

# Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä III

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2005

ISBN 952-485-005-2 (nid./htf)

ISBN 952-485-006-0 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005:24

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
26.10.2005

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja: johtaja Markku Mattila Sihteerit: opetusneuvos Juhani Dammert, opetusneuvos Jorma Karhu, korkeakouluneuvos Anita Lehikoinen, ylitarkastaja Iiris Patosalmi ja opetusneuvos Ari Saarinen	<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä
	<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö
<b>Toimielimen asettamispvm</b> 5.1.2005	<b>Dnro</b> 66/043/2004

**Julkaisun nimi** (myös ruotsinkielinen)  
Yliopistojen tulosohejauksen kehittämistyöryhmä III (Arbetsgrupp III för utveckling av resultatstyrningen av universiteten)

**Julkaisun osat** Muistio+ liite

### Tiivistelmä

Opetusministeriö asetti 5.1.2005 työryhmän kehittämään opetusministeriön ja yliopistojen välistä tulosohejausjärjestelmää ja toimintamenorahoituksen muotoutumisperusteita sopimuskaudelle 2007–2009. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotuksia tulosohejausjärjestelmän kehittämiseksi ja tarkentaa yliopistojen toimintamenorahoituksen muodostumisperusteet ottaen huomioon yliopistojen toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen ja toimintaympäristön muutoksista seuraavat haasteet.

Työryhmän lähtökohtana on ollut turvata toimintaedellytykset alueellisesti kattavalle yliopistolaitokselle painottaen yliopistojen strategioiden ja profiloitumisen tukemista, yliopistojen toiminnan korkeaa laatua sekä yhteiskunnallisen aseman ja alueellisen vaikuttavuuden vahvistamista. Tavoitteena on ollut lisätä tavoitteiden ja määrärahojen välistä yhteyttä tukien valtakunnallisten koulutus- ja tiedepoliittisten tavoitteiden toteutumista. Valtakunnallisessa kehyksenjakomallissa on otettu huomioon yliopistojen koko toiminta, samalla on pyritty mahdollisimman yksinkertaiseen, läpinäkyvään sekä yliopistojen toiminnan pitkäjänteisyyttä ja toiminnan laatua tukevaan rahoitusjärjestelmään. Tämä korostaa yliopistojen omien strategioiden ja johtamisen merkitystä.

Työryhmä ehdottaa, että rahoitusjärjestelmässä painopistettä siirretään vahvistamaan tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen edellytyksiä. Koulutuksen toimintaedellytyksistä huolehditaan jatkossakin budjettirahoituksella.

Perusrahoitus muodostuu kaudella 2007–2009 laajuustekijän, tutkimuksen, tutkijakoulutuksen ja taiteellisen toiminnan, koulutuksen sekä yhteiskunnallisen palvelutehtävän perusteella. Perusrahoitus pidetään vakaana koko kolmivuotiskauden ja sen rinnalla lisätään laadun ja tuloksellisuuden merkitystä. Tutkimusta, tutkijakoulutusta ja taiteellista toimintaa kuvaavia kriteerejä monipuolistetaan ottamalla kriteereiksi tutkimusaktiivisuus, tutkijakoulutuspaikat, tohtorin tutkintotavoitteet sekä taiteellinen toiminta. Yksittäisten tohtorin tutkintojen painoarvoa vähennetään. Koulutuskriteeri muodostuu yksinomaan maisteritutkintojen tavoitteesta. Yhteiskunnallisen palvelutehtävän osalta ehdotetaan noudatettavaksi nykyisiä jakoperusteita. Laajuustekijä vakioidaan euromääräisesti nykyisen laajuustekijän suuruiseksi. Maisteritutkinnoissa käytettävät koulutusaloit-  
taiset kustannuskertoimet säilyvät ennallaan.

Hankerahoitusta kehitetään strategiarahoituksena kytkemällä se entistä kiinteämmin valtioneuvoston politiikkaohjelmiin ja opetusministeriön koulutus- ja tutkimuspoliittisiin ohjelmiin. Hankerahoitusta voidaan edelleen käyttää merkittäviin, yliopistojen profiloitumista, painoalojen vahvistamista, keskinäistä yhteistyötä sekä infrastruktuurin kehittämistä koskeviin hankkeisiin. Lisäksi opetusministeriölle varataan asteittain alenevaa rahoitusta yliopistojen talouden sopeuttamiseen.

Tuloksellisuusrahoituksessa otetaan huomioon laadun ohella vaikuttavuus- ja tehokkuusnäkökulma sekä henkiset voimavarat. Toteutuneiden tutkintomäärien tarkastelu siirretään teknisesti tuloksellisuusrahoituksen puolelle. Tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen, kansainvälistymisen, innovaatiotoiminnan ja alueellisen vaikuttavuuden perusteella määräytyvässä rahoituksessa otetaan käyttöön uusia tuloksellisuuskriteereitä. Kandidaatin tutkinto otetaan huomioon vuodesta 2008 alkaen osana toiminnallista tehokkuutta.

Teknillistieteellisen koulutuksen lisärahoitustarve voidaan ottaa huomioon vain osittain rahoitusmallin kehittämisessä. Työryhmä esittää, että alan resurssitason nosto hoidetaan teknillistieteellistä koulutusta selvittäneen työryhmän ehdotusten pohjalta pysyväksi jäävällä lisärahoituksella.

Työryhmä on tehnyt ehdotuksia myös tulossopimusmenettelyn, seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi.

### Avainsanat

Ohjaus, koulutus, tutkimus, yhteiskunnallinen palvelutehtävä, laatu, arviointi, tulossopimusmenettely, toimintamenot, perusrahoitus, hankerahoitus, tuloksellisuusrahoitus, valtakunnalliset tehtävät, valtakunnalliset ohjelmat

### Muut tiedot

<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-005-2 (nid.) 952-485-006-0 (PDF)	
<b>Kokonaissivumäärä</b> 69	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b> Yliopistopaino	<b>Kustantaja</b> Opetusministeriö		

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisningsministeriet

**Utgivningsdatum**  
26.10.2005

<b>Författare</b> (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande: direktör Markku Mattila Sekreterare: undervisningsrådet Juhani Dammert, undervisningsrådet Jorma Karhu, högskolerådet Anita Lehikoinen, överinspektör Iris Patosalmi och undervisningsrådet Ari Saarinen	<b>Typ av publication</b> Undervisningsministeriets arbetsgrupps- promemorior och utredningar		
	<b>Uppdragsgivare</b> Undervisningsministeriet		
	<b>Datum för tillsättande av organet</b> 5.1.2005	<b>Dnr</b> 66/043/2004	
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Arbetsgrupp III för utveckling av resultatstyrningen av universiteten (Yliopistojen tulostulosohjauksen kehittämistyöryhmä III)			
<b>Publikationens delar</b> promemoria samt bilaga			
<b>Sammandrag</b> <p>Undervisningsministeriet tillsatte 5.1.2005 en arbetsgrupp med uppgift att utveckla resultatstyrningen mellan undervisningsministeriet och universiteten och grunderna för hur omkostnadsfinansieringen utformas för avtalsperioden 2007–2009. Arbetsgruppen skulle lägga fram förslag till utveckling av resultatstyrningssystemet och precisera grunderna för hur universitetens omkostnadsfinansiering bildas med beaktande av en långsiktig utveckling av universitetens verksamhet och de utmaningar som följer av förändrade verksamhetsförutsättningar.</p> <p>Arbetsgruppens utgångspunkt har varit att trygga verksamhetsförutsättningarna för ett regionalt heltäckande universitetsväsen med betoning på stöd för strategier och profilering vid universiteten, en hög kvalitet på universitetens verksamhet samt en starkare samhällelig ställning och större regional verkningsfullhet. Målet har varit att öka sambandet mellan mål och anslag och bidra till att de riksomfattande utbildnings- och forskningspolitiska målen uppfylls. I den rikstäckande ramfördelningsmodellen har universitetens hela verksamhet beaktats, samtidigt som man eftersträvat ett så enkelt och genomskinligt finansieringssystem som möjligt, ett system som även stöder långsiktighet och kvalitet i universitetens verksamhet. Detta understryker vikten av egna strategier vid universiteten och lyfter fram ledningens betydelse.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att tyngdpunkten i finansieringssystemet flyttas för att stärka forskningens och forskarutbildningens förutsättningar. Utbildningens verksamhetsförutsättningar skall även i fortsättningen skötas genom budgetfinansiering.</p> <p>Basfinansieringen utformas under perioden 2007–2009 på basis av en volymfaktor, forskning, forskarutbildning och konstnärlig verksamhet, utbildning samt samhällsservice. Basfinansieringen hålls stabil under hela treårsperioden. Parallellt med den får kvalitet och resultat ökad betydelse. De kriterier som beskriver forskningen, forskarutbildningen och den konstnärliga verksamheten görs mångsidigare så, att också forskningsaktiviteten, forskarutbildningsplatserna, målen för antalet doktorsexamina samt den konstnärliga verksamheten tas med som kriterier. Enstaka doktorsexamina ges mindre vikt. Utbildningskriteriet består enbart av målet för antalet magisterexamina. I fråga om samhällsservicen föreslås att de nuvarande fördelningsgrunderna iakttas. Volymfaktorn standardiseras i euro så att den överensstämmer med den nuvarande. De kostnadskoefficienter som används i magisterexamina inom de olika utbildningsområdena kvarstår oförändrade.</p> <p>Projektfinansieringen utvecklas som strategifinansiering genom en allt fastare koppling till statsrådets politikprogram och undervisningsministeriets utbildnings- och forskningspolitiska program. Projektfinansiering kan fortfarande användas för betydande projekt som gäller universitetens profilering, stärkande av insatsområden, inbördes samarbete samt utvecklande av infrastrukturen. För undervisningsministeriet reserveras dessutom en gradvis sjunkande finansiering för anpassning av universitetens ekonomi.</p> <p>I resultatfinansieringen beaktas förutom kvalitet även aspekter som gäller verkningsfullhet och effektivitet samt intellektuella resurser. Granskningen av det faktiska antalet examina överförs tekniskt till resultatfinansieringen. Nya resultat-kriterier införs i den finansiering som bestäms på basis av forskningen och forskarutbildningen, internationaliseringen, den innovativa verksamheten och den regionala verkningsfullheten. Kandidatexamen beaktas från 2008 som en del av verksamhetens effektivitet.</p> <p>Behovet av ökad finansiering för den teknisk-vetenskapliga utbildningen kan beaktas endast delvis vid utvecklingen av finansieringsmodellen. Arbetsgruppen föreslår att en höjning av resursnivån för området sköts genom en permanent tilläggsfinansiering utgående från de förslag som lagts fram av en arbetsgrupp som utrett den teknisk-vetenskapliga utbildningen.</p> <p>Arbetsgruppen har också lagt fram förslag till utveckling av resultatavtalsförandet, uppföljningen och rapporteringen.</p>			
<b>Nyckelord</b> styrning, utbildning, forskning, samhällsservice, kvalitet, utvärdering, resultatavtalsförande, omkostnader, basfinansiering, projektfinansiering, resultatfinansiering, riksomfattande uppgifter, riksomfattande program			
<b>Övriga uppgifter</b>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005:24	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-005-2 (hft) 952-485-006-0 (PDF)	
<b>Sidoantal</b> 69	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b> Universitetstrycket		<b>Förlag</b> Undervisningsministeriet	

## Description

**Publisher**  
Ministry of Education

**Date of publication**  
26.10.2005

<b>Authors</b> (If a committee: name of organ, chair, secretary) Chair: Director Markku Mattila Secretaries: Counsellor for Education Juhani Dammert, Counsellor for Education Jorma Karhu, Counsellor for Education Anita Lehikoinen, Senior Adviser Iris Patosalmi and Counsellor for Education Ari Saarinen	<b>Type of publication</b> Reports of the Ministry of Education, Finland	
	<b>Contracted by</b> Ministry of Education	
	<b>Committee appointed on</b> 5 Jan 2005	<b>Dno</b> 66/043/2004
<b>Name of publication</b> Committee on the development of university performance management III		
<b>Parts</b> Memorandum + appendix		
<b>Abstract</b>  <p>On 5 January 2005, the Ministry of Education appointed a committee to look into the performance management system between the Ministry of Education and its development for the agreement period 2007–2009. The committee was to put forward proposals for the development of the system and to specify the criteria used in the funding of university operations with a view to long-term development and in response to changes in the operational environment.</p> <p>The purpose was to secure favourable conditions for a regionally comprehensive university system, with emphasis on supporting the universities' own strategies and profilisation, promoting high-standard university operations and strengthening the universities' status in society and their regional impact. The aim was to contribute to the implementation of national education and science policy objectives by means of closer links between target performance and resources. The national framework allocation model covers university operations as a whole and aims at the simplest possible financing system which is transparent and supports long-term activity and high-quality operations in universities. This highlights the universities' own strategies and management.</p> <p>The committee proposes that the focus in the funding system be shifted to strengthen conditions for research and researcher training.</p> <p>In the 2007–2009 agreement period, university core funding will be determined on the basis of the extent factor; research, researcher training and artistic activity; education; and the universities' social service mission. The core funding will be kept at a stable level throughout the three-year period, with a greater emphasis on quality and performance. Criteria describing research, researcher training and artistic activity will be supplemented with new criteria relating to the university's activity in research, the number of postgraduate places, the target number of degrees and certain quantitative aspects of artistic activity. The weight of single doctorates will be reduced. The education criterion will only consist of the objectives of Master's degrees. Regarding the social service mission, it is proposed that the current allocation criteria be retained. The extent factor will be fixed at the present level, as will the field-specific cost coefficients used in Master's degrees.</p> <p>Project funding will be developed as strategy funding, but with closer links to the Government Policy Programmes and the education and research policy programmes of the Ministry of Education. Project funding can continue to be used for important projects relating to profilisation, the strengthening of university priorities, inter-university cooperation and infrastructure development. In addition, gradually decreasing appropriations will be reserved for the Ministry of Education to be used to support universities in adjusting their economies.</p> <p>Performance-based funds will take account of impact, cost-efficiency and intellectual resources, as well as quality. The monitoring of the number of degrees awarded will be technically transferred to performance-based funding. New criteria will be adopted in the financing of research and researcher training, internationalisation, innovation and regional impact. Candidates's degrees will be taken into account as part of cost-effectiveness from 2008 onwards.</p> <p>The need for increased funding in the technology field can only partially be accommodated in the development of the funding model. The committee proposes that the level of resources in the field will be raised with additional funding of a permanent nature, as proposed by the technology education committee.</p> <p>The committee also made proposals with regard to the performance agreement procedure, monitoring and reporting.</p>		
<b>Other information</b>		
<b>Name and number of series</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-005-2 (pbk) 952-485-006-0 (PDF)
<b>Number of pages</b> 69	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b>
<b>Distributed by</b> Helsinki University Press		<b>Degree of confidentiality</b> public
<b>Published by</b> Ministry of Education		

# Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 5.1.2005 työryhmän kehittämään ministeriön ja yliopistojen välistä tulosohtausjärjestelmää ja toimintamenorahoituksen muodostumisperusteita sopimuskaudelle 2007–2009.

Työryhmän asettamiskirjeessä todetaan, että yliopistojen tulosohtauksen kehittämässä tavoitteena on ollut 1) turvata toimintaedellytykset alueellisesti kattavalle yliopistolaitokselle, 2) strateginen ohjaus, jossa korostetaan arvioinnin roolia toiminnan kehittämässä, 3) tukea yliopistojen strategioita ja profiloitumista sekä 4) yliopistojen toiminnan korkea laatu sekä vahvistunut yhteiskunnallinen ja alueellinen vaikuttavuus.

Rahoitusmallin kehittämisen lähtökohtana on pidetty jatkuvuuden turvaamista ja vain olennaisten muutostarpeiden sisällyttämistä malliin. Tämän lisäksi tavoitteena on ollut lisätä tavoitteiden ja määrärahojen yhteyttä tukien valtakunnallisten koulutus- ja tiedepoliittisten tavoitteiden toteutumista. Valtakunnallisessa kehyksenjakomallissa on otettu huomioon yliopistojen koko toiminta, mutta pyritty samalla mahdollisimman yksinkertaiseen, läpinäkyvään sekä yliopistojen toiminnan pitkäjänteisyyttä ja toiminnan laatua tukevaan rahoitusjärjestelmään.

Yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut viime vuosina muutoksia, jotka edellyttävät nykyisten tulosohtauskäytäntöjen uudelleen arviointia tulossopimuskauden 2004–2006 päättyessä.

Työryhmän tehtävänä oli:

1. tehdä ehdotuksia opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohtausjärjestelmän kehittämiseksi.
2. tarkistaa yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän muodostumisperusteet ottaen huomioon yliopistojen toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen rinnalla toimintaympäristön muutoksista seuraavat haasteet.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin johtaja Markku Mattila opetusministeriöstä ja jäseniksi rehtori Gustav Björkstrand Åbo Akademista, rehtori Lauri Lajunen Oulun yliopistosta, rehtori Markku Lukka Lappeenrannan teknillisestä yliopistosta, rehtori Tapio Reponen Turun kauppakorkeakoulusta, vararehtori Marja Makarow Helsingin yliopistosta, vararehtori Arja Ropo Tampereen yliopistosta, vararehtori Timo Tiihonen Jyväskylän yliopistosta, hallintojohtaja Päivi Nerg Kuopion yliopistosta, palveluyksikön johtaja Eija Somervuori Sibelius-Akatemiasta ja opetusneuvos Hannele Hermunen opetusministeriöstä (21.2.2005 lukien

opetusneuvos Marja Pulkkinen opetusministeriöstä).

Projektiryhmän sihteereiksi määrättiin opetusneuvos Juhani Dammert, opetusneuvos Jorma Karhu, korkeakouluneuvos Anita Lehikoinen, ylitarkastaja Iiris Patosalmi ja opetusneuvos Ari Saarinen opetusministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen yliopistojen tulosohtausjärjestelmän kehittämistyöryhmä III. Työryhmä kokoontui 10 kertaa.

Harjoittelukoulujen asemaa osana yliopistojen tulosohtausjärjestelmää selvitettiin erillisessä työjaostossa, jonka työskentelyyn osallistuivat opetusneuvos Armi Mikkola opetusministeriöstä (pj.), johtava rehtori Gun Jakobsson Vasa övningsskola, johtava rehtori Timo Lappi Oulun normaalikoulusta, lukion rehtori Tuula Siren Helsingin normaalilyseosta, johtava rehtori Pekka Ruuskanen Jyväskylän normaalikoulusta, rehtori Vesa Toivonen Hämeenlinnan normaalikoulusta ja lehtori Lauri Piilola Tampereen normaalikoulusta.

Professori Seppo Höltän (Tampereen yliopisto) ja tutkimuspäällikkö Erkki Kaukosen (Tampereen yliopisto) johdolla työryhmää varten selvitettiin eräissä keskeisissä vertailumaissa käytössä olevia rahoitusmalleja ja ohjaukskäytäntöjä. Työryhmä teetti erikoissuunnittelija Matti Hosiolla (Teknillinen korkeakoulu) selvityksen yliopistojen koulutusaloittaisista kustannuksista ja ennalta sovittujen vaihtoehtojen pohjalta vertailun harjoittelukoulujen toimintameno- määrärahojen kohdentamisperiaatteista.

Työryhmä kuuli valtion tulosohtaus- ja tilivelvollisuusudistuksesta apulaiscontroller Soili Vasikaista valtiovarainministeriöstä, KOTA -tietojärjestelmän kehittämisestä opetusneuvos Marja Kylämää opetusministeriöstä sekä tutkimustoimintaa kuvaavista indikaattoreista erikoistutkija Olli Poropudasta opetusministeriöstä.


Työryhmän työtä käsiteltiin yliopistojen talouspäälliköiden kokouksessa 18.–20.5.2005 ja yliopistojen toiminta- ja taloussuunnittelusta vastaavien kokouksessa 14.–15.6.2005.

Työryhmän työn tukemiseksi järjestettiin 27.5.2005 yliopistojen tulosohtausjärjestelmää käsittelevä seminaari. Seminaarissa arvioitiin yliopistojen tulosohtausjärjestelmän muutoksia ja kehitystarpeita laajemmassa hallinnon ja kansainvälisen innovaatiojärjestelmän viitekehyyksessä.

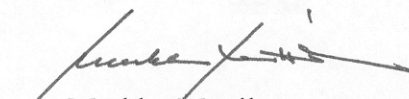


Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa muistionsa opetusministeriölle.


Helsingissä 27.9.2005



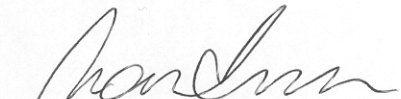
Gustav Björkstrand



Markku Mattila



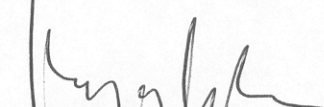
Lauri Lajunen



Markku Lukka




Tapio Reponen



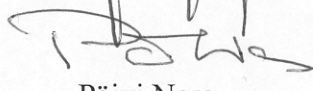
Marja Makarow




Arja Ropo



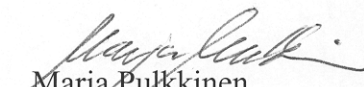
Timo Tiihonen



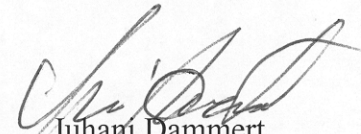
Päivi Nerg



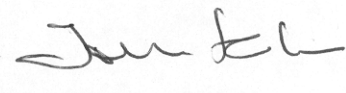
Eija Somervuori



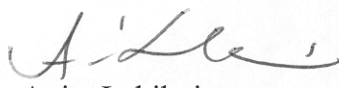
Marja Pulkkinen



Juhani Dammert




Jorma Karhu



Anita Lehikoinen



Iris Patosalmi



Ari Saarinen



## Sisältö

1	Johdanto	10
2	Kansalliset kehittämislinjaukset	12
2.1	Korkeakoulupolitiikan kehityssuunnat	12
2.1.1	<i>Hallitusohjelma</i>	12
2.1.2	<i>Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma</i>	12
2.1.3	<i>Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisestä</i>	13
2.2	Hallituksen kehyspäätös	14
2.3	Tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistus	14
3	Yliopistojen ohjausjärjestelmä	15
3.1	Tulossopimusmenettely	15
3.1.1	<i>Tavoitteiden asettaminen</i>	15
3.1.2	<i>Tulosneuvottelut</i>	18
3.1.3	<i>Tulossopimus</i>	19
3.2	Seuranta ja raportointi	19
3.2.1	<i>Tilinpäätös ja toimintakertomus</i>	19
3.2.2	<i>KOTA -tietojärjestelmä</i>	21
3.3	Tilinpäätöskannanotto	22
4	Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmä	24
4.1	Budjettirahoitus ja tätä täydentävä ulkopuolinen rahoitus	24
4.2	Rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat	26
4.3	Perusrahoitus	27
4.4	Hankerahoitus	32
4.5	Tuloksellisuusrahoitus	34
4.6	Toimintamenorahoituksen jakautuminen	36
	Liite	
	Yliopistokoulutuksen ohjaus- ja rahoitusmallit – kansainvälinen vertailu	37

# 1 Johdanto

Opetusministeriön ja yliopistojen välistä ohjausta on kehitetty 1990-luvulla valtionhallinnon yleistä kehitystä seuraten tulostavoitteilla ohjaamisen suuntaan. Vuosina 2004–2006 käytössä oleva tulosohjausjärjestelmä ja rahoitusmalli perustuvat opetusministeriön ja yliopistojen yhteisen työryhmän esityksiin ja niistä saatuihin lausuntoihin (opetusministeriön työryhmien muistioita 26:2002) sekä Tampereen yliopistossa tehdyn arviointihankkeen tuloksiin.

Tulosohjaus on lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut yliopistojen toimintaa monin tavoin. Tulostavoitteiden asettaminen on auttanut voimavarojen kohdentamisessa. Samoin sisäistä johtamista, toiminnan ohjausta, palvelujen laatua ja henkilöstöpolitiikkaa on kehitetty. Tulosohjauskäytäntöjen myötä yliopistojen strateginen ote toiminnan kehittämisessä on yleisesti ottaen parantunut. Yliopistot ovat määritelleet missioissaan, tavoitteenasetteluissaan ja yliopistostrategioissaan aiempaa konkreettisemmin tehtäviään yliopistokentässä. Useissa yliopistoissa johtamisen tueksi on luotu säännölliset sisäiset tulosneuvottelujärjestelmät, jotka osaltaan auttavat yliopistoyhteisön sitouttamisessa ministeriön kanssa tehtäviin tulossopimuksiin.

Ohjauksen voi katsoa ainakin välillisesti vaikuttaneen tutkintomäärien kasvamiseen, yliopistojen kansainvälistymiseen ja tutkimuksen tason nousuun. Yliopistoissa vuonna 2002 tehtyjen selvitysten perusteella ohjausjärjestelmän kannalta positiivisena on nähty mm. opiskelijoiden aiempaa parempi huomiointi yliopistojen toiminnassa, kustannus- ja tulostietoisuuden lisääntyminen sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja strategisen kehittämisen korostuminen. Samanaikaisesti yhteisöllisyyden ylläpitäminen on vaikeutunut kilpailun lisääntyessä. Hallinnollisen työn nähtiin lisääntyneen erityisesti seurantaan liittyvien velvoitteiden kautta.

Yliopistojen ohjauksen ja niiden sisäisen johtamisen tekee erityisen haasteelliseksi eri sidosryhmiltä tulevien osittain erisuuntaan ohjaavien tavoitteiden ohella yliopistosektorin erityispiirteet. Yliopistoissa tiedeyhteisön normit ja akateemiseen osaamiseen perustuva hierarkiarakenne näkyy sekä sisäisten että ulkopuolisten ryhmien vahvoina intresseinä toiminnan suunnauksessa. Yliopistojen prosessien muutostarpeet syntyvät pitkälti tutkimuksen ja opetuksen haasteista.

Yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut lyhyessä ajassa niin merkittäviä muutoksia, että on tarpeen harkita, miten ja missä määrin ne tulisi ottaa huomioon tulosohjausjärjestelmän kokonaisuutta kehitettäessä. Toimintaympäristöä tarkasteltaessa korostuvat ohjausjärjestelmän keskeisinä haasteina julkisen vallan ohjauksen, yliopistojen oman autonoo-

mian ja markkinaohjautuvuuden yhteensovittaminen. Toiminnallisia haasteita asettavat maamme kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistaminen ja globalisaatiokehitys.

Tulosohjausjärjestelmää tarkasteltaessa on katsottava, ovatko järjestelmän eri elementit ja niiden ohjaava vaikutus keskenään tasapainossa, ottaako ohjaus riittävässä määrin huomioon toimintaympäristön muutokset ja keskittyykö ohjaus yliopistolaitoksen kannalta strategisesti merkittäviin seikkoihin. Samoin on selvitettävä voidaanko ohjausjärjestelmää kehittää siten, että se nykyistä paremmin tukee myös kunkin yliopiston oman strategian toteuttamista.

Yliopistosektorin ohjausjärjestelmässä ja rahoitusmallissa tehtävien muutosten vaikutus on pystyttävä ennakoimaan hyvin, sillä yliopistosektorilla on keskeinen asema koko valtionhallinnossa ja erityisesti tutkimus- ja kehittämistoiminnassa (ks. taulukko 1).

**Taulukko 1.** Yliopistot ja niiden harjoittelukoulut

	Yliopistot	Osuus OPM:n hallinnonalasta	Osuus valtionhallinnosta
Tilivirastot	20	74 %	17 %
Toimintamenoäärärahat (2005)	1 291 M€	21 %	3 %
Henkilöstö (NETRA, 2004)	32 367	89 %	26 %
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot (TK, 2003)	820 M€	92 %	56 %
Tutkimustyövuodet (TK, 2003)	15 645	93 %	62 %

Harjoittelukoulujen asemaa osana yliopistojen tulosohjausjärjestelmää selvitettiin harjoittelukoulujen rehtoreista koostuneessa työjaostossa. Työjaosto teki työryhmälle ehdotuksen harjoittelukoulujen rahoitusmallin kehittämiseksi. Työryhmä kuitenkin päätti, että se ei tule tässä vaiheessa tekemään harjoittelukouluja koskevia ehdotuksia. Käynnissä on useita selvityshankkeita (mm. opettajatarveselvitys), joiden tulokset tulee olla käytettävissä ennen kuin voidaan tehdä päätöksiä harjoittelukoulujen osalta.

Tässä muistiossa keskitytään pääosin rahoitusjärjestelmän uudistamiseen, koska tavoitteena on toteuttaa taloudelliseen autonomiaan tähtäävä valmistelu vuoden 2005 aikana. Lisäksi arviointitoiminta on tarkoitus järjestää ja uudistaa erillisenä hankkeena ja sitä koskeva valmistelytyö on opetusministeriössä aloitettu. Kansainvälisten rahoitusjärjestelmien toimintatapoja ja tutkimusjärjestelmän rahoitusta koskeva yhteenveto esitetään liitteessä 1. Kansainväliset yliopistotutkimuksen rahoitusjärjestelmät -hankkeen osalta tuotetaan erillinen julkaisu.

Työryhmä ei tehnyt ehdotusta alempien korkeakoulututkintojen sisällyttämisestä seuraavalla kaudella rahoitusmallin perusrahoitusosuuteen. Asiaan tulee kuitenkin palata erilliselvi-tyksessä siten, että nämä voidaan ottaa perusrahoitusta kohdennettaessa huomioon vuodesta 2010 alkavasta kolmivuotiskaudesta lähtien.

# 2 Kansalliset kehittämislinjaukset

## 2.1 Korkeakoulupolitiikan kehityssuunnat

### 2.1.1 Hallitusohjelma

Hallituksen ohjelmassa todetaan, että "2000-luvun tietoyhteiskunta on osaamista korostava, työntekoon ja yrittämiseen kannustava, sosiaalisesti oikeudenmukainen ja tasapainoinen". Tämän tavoitteen saavuttamiseksi reaalisen kilpailukyvyn tulee edelleen parantua, mikä edellyttää osaamisperustamme vahvistamista. Tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa on voimistettava ja työvoiman koulutustasoa on jatkuvasti kohotettava. Odotettavissa olevan työvoimapolun oloissa on varauduttava rekrytoimaan aktiivisesti myös ulkomaista työvoimaa.

Koulutusta ja tutkimusta kehitetään alueiden vahvuuksia ja ominaispiirteitä tukien tavoitteena työllisyysasteen nostaminen. Yrittäjyyttä edistetään koulutuksen eri sektoreilla. Tutkintoon johtava korkeakouluopetus säilyy maksuttomana ja yliopisto- ja ammattikorkeakoululaitos julkisen tutkimusjärjestelmän osana. Yliopistojen opintoaikoja nopeutetaan ja siirtymisaikaa toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhennetään. Kaksiportainen tutkintorakenne otetaan asteittain käyttöön.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjakoa kehitetään duaalimallin pohjalta ja korkeakoulujen aluevaikutuksia vahvistetaan. Yliopistokeskusten toiminta säilyy ja yliopistojen rahoitus turvataan lainsäädännöllä. Yliopistojen tieteellisen tutkimuksen perusedellytyksiä vahvistetaan. Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta lisätään tiede- ja teknologianeuvoston suunnitelman pohjalta.

### 2.1.2 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma

Valtioneuvosto vahvisti joulukuussa 2003 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosiksi 2003–2008. Suunnitelma toteuttaa hallitusohjelmassa mainittuja linjauksia. Keskeisinä toimintaympäristön muutostekijöinä on nostettu esiin sosiaalinen ja kulttuurinen muutos, väestö- ja työvoimakehitys, työvoiman kysynnän kehitys, aluekehitys sekä globalisaatio ja kansainvälistyminen. Tulevaisuuden Suomi rakentuu yhä enemmän osaamisen sekä tiedon ja luovuuden varaan.

Tutkimusjärjestelmän kehittämisessä korostetaan kansainvälisiä, kansallisia ja alueellisia yhteistyöverkostoja. Keskeisiä tavoitteita ovat eri toimijoiden aktiivinen vuorovaikutus sekä

korkeakoulujen tuottaman tiedon ja osaamisen tehokas hyödyntäminen. Lisäksi korostetaan opetus- ja tutkimustoiminnan korkeaa laatua.

Vuoteen 2008 mennessä korkeakoululaitos ei enää kasva nykyisestä ja tavoitteena on riittävän vahvojen ja monipuolisten korkeakouluyksiköiden kehittäminen. Erityisenä tavoitteena on opintojen läpäisyn tehostaminen työvoiman riittävyyden turvaamiseksi. Myös korkeakoulujen opiskelijavalintoja kehitetään niin, että siirtyminen korkeakouluopintoihin nopeutuu. Aikuisille ja työelämässä toimiville suunnatun koulutuksen merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Kehittämissuunnitelman mitoitusraviota tarkistetaan vuoden 2005 loppuun mennessä.

Kehittämissuunnitelmassa todetaan, että yliopistojen perusrahoituksen riittävä taso turvataan lainsäädännöllä ottaen huomioon yliopistojen laajenevat tehtävät. Tutkimus- ja innovaatiotoimintaa vahvistetaan lisäämällä Suomen Akatemian kilpailtua rahoitusta. Erityisesti tuetaan huippuyksiköiden syntymistä ja kansainvälistymistä. Rahoituspohjan monipuolistamiseksi ja tutkimuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi kehitetään tutkimuksen yhteisrahoituksen osuutta.

Yliopistolain uudistamisessa asetettiin tavoitteeksi uuden tutkintorakenteen perusteista säätäminen. Uuden tutkintorakenteen myötä tavoitteena on, että kaikilla koulutusaloilla vähintään 75 % korkeakouluopiskelijoista suorittaa ylemmän korkeakoulututkinnon tavoiteajassa. Kehitystä tuetaan mm. henkilökohtaisten opintosuunnitelmien käyttöönottolla. Yliopistot kehittävät myös tutkimuksen ja työelämän uusiin vaatimuksiin vastaavia maisteriohjelmia ja vahvistavat työelämäkytkentöjään. Opiskelijavalintojen osalta tavoitteena on, että vuonna 2008 vähintään 55 % uusista opiskelijoista on samana vuonna toisen asteen koulutuksen päättäneitä. Yliopistot kehittävät myös laadunvarmistusjärjestelmiään osana kansainvälisen yhteistyön ja tutkintojen uudistamista.

Tutkijauran houkuttelevuutta lisätään kehittämällä tutkijoiden työmahdollisuuksia ja -olosuhteita tutkijauran eri vaiheissa. Tutkijakoulujen tulee antaa vahva perusta ammattimaiselle tutkijanuralle, mutta toisaalta myös monipuoliset valmiudet muuhun työelämään. Tutkimustoiminnan verkostoitumista ja vahvuusalueille profiloitumista tuetaan. Yliopistojen edellytyksiä tutkimustulostensa kaupalliseen hyödyntämiseen parannetaan.

Yliopistolain muuttamisen lähtökohdaksi asetettiin myös säännös yliopistojen yhteistyöstä muun yhteiskunnan kanssa. Yliopistojen aluevaikutuksia vahvistetaan kehittämällä yhteistyötä ja työnjakoa alueen ammattikorkeakoulujen ja muiden toimijoiden kesken. Lisäksi kuuden yliopistokeskuksen toimintaa kehitetään.

### 2.1.3 Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisestä

Valtioneuvosto teki 7.4.2005 periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisestä, jossa määritellään miten tutkimusta ohjaavia, rahoittavia ja toteuttavia organisaatioita lähivuosina kehitetään. Päätöksessä on otettu huomioon paitsi tiede- ja teknologianeuvoston selvitykset myös valtioneuvoston kanslian globalisaation kehitystä koskevat esitykset. Periaatepäätöksessä todetaan, että

- korkeakoululaitos on alueellisesti ja määrällisesti kattava; sitä ei tule enää hajauttaa eikä laajentaa
- kehittämistoimet tulee suunnata suurempien kokonaisuuksien kehittämiseen, yksiköiden toiminnan vaikuttavuuden, laadun, sisällön ja tehokkuuden varmistamiseen ja edistämiseen
- yliopistojen uusiutumista on edistettävä voimavaroja suuntaamalla, priorisoinnilla, profiloinnilla sekä organisaatio- ja rakennemuutoksin

- yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen keskinäistä yhteistyötä tulee vahvistaa
- yliopistojen kansainvälistä kilpailukykyä tulee vahvistaa
- yliopistojen tulohajautuksen tavoitteenasettelussa tulee koulutustavoitteiden rinnalla kiinnittää enemmän huomiota tutkimuksen tavoitteisiin
- yliopistojen organisaatioita ja johtamista tulee kehittää
- yliopistojen taloudellista toimivaltaa tulee lisätä
- yliopistojen yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa tulee vahvistaa, samoin yhteistyörakenteita eri yliopistojen välillä.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto seuraa periaatepäätöksen toteutumista. Ministeriöt raportoivat toteutumisesta vuonna 2006.

## 2.2 Hallituksen kehyspäätös

Hallituksen 11.3.2005 kehyspäätöksen perusteella julkisen hallinnon tuottavuutta ollaan lisäämässä siten, että vuoden 2011 loppuun mennessä keskimäärin puolet henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista valtion työpaikoista täytetään. Ministeriöiden edellytetään laativan hallituksen linjauksen mukaisesti uudistetut tuottavuusohjelmat ja strategiset henkilöstösuunnitelmat vuosille 2007–2011. Yliopistojen osalta mahdolliset henkilöstövähennykset ovat erityinen haaste, koska samanaikaisesti yliopistoihin kohdistuu kansallisen kilpailukyvyyn turvaamisen kannalta aiempaa suuremmat odotukset.

Kehyspäätöksen mukaisesti yliopistojen yhteistyötä kehitetään ja yksityisen rahoituksen määrää kasvatetaan, yliopistojen tutkimuksen rakennetta kehitetään. Yliopistojen johtamiseen lisätään ammattimaisuutta. Keskeinen tulevaisuuden kehittämishaaste on strategisen henkilöstöpolitiikan, sen johtamisen sekä hallinnollisten prosessien kehittäminen ja yhdistäminen muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluun ja johtamiseen.

## 2.3 Tulohajaus- ja tilivelvollisuus uudistus

Valtion keskushallinnon uudistamishankkeen ministeriryhmä esitti syksyllä 2002 valmistuneessa loppuraportissaan useita suosituksia tulohajausmenettelyn kehittämiseksi. Tulohajautuksen ja tilivelvollisuuden kehittämisessä keskeisinä painopisteinä on pidetty toisaalta ohjauksen selkeyttämistä, terävöittämistä ja strategisuutta sekä toisaalta aidon tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteuttamista. Kilpaillun tutkimusrahoituksen ja muun budjettirahoitusta täydentävän rahoituksen lisääntymisen seurauksena yliopistojen tulosvastuu on lisääntymässä ja hajautumassa aiempaa useammalle taholle.

Kestävän talouden, taloudellisen kilpailukyvyyn sekä kasvun tavoitteet ovat tuoneet tulosvastuun ja tilivelvollisuuden rinnalle vaatimuksen tuottavuuden nostamisesta. Konserniohjauksen vahvistuessa ministeriöillä on nähty olevan keskeinen rooli tuottavuuteen tähtäävien linjausten tekemisessä. Tämä edellyttää eräiltä osin ohjauksen tiukentumista ottaen huomioon tuottavuuden parantamisesta seuraavat haasteet mm. henkilöstörakenteen, tukitoimintojen, toimitilahallinnon ja hankintatoimen kehittämiseksi. Tehtävä on erityisen haasteellinen ottaen huomioon yliopistojen osalta säädöksiin perustuvan kollegiaalisen päätöksentekomenettelyn ja akateemisen itseohjautuvuuden vaatimukset.

# 3 Yliopistojen ohjausjärjestelmä

## 3.1 Tulossopimusmenettely

Opetusministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja ohjauksesta. Opetusministeriön ja yliopistojen välisen ohjausjärjestelmän keskeiset osat ovat määräraha-, säädös-, ja informaatio-ohjaus. Toimeenpanon kannalta tärkeitä ovat opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset ja seurantajärjestelmät, erityisesti KOTA -tietojärjestelmä.

### 3.1.1 Tavoitteiden asettaminen

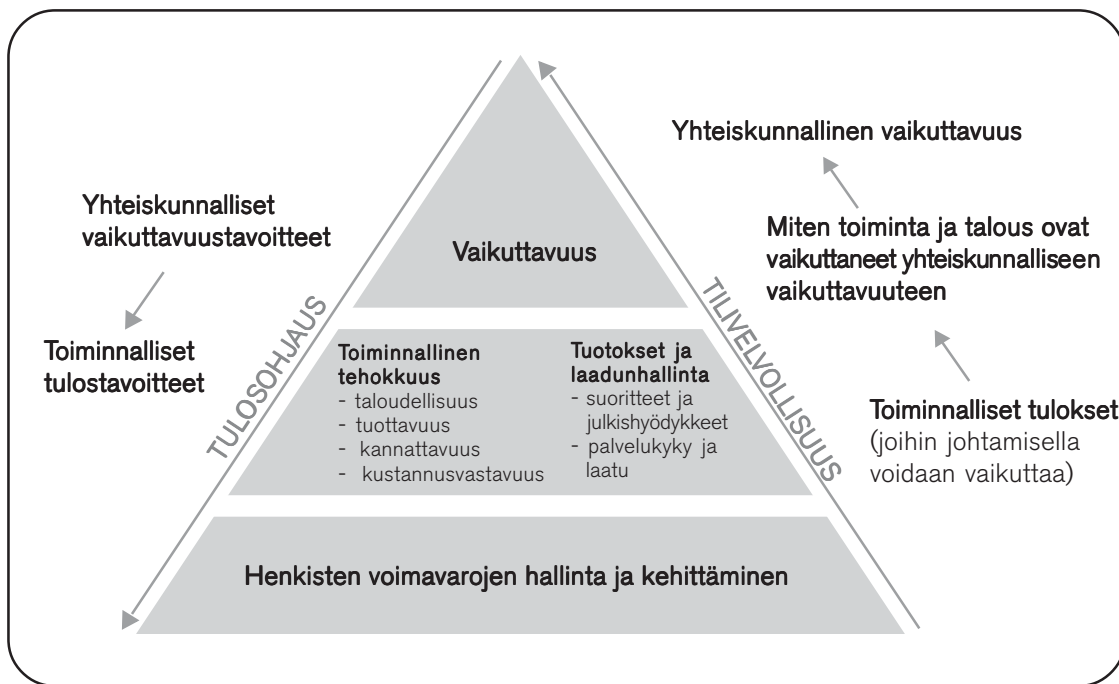
Opetusministeriön tulosohjauksella ja tavoitteiden asettamisella pyritään edistämään niitä keskeisiä tavoitteita, joita koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi on asetettu hallitusohjelmassa, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa, opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä muissa strategisissa erillisohjelmissa.

Tulossopimusmenettelyssä on kiinnitetty huomiota tavoitteenasetteluun niin, että asetettavat toiminnalliset ja määrälliset tavoitteet tukevat toisaalta koko yliopistolaitoksen strategista kehittämistä ja toisaalta yliopistojen yksilöllisiä strategisia kehittämistarpeita. Yliopistoille on asetettu yhteisten tavoitteiden lisäksi tarkoituksenmukaisella tavalla kunkin yliopiston omat tavoitteet. Yliopistojen tavoitteet on asetettu kolmivuotiskaudelle vahvistaen ne vuosittain. Tilastollinen seuranta-aineisto yhdessä valtioneuvoston strategisten painotusten kanssa toimivat pohjana seuraavan tulossopimuskauden tavoitteita asetettaessa.

Tulosohjauksen ydin on tavoitteiden ja määrärahojen välinen yhteys sekä toiminnan tulosten arviointi. Ministeriöiden tulosohjauksen terävöittämiseksi hallitus on suositellut tulossopimukseen kirjattavaksi resurssit ja tavoitteet sekä viraston toiminnan ulkoiselle vaikuttavuudelle että sisäiselle tehokkuudelle ja laadulle. Tulostavoitteiden asettamisessa tulisi tukeutua tunnuslukuihin, jotka perustuvat mittaamiseen tai systemaattiseen arviointiin.

Talousarviosäädöksissä tuloksellisuuden peruskäsitteissä on erotettu selkeästi laaja-alainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus, johon viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Oheisen kuvan avulla on jäsennelty tuloksellisuuden peruskriteerit.





**Kuva 1.** Tuloksellisuuden peruskriteerit.

Toiminnallista tehokkuutta kuvaavat tarkemmin taloudellisuus (kustannukset/ suorite), tuottavuus (tuotantopanokset/suorite) ja sekä maksullisen toiminnan kannattavuus ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus. Palvelukykyä koskevat tiedot käsittävät myös asiakastyytyväisyyden, palvelunopeuden ja prosessien tehokkuuden sekä toiminnan asiakasvaikuttavuuden. Henkilöstötilinpäätös muodostaa tärkeän perustan henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittymisen tarkastelulle.

Yliopistoille asetettujen tavoitteiden ja niihin liittyvien mittareiden olisi oltava riittävän monipuolisia ja kattavia, jotta ne voisivat antaa oikean ja riittävän kuvan yliopistojen toiminnasta ja tuloksista. Varsin yleisesti on omaksuttu näkemys, että tavoitteiden ei ole tarpeen kattaa koko toimintaa, vaan sopimuksessa voidaan keskittyä kaikkein tärkeimpiin painopisteisiin ja toimintavuoden tuloksiin. Tavoitteiden vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää niiden kytkeytymistä yliopiston perustehtäviin, mitattavuutta ja yliopiston mahdollisuutta vaikuttaa niiden saavuttamiseen. Määrällisten tavoitteiden asettaminen ei ole aina mahdollista tai perusteltua.

Kun tavoitteita asetetaan vuotta pidemmälle aikavälille, olisi niiden saavuttaminen periaatteessa jaksotettava eri vuosille. Yliopistojen tavoitteet on kuitenkin määritelty kolmen vuoden keskiarvona pyrkien osoittamaan kehitystrendi ja vähentämään pienten yksiköiden vuosittaisten vaihtelujen vaikutusta. Menettelyllä pyritään vahvistamaan sopimustoiminnan pitkäjänteisyyttä ja osapuolten sitoutumista strategisten tavoitteiden toteuttamiseen. Vuosittaisissa tulosneuvotteluissa on sovittava kuitenkin vähintään niistä toimenpiteistä, joilla pidemmän aikavälin tavoite saavutetaan. Tarvittaessa tulee olla mahdollista tarkistaa tavoitetta myös kesken kolmivuotiskauden.

Yliopistojen osalta on haastavaa löytää keskeiset tunnusluvut kuvaamaan toiminnalle asetettuja tavoitteita siten, että katetaan keskeiset tavoitealueet ja ne kuvaavat oikeita asioita. Valtioneuvoston controller on korostanut, että erityisesti vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa olisi tarpeen kehittää tunnuslukujen käyttöä. Tunnusluvut tulisi vahvemmin yhdistää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskeviin tarkasteluihin.

Opetusministeriö ja tilastokeskus ovat 8.6.2005 käynnistäneet yhteistyöprojektin, jonka tavoitteena on kehittää ministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamista ja luoda perustaa tuottavuusohjelman toimenpiteiden vaikutusten mittaamiseen. Projektissa määritellään tuottavuusmittarit vuosien 2005–2006 aikana myös yliopistoille siten, että tuottavuuden kehittämiseksi voitaisiin asettaa myös seurattava tavoite.

Keskeisimmät vaikuttavuutta koskevat tavoitteet ovat yliopistojen osalta vaikeasti tunnustelluina kuvattavissa tai muutokset nähtävissä vasta useiden vuosien päästä. Taloudellisuus ja tuottavuustavoitteiden asettaminen on erityisen ongelmallista, sillä yliopistojen toiminnassa korostuu taloudellisuuden ja tehokkuuden rinnalla toiminnan laatu. Kyseessä ei siten ole minimointi tai maksimointitehtävä, vaan monitavoitteinen useamman muuttujan optimointitehtävä. Toiminnallisilla tavoitteilla tulee jatkossakin olemaan keskeinen asema yliopistojen ohjauksessa.

Määrällisten tavoitteiden osalta keskeinen kysymys seuraavalle sopimuskaudelle siirryttäessä on uuden tutkintorakenteen ja koulutuskysynnän muutosten huomioon ottaminen. Tutkintorakenne muodostuu nykyistä selkeämmin kolmesta syklistä, alemmasta ja ylemmästä korkeakoulututkinnosta sekä tohtorin tutkinnosta, jolloin tavoitteet pitää asettaa näille kaikille tutkinnoille. Alemmille korkeakoulututkinnoille on siirtymävaiheessa vaikea asettaa koulutusaloittaisia tavoitteita, joten näiden osalta seuraavalla kolmivuotiskaudella on tarkoituksenmukaista asettaa vain yliopistokohtainen tavoite. Myös kansainvälistymiseen ja tutkimustoiminnan vahvistamiseen liittyen määrälliset mittarit ovat edelleen perusteltuja mm. opiskelijavaihtotavoitteiden ja ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden kehittämissuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yliopistojen yhteistyötutkintojen käsittely on ollut rahoitusmallin kannalta ongelmallista, koska yliopistojen väliset pelisäännöt eivät kaikilta osin ole olleet selkeitä. Tämä on johtanut esityksiin koulutusvastuiden laajenuksesta sellaisten toimintojen osalta, joiden lähtökohtana on ollut verkostoyhteistyö.

Työryhmä ehdottaa, että tavoitteiden asettamisessa otetaan huomioon tulosohjaus- ja tilivelvollisuusudistuksen edellyttämät tuloksellisuuden peruskriteerit. Tavoitteet sovitaan käyttäen mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja tai tulosneuvottelujen yhteydessä sovitaan vähintään tavoitteiden toteutumisen seurannassa käytettävistä indikaattoreista.

Työryhmä ehdottaa, että tavoitteet asetetaan jatkossakin kolmivuotiskaudelle, mutta niitä voidaan tarvittaessa tarkistaa kauden aikana. Määrällisiä tavoitteita tulee asettaa ainakin seuraavasti:

	<b>kriteeri</b>	<b>tarkastelutaso</b>
<b>tutkimus (ml. tutkijankoulutus) ja taiteellinen toiminta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tohtorin tutkinnot</li> <li>- ulkomaalaiset jatkotutkinto-opiskelijat</li> <li>- kv-opiskelijavaihto eriteltynä lähtevät ja saapuvat</li> </ul>	koulutusala yliopisto yliopisto
<b>koulutus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uudet perustutkinto-opiskelijat</li> <li>- ylemmät kk-tutkinnot</li> <li>- aineenopettajakoulutuksen saaneet</li> <li>- alemmat kk-tutkinnot</li> <li>- kv-opiskelijavaihto, eriteltynä lähtevät ja saapuvat</li> <li>- ulkomaalaiset perustutkinto-opiskelijat</li> <li>- tavoiteajassa suoritettujen ylempien kk-tutkintojen osuus</li> </ul>	yliopisto koulutusala koulutusala yliopisto yliopisto yliopisto yliopisto
<b>yhteiskunnallinen palvelutehtävä</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avoimessa yliopistossa opiskelevat</li> <li>- avoimen yliopisto-opetuksen väylä</li> </ul>	yliopisto yliopisto
<b>harjoittelukoulut</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ohjatun opetusharjoittelun määrä</li> </ul>	yliopisto

Työryhmä ehdottaa, että yliopistot kehittävät yhteistyötutkintoihin liittyvää sopimusmenettelyä niin, että yhteistyötutkintoihin liittyvät tavoitteet voidaan kirjata yliopistojen tulos sopimuksiin. Rahoitus tulee ohjata koordinaatioyliopistolle, joka huolehtii sen jakamisesta sopimusmenettelyn mukaisesti.

### 3.1.2 Tulosneuvottelut

Tulosohjausprosessi on ympärivuotista ja edellyttää molemmin puolista luottamusta ja avoimuutta. Keskeinen prosessin osa on opetusministeriön ja yliopistojen väliset vuosittain käytävät tulosneuvottelut. Niissä sovitaan tavoitteista, tavoitteiden saavuttamiseen osoitettavista voimavaroista, tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista sekä toiminnan edelleen kehittämistä. Tulosneuvottelujen yhteydessä opetusministeriö antaa yliopistoille myös suullisen palautteen tavoitteiden toteutumisesta edellisenä toimintavuonna. Useimmat tulosneuvotteluissa esille tulevat asiat on valmisteltu vuoden aikana pidetyissä erillisissä valmistelemissä kokouksissa tai muissa tapaamisissa.

Viime vuosina tulosneuvotteluissa on lisätty strategista keskustelua, mikä on osaltaan vahvistanut tulosneuvottelujen merkitystä. Tulosneuvotteluissa on ollut esillä yliopistojen toivomuksesta myös sellaisia strategisesti tärkeitä asioita, jotka eivät suoraan ole liittyneet seuraavan vuoden tavoitteiden asettamiseen tai määrärahoihin.

Työryhmä ehdottaa, että tulosneuvotteluissa käsitellään asetettujen tavoitteiden toteutumista, yliopiston strategisia haasteista muutaman etukäteen valitun strategisen teeman osalta sekä yleisemmin yliopiston toiminnan kehittämissuuntaa. Tulosneuvotteluissa käsitellään myös mahdolliset koulutusvastuiden muutokset ja maisteriohjelmien käynnistämistä koskevat esitykset.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistot osallistuvat tavoitteiden asettamiseen omilla ehdotuksillaan ennen tulosneuvottelua.

Työryhmä pitää tärkeänä, että tavoitteiden asettamisessa ja tavoitteiden toteutumisen seurannassa yhdistyy toiminnallinen ja taloudellinen näkökulma.

### 3.1.3 Tulossopimus

Tulossopimuksessa asetetaan tärkeimmät yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevat tavoitteet sekä toiminnalliset ja määrälliset tavoitteet yliopistoille. Tulossopimukset vahvistetaan lopullisesti eduskunnan hyväksytyä talousarvion. Talousarviosta siirretään tulossopimukseen kaikki sellaiset tavoitteet, joilla on merkitystä yliopiston ohjauksen kannalta. Tulossopimuksen tavoitteet ovat talousarvioesitystä tarkemmalla tasolla sisältäen myös sellaisia tavoitteita, joilla ei ole suoranaista resurssikytkentää.

Tulossopimuksessa on kyse osapuolten yhteisen neuvottelun tuloksesta. Sopimuksen allekirjoittavat molemmat osapuolet ja se velvoittaa sekä opetusministeriötä että yliopistoja. Yleisen tulkinnan mukaan niiden noudattamisessa ei voida kuitenkaan vedota sopimusoikeudellisiin edellytyksiin ja seuraamuksiin. Olennaista on, että osapuolet pohtivat yhdessä, mitä sopimukseen kirjataan ja miten sen toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Tulossopimuksen rakenne voidaan päättää opetusministeriön ja yliopistojen parhaaksi katsomalla tavalla. On kuitenkin luontevaa, että tulossopimuksiakin jäsennetään hallinnonalan strategian mukaisesti ottaen huomioon tulosprisman rakenne. Sopimukseen tulisi kirjata näkyviin paitsi hallinnonalan yleistavoitteet myös yliopiston useamman vuoden painopisteet, joiden pitää olla linjassa ministeriön strategisten linjausten kanssa. Painopisteiden määrittely vuotta pidemmälle aikavälille antaa pohjaa myös tulevien vuosien tulostavoitteiden laadinnalle.

Työryhmä ehdottaa, että tulossopimukset jäsennetään ottaen huomioon hallinnonalan strategiset painopisteet ja tulosprisman rakenne. Tulossopimuksen rakenne on kaikille yliopistoille yhtenäinen.

## 3.2 Seuranta ja raportointi

Parempi tulosohejaus ja tilivelvollisuus edellyttävät käytännössä mm. valtion tilinpäätösraportoinnin uudistamista sekä tilivelvollisuuden toteuttamiseen liittyvien menettelyjen samoin kuin laskentatoimen ja johtamisen kehittämistä. Hallinnon tilivelvollisuutta määrittävät talousarviosäännökset korostavat voimakkaasti oikeiden ja riittävien tietojen esittämisvaatimusta. Lähtökohtana tuloksellisuuden raportoinnille on pidetty selkeiden mittarien ja tunnuslukujen käyttöä. Tunnuslukujen avulla saadaan vertailutietoa, joka tekee mahdolliseksi tuloksellisuuskehityksen tarkastelun pidemmällä aikavälillä. Talousarvioasetuksen mukaisesti yliopistojen tulosohejauksen seurantarjestelmää on kehitettävä siten, että se palvelee toisaalta opetusministeriön ohjauksen ja toisaalta yliopistojen sisäisen johtamisen tarpeita.

### 3.2.1 Tilinpäätös ja toimintakertomus

Talousarviosäädökset velvoittavat yliopistoja raportoimaan tavoitteiden toteutumisesta ministeriölle. Toimintakertomus on yliopiston vuosittain antama raportti opetusministeriölle tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Valtiokonttori on ohjeistanut toimintakertomuksen laadintaa suosittaen virastoille yhtenäistä rakennetta.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan valtiontaloudesta ja talousarvion toteutu-

misesta. Tilinpäätöskertomuksen valmistelua varten opetusministeriön on laadittava ehdotus toimialansa tuloksellisuuden kuvaukseksi, jonka tulee sisältää myös vertailut talousarvioesityksen perusteluissa esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin ja vahvistettuihin tulostavoitteisiin. Hallituksen toimenpidekertomuksessa hallitus vastaavasti selvittää eduskunnalle toimintaansa sekä niitä toimenpiteitä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Sisällössä painotetaan yleispolitiikkaa ja erityisesti hallitusohjelman toteutumista. Talousarviosäädösten perusteella ministeriöiden edellytetään varmistavan hyvissä ajoin, että tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muiden seurantajärjestelmien avulla voidaan tuottaa tilinpäätöskertomuksessa raportoitavaksi edellytetyt tiedot. Hallituksen raportointiasiakirjojen laatimisessa joudutaan aiempaa enemmän hyödyntämään tietoja, joiden tulisi ilmetä yliopistojen tilinpäätösasiakirjoista.

Yliopistot laativat vuosittain tilinpäätöksen, joka on keskeisin tilivelvollisuutta toteuttava raportointiasiakirja ja tärkeä osa opetusministeriön tulosneuvotteluihin valmistautumista. Tilinpäätös on laadittava ja hyväksyttävä viimeistään maaliskuun 15 päivänä. Opetusministeriön sisäisestä valmisteluajataulusta johtuen yliopistojen tilinpäätökset saadaan liian myöhään yliopistoyksikön käyttöön, jotta niitä voitaisiin hyödyntää valtion tilinpäätöskertomuksen ja ministeriön toimintakertomuksen valmistelussa.

Toimintakertomuksessa esitetään tiedot toiminnan tuloksellisuudesta sekä tilinpäätöksen ja tuloksellisuuden analyysi. Toimintakertomukseen sisältyvät viraston toiminnan ohjauksen kannalta keskeiset tuloksellisuustiedot. Yliopistojen toimintakertomuksissa on jo enenevässä määrin esitetty arvio ministeriön kanssa sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta, tulosten analyysi on kuitenkin usein puutteellista. Riittävästi ei ole käsitelty sitä, mistä mahdolliset poikkeamat tulosten ja tavoitteiden välillä johtuvat, ja tarvitaanko tavoitteiden tarkistamista tai kehittämistoimenpiteitä yliopiston sisällä.

Toimintakertomuksen sisältö uudistuu johdon katsauksen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin sekä virheitä ja väärinkäytöksiä koskevien tietojen osalta.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistot toimittavat opetusministeriölle toimintakertomusluonnoksen maaliskuun alussa varsinaisen tilinpäätösasiakirjan saapuessa ministeriölle sen valmistuttua maaliskuun puolivälissä.

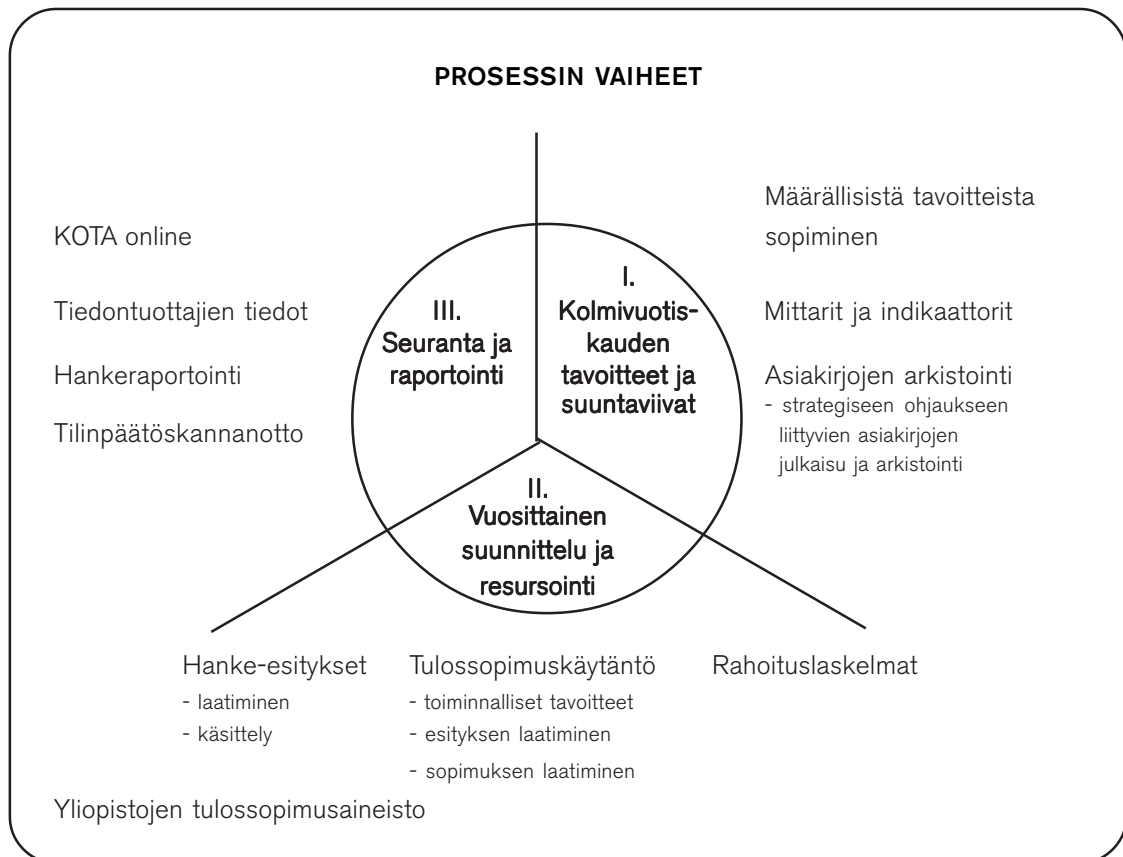
Työryhmä katsoo, että opetusministeriö saa tarvittavan informaation, mikäli yliopistot noudattavat Valtiokonttorin antamaa tilinpäätösohjeistusta. Opetusministeriön tulee antaa tarkentavia ohjeita, mikäli tarvitaan yksityiskohtaisempaa tietoa jostakin erityiskysymyksestä (esim. laadunvarmistusjärjestelmien kehittäminen tai määräaikaisten vakinaistaminen), erillisstrategian konkreettisista toimenpiteistä (esim. toimitilastrategia tai aluestrategia) tai tuloksellisuuskriteerien perusteena olevasta aktiivisuudesta.

Yliopistojen tulee arvioida, mistä mahdolliset tavoitteiden ja saavutettujen tulosten väliset erot johtuvat. Raportin jäsentelyssä tulee mahdollisimman pitkälle noudattaa tulossopimuksen rakennetta. Arviointitoiminnan (omat arviointihankkeet ja ulkopuolinen arviointi) osalta yliopistojen tulee tuoda esille keskeisimmät arviointitulokset ja niiden pohjalta päätetyt jatkotoimenpiteet.

### 3.2.2 KOTA -tietojärjestelmä

KOTA -tietokanta muodostaa keskeisen osan tulosohjausjärjestelmän seurantaan. Määrällisten mittareiden osalta nykyinen seurantajärjestelmä tuottaa suhteellisen hyvin yliopistojen ohjausjärjestelmän kannalta tarvittavat seurantatiedot. Järjestelmän hyödyntäminen on toistaiseksi jäänyt seurantatietojen ohella tavoitteenasettelun taustatietojen tuottamiseen. KOTA -tietokantaa kehitetään tilastotietokannasta laajemmin tulosohjausta tukevaksi vuorovaikutteiseksi tietojärjestelmäksi (tulosohjausportaali). Tavoitteena on järjestelmän kautta tapahtuva sähköinen asiakirjojen laadinta ja käsittely niin suunnittelussa, seurannassa kuin raportoinnissakin. Uusi KOTA -tietojärjestelmä tuo opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjauksen yhteisten prosessien hallinnan extranet-ympäristöön. Järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2005 lopussa. KOTA -tietojärjestelmän kehittäminen mahdollistaa aiempaa paremmin tavoitteiden toteutumisen seurannan määrällisten tavoitteiden lisäksi myös toiminnallisten tavoitteiden osalta. Järjestelmä mahdollistaa tietojen välittämisen myös ministeriöstä yliopistoihin.

Tulosohjausportaalia voidaan hyödyntää myös yliopiston sisäisessä tavoitteiden ja hankkeiden valmistelussa. Määrämuotoisen hankevalmistelun kautta eri hankkeiden välinen vertailtavuus on aiempaa helpompaa. Aiempien vuosien tulosneuvotteluaineistoon voidaan palata aina tarvittaessa. Tilastotietojen osalta ministeriön ja yliopistojen käytettävissä on aiempaa laajempi ja yksityiskohtaisempi aineisto.



Kuva 2. Yliopistojen tulosohjausportaali

Työryhmä pitää tärkeänä, että KOTA -tietojärjestelmää hyödynnetään mahdollisimman kattavasti tulosohjauksen valmisteluprosessin eri vaiheissa (tulossopimusaineistot, määrällisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen, hankevalmistelu, rahoituslaskelmat, tulossopimuksen laadinta, raportointi ja seuranta).

Työryhmä ehdottaa, että sopimuskauden 2007–2009 valmistelusta alkaen tulosneuvotteluihin liittyvä tiedonvaihto ministeriön ja yliopistojen välillä tapahtuu pääosin KOTA -tietojärjestelmän kautta.

Työryhmä ehdottaa, että KOTA -tietojärjestelmään tuotetaan määrällisten tavoitteiden toteutumisaraportti. Tämän lisäksi KOTA -järjestelmään tehdään pysyvien mittareiden lisäksi raportointityökalu, jonka avulla kyetään tuottamaan toiminnallisten tavoitteiden seurannan kannalta tarpeellisia tunnuslukuja.

Opetusministeriö on vuosittain rahoittanut valtakunnallisten ohjelmien ohella yliopistojen omia hankkeita. Useassa tapauksessa hankkeiden rahoitus on sovittu yhtä vuotta pidemmälle ajanjaksolle. Yliopistoilta ei ole kaikilta osin edellytetty vuosittaista raportointia hankkeiden vaikuttavuudesta. Raportointi ei ole ollut myöskään kaikilta osin yhtenäistä. Hankkeita käynnistettäessä on jatkossa pystyttävä täsmällisesti määrittämään, mitä seurantatietoja jälkikäteisraportoinnissa tullaan edellyttämään.

Työryhmä ehdottaa, että hankeraportoinnin osalta yliopistoilta edellytetään hankkeen perustietojen lisäksi vähintään tietoa hankkeelle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, hankkeen etenemisestä, rahoituksen toteutuneesta käytöstä, suunnitelmasta rahoituksen päätyttyä sekä selvitystä mahdollisesti siirtyvistä merkittävistä määrärahaeristä.

### **3.3 Tilinpäätöskannanotto**

Opetusministeriö on vuodesta 2002 alkaen antanut yliopistoille kirjallisen palautteen asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja kehittämistarpeista. Uusituissa talousarviosäännöksissä on korostettu ministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa ja politiikkasektoreidensa ohjaajina ja tulosvastuun toteuttajina. Ministeriön on annettava varainhoitovuodesta 2005 lähtien viimeistään kesäkuun 15 päivänä perusteltu kannanotto yliopiston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut yliopiston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta.

Kannanoton valmistelua varten ministeriö voi tarvittaessa hankkia muun riippumattoman ulkopuolisen tahon arvion tilinpäätöksen ja tulostiedon laadusta ja tulosten saavuttamisesta. Selvitys tai arvio on aina ministeriön tilaama ja se tehdään ministeriön pyytämässä laajuudessa. Ministeriön hankkiman selvityksen tai arvion voi katsoa sisältävän sekä perinteisen taloudenhoitoon keskittyvän tilintarkastuksen että laajemman tarkoituksenmukaisuustarkastuksen tietoja. Lähtökohtana on, että ulkoisen tahon suorittama arviointi täydentää viraston omaa tulosraportointia ja tarkastelee kriittisesti myös tulostiedon laatua.



## Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava:

- 1) arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta;
- 2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista;
- 3) mihin toimenpiteisiin tilivirastossa tai rahastossa sekä tilivirastoon mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi;
- 4) mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Työryhmä ehdottaa, että ministeriön tilinpäätöskannanotossa käsitellään tavoitteiden saavuttamisen arviointia tulosalueittain sisältäen mahdolliset kehittämissuositukset ja ministeriön toimenpiteet sekä tilinpäätöksen ja muun seuranta-aineiston laatu. Palautteen liitteeksi laitetaan yhteenveto Valtiontalouden tarkastusviraston huomautuksista ja määrällisten tavoitteiden toteutumataulukko.

# 4 Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmä

## 4.1 Budjettirahoitus ja tätä täydentävä ulkopuolinen rahoitus

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitettuihin toimintamenoista ja tätä täydentävästä rahoituksesta (yhteisrahoitteinen toiminta, maksullinen toiminta, lahjoitukset, sponsorirahoitus). Täydentävästä rahoituksesta merkittävä osa on kansallisesti kilpailtua tutkimusrahoitusta, jonka määrää on viime vuosina lisätty ja jota edelleen lähivuosina ollaan lisäämässä. Voidaankin perustellusti sanoa, että Suomessa yliopistokoulutusta ja -tutkimusta rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin.

**Taulukko 2.** Yliopistojen kokonaisrahoitus vuonna 2004 (Lähde: KOTA)

	(1 000 euroa)	%
Budjettirahoitus	1 235	64,2
Suomen Akatemia	144	7,5
Tekes	91	4,7
Kotimainen yritys	100	5,2
Muu kotimainen	258	13,4
EU	74	3,8
Ulkomainen	22	1,1
<i>Yhteensä</i>	1 924	100

Yliopistojen toimintamäärärahat ovat lisääntymässä vuodesta 1997 vuoteen 2006 yhteensä 416 miljoonaa euroa (49 %). Opetusministeriön yliopistoille osoittamista toimintamäärärahoista perusrahoitusta on 1 093 miljoonaa euroa (v. 2005), jossa koko kolmi-vuotiskauden vakaana pysyvän rahoituksen osuus on 832 miljoonaa euroa. Valtakunnallisten tehtävien rahoituksen kanssa tämä merkitsee 70 % vakaata osuutta toimintamenoissa. Kokonaiskuva muuttuu tästä, mikäli tarkasteluun otetaan mukaan myös pääosin kilpailun kautta tuleva täydentävä rahoitus. Tällöin kolmi-vuotiskauden vakaa osa on enää 45 % kokonaisrahoituksesta. Yliopistojen vapaasti kohdennettavan rahoituksen osuus on toiminta-

menoissa 85 % ja perusrahoituksessa 92 %.

Ulkopuoliset rahoittajat arvioivat omista lähtökohdistaan, mihin tarkoitukseen rahoitusta myöntävät. Täydentävän rahoituksen odotetaan tukevan yliopistojen toimintaa, mutta sillä ei kuitenkaan ole tarkoitus kompensoida suoran budjettirahoituksen puutteita. Esimerkiksi Suomen Akatemian kilpailtu tutkimusrahoitus, huippuyksikkö- ja akatemiaprofessuurirahoituksineen, osaltaan tukee yliopistojen profiloitumista. Suomen Akatemian ja Tekesin merkitys yliopistojen tutkimustoiminnan rahoittajina ja toiminnan suuntaajina onkin jatkuvasti kasvanut.

Työryhmä katsoo, että opetusministeriön, yliopistojen, Suomen Akatemian ja Tekesin yhteistyötä on tiivistettävä tutkimuksen voimavarojen mahdollisimman tuottavan käytön varmistamiseksi ja voimavaroja suunnattava tulevan kilpailukykyemme kannalta keskeisille uusille tai kehittymässä oleville tieteenaloille. Työryhmä ehdottaa, että Suomen Akatemian yleiskustannuslisä nostetaan samalla lähemmäksi aiheuttamisperiaatteen mukaista tasoa.

Yksityisen sektorin merkitys yliopistojen rahoittajana on vähäinen. Valtioneuvoston kanslian globalisaatioselvityksessä korkeakoulujen tavoitteeksi onkin asetettu yrityksiltä saadun rahoituksen kaksinkertaistaminen. Yritysyhteistyön lähtökohtana on jatkossakin pidettävä sitä, että yliopistot voivat sen avulla tukea toimintansa profiloitumista ja painoalojen kehittämistä. Suomessa yritysten rahoituksella ei juurikaan tueta yliopistojen perustoimintoja. Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämistä esittääkin, että yritysten korkeakouluille tekemien, tutkimuksen rahoitukseen suunnattujen lahjoitusten verovapauserajan nostamista selvitetään. Tällä hetkellä yhteisö saa vähentää tuloistaan enintään 25 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen.

Monet yliopistot ovat toteuttaneet yhteiskunnallista palvelutehtäväänsä rakennerahastovaroin. Rakennerahastovaroja on käytetty yliopistojen infrastruktuurin rakentamiseen sekä alueellisia ja valtakunnallisia koulutustarpeita tyydyttäneiden maisteri- ja muuntokoulutusohjelmien toteuttamiseen. Mikäli Euroopan Unionin tulkinta opiskelijoiden asuinpaikasta säilyy samanlaisena myös uudella rakennerahastokaudella, niin se merkinnee yliopistoissa rakennerahastojen tarjoamien toimintamahdollisuuksien merkittävää vähenemistä varsinkin kun samanaikaisesti myös rakennerahastovarojen määrä maassamme tulee jonkin verran alenemaan. Toisaalta Euroopan Unionin 7. tutkimuksen puiteohjelman voimavarat ovat tämän hetkisen tietämyksen mukaan voimakkaasti kasvamassa, mikä avanee yliopistoille uusia mahdollisuuksia.

Useassa eri selvityksessä on osoitettu yliopistojen subventoivan täydentävällä rahoituksella tapahtuvaa toimintaa alimitoitettujen yleiskustannusten kautta. Valtiontalouden tarkastusviraston huomautukset ovat koskeneet erityisesti maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan seuranta ja kustannusvastaavuuden esittämistä.

Syksyllä 2005 valmistuu opetusministeriön toimeenpanema selvitystyö yliopistojen kustannuslaskennan kehittämistä. Hankkeessa selvitetään yliopistojen kustannuslaskennan tila, sisäisen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen kannalta oleelliset laskentatiedot sekä esitetään suositukset hyvistä käytännöistä.

Työryhmä katsoo, että yliopistojen tulee kustannuslaskennan kehittämistä koskevan hankkeen suositukset huomioon ottaen järjestää kustannuslaskentansa talousarviolain- ja asetuksen edellyttämälle tasolle. Yliopistojen tulee kohdistaa ulkopuolisella rahoituksella tehtävälle toiminnalle aiheuttamisperiaatteen mukaiset tila- ja yleiskustannukset.

Työryhmä pitää tärkeänä, että yliopistot lisäävät yritysyhteistyötään ja valmistelevat yhteistyössä opetusministeriön kanssa noudatettavia hyviä käytäntöjä. Työryhmä tukee myös yritysten yliopistoille osoittamien lahjoitusten verovapausrajan nostamista.

## 4.2 Rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat

Yliopistolain mukaan yliopistojen tehtävänä on "edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviä hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta". Opetusministeriö ohjaa suoraan toimintamenoja rahoitettavaa toimintaa yliopistoissa. Täydentävä rahoitus kohdistuu pääasiassa palkkauskustannuksiin, joten yliopistojen vastuulle jää suurelta osin vastuu koko kansallisen tutkimusjärjestelmän perusinfrastruktuurin ylläpidosta. Tutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi kilpaillulla tutkimusrahoituksella on jatkossa entistä suurempi merkitys. Yliopistojen tulee strategisessa kehittämisessään korostaa kokonaisrahoitusnäkökulmaa.

Voimassa oleva rahoitusmalli, yhdessä myönteisen budjettikehyksen kanssa, on tarjonnut suhteellisen hyvät toimintaedellytykset kaikille yliopistoille, ohjannut toimintaa tavoitteiden suuntaan ja korjannut samalla pääosan aiemmin tiedostetuista epäkohdista. Tämän seurauksena yliopistojen välisissä rahoitusosuuksissa on tapahtunut muutoksia.

Työryhmä tarkasteli voimassa olevan rahoitusmallin kehittämisen ohella myös rakenteellista toisenlaisia ratkaisuja. Työryhmä päätyi kuitenkin vaihtoehtoon joka rakentuu voimassa olevan mallin pohjalle ja ohjaa yliopistojen toimintaa tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Rahoitusmallin kehittämisessä otetaan huomioon valtioneuvoston periaatepäätös koskien julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä sekä yliopistojen toimintaympäristön muutokset ja kokemukset kansainvälisistä rahoitusmalleista (ks. liite 1). Periaatepäätöksen linjaukset näkyvät muun muassa siten, että koulutuksen ja tutkimuksen välistä painopistettä rahoitusmallissa siirretään tutkimusedellytysten vahvistamisen suuntaan, tutkimustoimintaa kuvaavia kriteerejä monipuolistetaan ja yksittäisten tohtorin tutkintojen painoarvoa vähennetään.

Muutosten yhteydessä huolehditaan sitä, että ne eivät perusteettomasti vaikuta yliopistojen väliseen rahoitustasapainoon. Lähtökohtana pidetään perusrahoituksen osalta jatkuvuuden turvaamista ja vain olennaisten muutostarpeiden sisällyttämistä malliin. Muutostarpeiden tulee heijastua rahoitusmalliin, mutta kaikkia tarpeita ei voida ottaa huomioon, koska mallin läpinäkyvyyttä ei haluta heikentää. Yliopistojen rahoitus rakentuu edelleen perus-, hanke- ja tuloksellisuusrahoituksen osioista.

Työryhmä on pitänyt seuraavia asioita toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohtina:

- Rahoitusjärjestelmä tukee valtakunnallisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutumista. Rahoitusmallissa painopistettä siirretään vahvistamaan tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen edellytyksiä. Koulutuksen toimintaedellytyksistä huolehditaan budjettirahoituksella.
- Laskennallista perusrahoitusmallia kehitetään edelleen valtakunnallisena kehyksenjakomallina. Tämä korostaa yliopistojen omien strategioiden ja johtamisen

merkitystä niiden päättäessä määrärahojensa kohdentamisesta omien laskentamalliensa ja kriteereidensä perusteella.

- Perusrahoituksella turvataan kaikille yliopistoille kohtuulliset taloudelliset edellytykset tutkimukseen, koulutukseen, taiteelliseen toimintaan ja yhteiskunnalliseen palvelutehtävään. Perusrahoitus pidetään vakaana koko kolmivuotiskauden ja perusrahoituksen rinnalla lisätään laadun ja tuloksellisuuden merkitystä.
- Laatua ja tuloksellisuutta korostetaan niin perusrahoituksen sisällä kuin tuloksellisuusrahoitusta lisäämällä. Tuloksellisuusrahoituksessa otetaan huomioon laadun ohella vaikuttavuus- ja tehokkuusnäkökulma. Tätä voidaan tukea siirtämällä toteutuneiden tutkintomäärien tarkastelu teknisesti tuloksellisuusrahoituksen puolelle.
- Tutkimuksen ja tutkijankoulutuksen perusteella määräytyvässä rahoituksessa otetaan käyttöön uusia kriteereitä ja vähennetään yksittäisen tohtoritutkinnon merkitystä. Tuloksellisten yliopistojen rahoitusta täydentää kilpaillun tutkimusrahoituksen kasvu.
- Hankerahoitusta kehitetään strategisempaan suuntaan kytkemällä se entistä kiinteämmin valtioneuvoston politiikkaohjelmiin ja opetusministeriön koulutus- ja tutkimuspoliittisiin ohjelmiin. Hankerahoitusta voidaan edelleen käyttää merkittäviin hankkeisiin, jotka tukevat yliopistojen profiloitumista, painoalojen vahvistamista, keskinäistä yhteistyötä sekä infrastruktuurin kehittämistä.
- Rahoitusjärjestelmän jatkuvuudesta huolehditaan myös seuraavan kolmivuotiskauden jälkeen.
- Useissa selvityksissä esille noussut teknillistieteellisen koulutuksen lisärahoitustarve voidaan vain osittain ottaa huomioon rahoitusmallin kehittämisessä. Teknillistieteellisen koulutusalan resurssitason nosto on hoidettava teknillistieteellistä koulutusta selvittäneen työryhmän ehdotusten pohjalta pysyväksi jäävällä lisärahoituksella.

### 4.3 Perusrahoitus

Nykyisessä rahoitusmallissa on korostettu perusrahoituksen vakautta. Ongelmana on kuitenkin ollut tutkintototeutumissa tapahtuneiden muutosten suuri vaikutus yksittäisen yliopiston rahoitukseen erityisesti tohtorin tutkintojen puolella. Rahoitusmallin sisällä perusrahoituksen vakautta voidaan edesauttaa siirtämällä toteutumien tarkastelu tuloksellisuusrahoituksen osaksi. Opiskeluaikojen lyhentämistavoite ja opintoprosessien kehittäminen tukevat myös koulutuksen tutkintototeutumien tarkastelua tuloksellisuusrahoituksen osana. Nykyinen laajuustekijä on hyvä säilyttää vakautta tuovana elementtinä, mutta perusrahoituksessa tulee voimallisemmin korostaa yliopistojen perustehtäviä. Tämä toteutetaan vakioimalla laajuustekijä nykyisen suuruiseksi, jolloin sen painoarvo ajan myötä vähenee. Yksittäisen yliopiston perusrahoitus pysyy koko kolmivuotiskauden vähintään samalla tasolla budjettikeyhksen pysyessä ennallaan. Tämä on osaltaan tukemassa yliopistojen rakenteellista kehittämistä.

Tutkintojen merkitystä rahoitusta määrittävänä tekijänä tulee vähentää erityisesti tohtorin tutkintojen osalta. Tämä tapahtuu ottamalla käyttöön perusrahoituksessa tutkimuksen ja tutkijankoulutuksen perusteella määräytyvään rahoitukseen uusia kriteereitä.

Mallin painopistettä on suunnattava tutkimukseen ja tutkijakoulutuksen suuntaan. Tämä toteutetaan määrittämällä koulutuksen ja tutkimuksen jakosuhteeksi 56–44 aiemman 60–40 sijaan. Tulosalueittaisten kustannustietojen perusteella yliopistoissa toteutunut rahankäyttö budjettirahoituksen osalta on 54–46. Koulutuksen osuuden esitettyä suurempi alentaminen ei ole perusteltua koska koulutuksen toimintaedellytyksistä huolehditaan lähes yksinomaan budjettirahoituksella.

Tiedossa olevan budjettikehyksen mukaan koulutuksen perusteella määräytyvä perusrahoituksen määrä säilyy nykyisellä tasolla. Nykyisen koulutukseen käytetyn rahoituksen pitäisi sinänsä olla riittävä, koska valtioneuvoston linjausten mukaisesti yliopistolaitos ei enää kasva määrällisesti ja kehittämistoimenpiteitä tulisi toteuttaa rakenteellisen kehittämisen keinoin.

Tutkimuksesta merkittävä osa rahoitetaan ulkopuolisella rahoituksella, jota koulutukseen ei ole juurikaan saatavissa. Tutkimustoimintaan osoitetaan lähivuosina merkittäviä lisäpanostuksia Suomen Akatemialle ja Tekesille. Nämä rahat kanavoituvat valtioneuvoston julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteiden kehittämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti merkittävässä määrin laadullisen kilpailun kautta tuloksellisesti toimiville yliopistoille niiden tutkimuksellisten huippuyksiköiden kautta.

Tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen rinnalle on nostettava taiteellinen toiminta, joka on taideyliopistoilla tutkimukseen rinnastettava perustehtävä. Taiteellinen toiminta tapahtuu pääosin taidealoilla ja taiteellisen toiminnan aiheuttamat kustannukset suhteessa niiden kokonaisrahoitukseen ovat merkittävät.

Koulutuksen, tutkimuksen, tutkijakoulutuksen ja taiteellisen toiminnan rinnalle kolmanneksi rahoituskokonaisuudeksi ehdotetaan yhteiskunnallista palvelutehtävää.

### **Tutkimuksen, tutkijakoulutuksen ja taiteellisen toiminnan kriteerit**

Tutkimuskriteerillä rahoitetaan yliopistojen tutkimustoiminnan perusedellytyksiä kuten tutkimushenkilöstöä ja tutkimustoiminnan edellyttämää perusinfrastruktuuria. Tutkimuskriteerien perusteella osoitetaan rahoitusta myös tutkijakoulutuksen tarpeisiin. Perustutkimusta kehittämällä luodaan edellytyksiä tulevaisuuden uusille innovaatioille. Tutkimuskriteerein jaetulla rahoituksella katetaan myös yliopistojen laitteistokannan kehittämistä ja infrastruktuurin uusintamista koskevia tarpeita. Rahoituksen avulla on mahdollista kehittää edelleen tutkijakoulutuksen laatua ja kansainvälistymistä sekä edistää tutkijauran kehittämistä (mm. post doc -toiminta).

Työryhmä ehdottaa tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen kriteerien muodostuvan seuraavasti:

1. Tutkimusaktiivisuus. Tämä muodostuu kahdesta osatekijästä. Rahoituksesta 4/5 määräytyy tutkimus- ja kehittämistoiminnan kaiken ulkopuolisen tutkimusrahoituksen mukaisessa suhteessa (lähteenä Tilastokeskus) ja 1/5 yliopistojen eri rahoituslähteiden kautta toteutuneiden tutkijakoulupaikkojen mukaisessa suhteessa (lähteenä KOTA -tietokanta).
2. Tutkijakoulutuspaikat. Opetusministeriön tutkijakoulupaikkojen palkkausmenot (lähteenä opetusministeriön tutkijakoulupäätös).
3. Tohtorin tutkintotavoitteet. Tohtoritavoitteiden osalta ei edelleenkään käytetä kustannuskertoimia.

4. Taiteellinen toiminta. Rahoitus määräytyy taitealojen budjettirahoitteisen opetushenkilökunnan mukaisessa suhteessa.

### **Kouluskriteeri**

Kouluskriteerin kautta rakennetaan yliopiston koulutustoiminnan perusedellytyksiä. Kouluskriteerin on katettava uuden tutkintorakenteen mukaisesti 3-vuotisen kandidaattikoulutuksen ja sen jälkeisen 2-vuotisen maisterikoulutuksen ohella muun tutkintoon johtavan koulutuksen tarpeet.

Työryhmä ehdottaa, että kouluskriteeri muodostuu yksinomaan maisteritutkintojen tavoitteista. Tavoitteita painotettaisiin koulutusaloittaisilla kustannuskertoimilla.

Kandidaatin tutkintojen käyttäminen koulutuksen perusrahoituksen kriteerinä on tässä vaiheessa aikaista, koska eri yliopistojen ja koulutusalojen käytännöt vaihtelevat suuresti. Kandidaatin tutkinnot voidaan kuitenkin huomioida tuloksellisuusrahoituksessa ja kannustaa sitä kautta yliopistoja niiden suorittamiseen. Seuraavan kolmivuotiskauden jälkeen kandidaatin tutkintojen asemaa tulee arvioida uudelleen myös perusrahoituksen osalta.

### **Yhteiskunnallisen palvelutehtävän kriteerit**

Yliopistojen yhteiskunnallinen vaikuttavuus toteutuu pääosin yliopistojen koulutus- ja tutkimustehtävien kautta. Tavoitteena on osoittaa korvamerkittyä budjettirahoitusta yliopistoille vain sellaisten toimintojen perusteella, joiden toiminnan laajuus tai merkittävyys on sellaista, että sen ei voida katsoa tulevan riittävästi huomioonotetuksi koulutuksen ja tutkimuksen jakokriteerien kautta. Lisäksi kaikille yliopistoille on turvattava perusedellytykset yhteiskunnallisen palvelutehtävän suorittamiseen. Tutkimustoiminnan vaikuttavuutta vahvistetaan kehittämällä osaamisen siirtoa ja hyödyntämistä sekä yhteistyötä ja verkostoitumista tutkimustoiminnassa.

Yhteiskunnallisessa palvelutehtävässä yliopistoille on osoitettu nykyisessä mallissa laskennallisin perustein alue- ja innovaatiotoimintaan sekä tutkimustulosten hyödyntämiseen liittyvien palvelujen kehittämiseen. Lisäksi opetusministeriö on harkinnanvaraisin perustein voinut osoittaa lisärahoitusta yhteiskunnallisen palvelutehtävän toteuttamiseen huomioimalla yliopistojen erityisiä aktiviteetteja niiden omien esitysten pohjalta. Työryhmä katsoo, että nykyistä jakomenettelyä on perusteltua jatkaa uudessakin mallissa ja valtakunnallisia tehtäviä voidaan tarkastella tässä osiossa.

Työryhmä ehdottaa, että yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitus sovitaan tulossopimuskaudeksi. Rahoitus määräytyy seuraavin kriteerein:

- 1a. Valtakunnallisina tehtävinä otetaan huomioon tehtäviä, joilla on huomattavaa valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä ja se on sellaisenaan yliopistolle osoitettu laissa tai asetuksessa: tehtävä ei suoranaisesti liity tutkintojen tuottamiseen. Lisäksi kulttuurivaihtosopimukseen perustuvat vakanssit kompensoidaan 35 000 euroa/vakanssi lisärahoituksella lopun rahoituksen määräytyessä perusrahoitusmallin kautta. Lisäksi erikseen sovittaessa rahoitetaan Suomessa harvinaisia kieliä ja kulttuureja sekä saamen kieltä ja kulttuuria.



- 1b. Tuetaan eräitä tehtäviä, joilla on koulutus-, tutkimus- ja sivistyspoliittista merkitystä koko yliopistolaitoksen tasolla. Tehtävän rahoitusta ei ole otettu huomioon valtakunnallisissa tehtävissä, eikä sen rahoitus ole turvattu riittävästi muun perusrahoituksen kautta eikä riittävällä ulkopuolisella rahoituksella. Tehtävä palvelee laajasti myös muita yliopistoja ja tähän voi liittyä myös merkittävä laitepainotteisuus. Lisäksi opetusministeriö on sitoutunut tiettyjen alueelliseen tarpeeseen vastaavien koulutustehtävien käynnistysvaiheen rahoitukseen.

Tehtävien rahoitus on toiminnan osarahoitusta ja yliopistolla on tehtävästä lisäksi omavastuu. Tehtävien rahoitusosuus määritellään tapauskohtaisesti ottaen huomioon perusrahoitusmallin kautta määräytyvä muu rahoitusosuus, yliopiston muun toiminnan tuottamat synergiaedut ja mahdollisuudet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. Tehtävien rahoitus sovitaan kolmivuotiskaudelle ja tulossopimusten liitteeseen kirjataan tarvittaessa tarkempi erittely. Kohdan 1a mukaisten yksiköiden osalta voidaan tarvittaessa käydä vuosittain erillinen neuvottelu ennen ao. yliopiston kanssa käytäviä tulosneuvotteluja.

2. Lisäksi osoitetaan rahoitusta tutkimustulosten hyödyntämiseen liittyvien palvelujen ja alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseen. Rahoituksesta osa osoitetaan alueellisen toiminnan laajuuden perusteella osalle yliopistoista. Tulossopimuksissa rahoitus näkyy voimavaraosuudessa kokonaismääränä ja liiteosassa erikseen mainittuna toiminnot, jotka otettu huomioon rahoitusta määriteltäessä.
3. Avoin yliopisto-opetus. Rahoitus määräytyy asetettujen laskennallisten kokovuotisten opiskelijapaikkatavoitteiden mukaisesti.

### **Laajuustekijä**

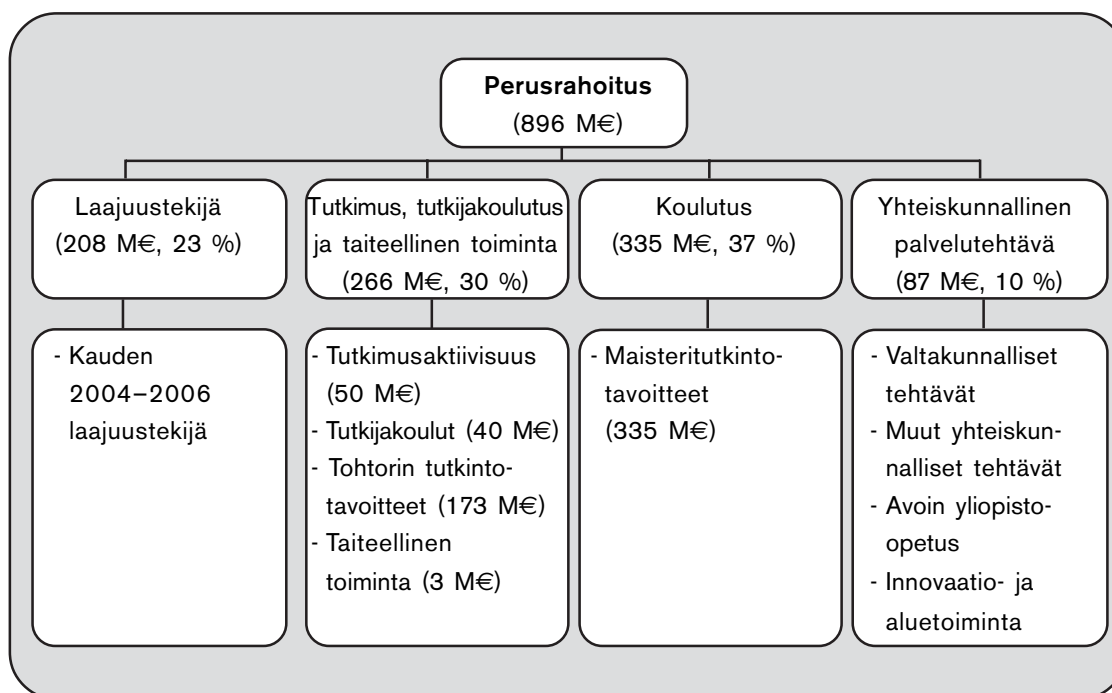
Kaudella 2004–2006 käytössä ollut laajuustekijä on muodostunut uusien opiskelijoiden tavoitteen, tilakustannusten ja aiemman toimintamenorahoituksen perusteella.

Työryhmä ehdottaa, että rahoitusmallin laajuustekijä vakioidaan euromääräisesti nykyisen laajuustekijän suuruiseksi tulevaisuuteen ja sitä seuraavaksi tulossopimuskaudeksi. Tilakustannusten osalta rahoitussuhteet muutetaan vastaamaan vuoden 2005 tilannetta.

Laajuustekijän merkitys vähenee mallissa asteittain, koska siihen ei suoriteta inflaatio-tarkistusta. Työryhmän käsityksen mukaan tämä tukee yliopistojen sopeutumista uuden rahoitusmallin muutoksiin ja siirtää mallin painopistettä toiminnan tavoitteisiin ja tuloksiin.

Työryhmä ehdottaa, että kolmivuotiskauden jälkeen laajuustekijää voidaan tarvittaessa kasvattaa ottamalla huomioon valtakunnallisten ohjelmien kautta rahoitettuja pysyväisluonteisia hankkeita ja tilakustannuksissa tapahtuneita olennaisia muutoksia. Tämä edellyttää vastaavan rahoituksen siirtoa perusrahoitusosuuteen.

Työryhmän ehdotusten mukaisesti perusrahoitus muodostuu vuosina 2007–2009 seuraavasti:



Tutkimuksen ja koulutuksen keskinäinen suhde perusrahoituksen laskentakriteereissä on 44–56. Perusrahoituskehyksessä on otettu huomioon kehittämislain mukainen lisärahoitus ja tutkintototeutumien perusteella osoitettavan rahoituksen siirto tuloksellisuusrahoituksen puolelle.

### Kustannuskertoimet

Työryhmän työskentelyn tueksi on selvitetty koulutusaloittaisia kustannuksia ja koulutusaloittaisten kustannuskertoimien vastaavuutta. Selvitysmies päätyi ehdottamaan kustannuskertoimien merkittävää korottamista luonnontieteellisellä, maatalous-metsätieteellisellä ja teknillistieteellisellä koulutusaloilla. Lievää korottamista hän ehdotti lääketieteellisellä, hammaslääketieteellisellä, eläinlääketieteellisellä, farmasian, kasvatustieteellisellä, liikuntatieteellisellä, psykologian, taideteollisella, kuvataiteen ja musiikin koulutusaloilla. Vastaavasti kustannuskertoimien alentamista selvitysmies ehdotti teologisella, humanistisella, yhteiskuntatieteellisellä, oikeustieteellisellä, terveystieteellisellä, kauppatieteellisellä ja teatterin koulutusaloilla.

Selvitysmiehen ehdotusten taustalla oli oletamus siitä, että perusrahoituksen muut osiot pysyvät ennallaan. Selvitysmiehen ehdotus lisäisi merkittävässä määrin erityisesti teknillisten korkeakoulujen rahoitusta. Teknillisten korkeakoulujen resurssitasoon liittyvät ongelmat ovat tulleet esille useissa muissakin yhteyksissä. Eräiden yliopistojen osalta rahoitus vähenisi kertoimien muuttamisen seurauksena kohtuuttoman paljon rahoitusmallin kehittämiseksi asetettujen lähtökohdat huomioon ottaen. Teknillistieteellisen koulutuksen rahoitusosuus kasvaa jonkin verran tutkimusaktiivisuuskriteerin mukaan otolla. Teknillistieteellisen koulutusalan resurssitason nosto on hoidettava teknillistieteellistä koulutusta selvittäneen työryhmän ehdotusten pohjalta pysyväksi jäävällä lisärahoituksella.

Eri alojen kustannuskertoimia ei voida tarkastella ilman, että otetaan huomioon yliopistojen rahoituskokonaisuus (esim. erillISRahoituksella hoidettavat toiminnot).

Työryhmä ehdottaa, että koulutusaloittaiset kustannuskertoimet ylemmille korkeakoulututkinnoille kaudella 2007–2009 säilyvät ennallaan.

- I ryhmä** (1,25): humanistinen, kauppatieteellinen, oikeustieteellinen, teologinen, terveystieteet ja yhteiskuntatieteellinen koulutus
- II ryhmä** (1,5): kasvatustieteellinen, liikuntatieteellinen ja psykologian koulutus
- III ryhmä** (1,75): teknillistieteellinen, luonnontieteellinen ja maatalous- metsätieteellinen koulutus (ml. ravitsemustiede)
- IV ryhmä** (3,25): farmasia, eläinlääketiede, hammaslääketiede, lääketiede
- V ryhmä:** taidealat: kuvataide ja taideteollinen ala (3,75), musiikki (4,5) ja teatteri ja tanssi (5,5).

Työryhmä ehdottaa, että pikaisesti käynnistetään valmistelu korkeakoululaitoksen kehittämislain jatkamiseksi vuoden 2007 jälkeen. Valmistelussa tulee ottaa huomioon myös teknillistieteellisen koulutuksen lisärahoitustarve ja yliopistojen vuokranmääräytymisperusteissa tapahtuneet muutokset.

## 4.4 Hankerahoitus

Hankerahoituksen rooli on tulossopimusmenettelyn myötä kehittynyt. Alkuvaiheessa hanke- rahoitus kohdistui pitkälti yliopistojen yksittäisiin hankkeisiin, mutta sittemmin rahoituksen roolia on kehitetty niin, että sillä on voitu tukea valtakunnallisia korkeakoulupoliittisia tavoit- teita ja yliopistojen strategiatyötä. Hankerahoituksen ongelmana on ollut, että se jakautuu moniin pieniin hankkeisiin, joiden toteuttamisesta monin osin voitaisiin päättää yliopistojen sisällä. Mikäli yliopistot sisällään päättäisivät omista hankkeistaan, vähenisi samalla yliopisto- jen osittain hankalaksi kokema korvamerkityn rahoituksen määrä.

Valtakunnallisesta näkökulmasta ohjelmapohjaisen rahoituksen roolia hankerahoituksessa ei tulisi ainakaan vähentää. Suuntaamalla rahoitusta ohjelmiin voidaan tukea valtakunnallisten korkeakoulupoliittisten linjausten toteuttamista. Ohjelmien puitteissa voidaan tukea myös esimerkiksi lupaavien uusien kasvualojen kehittämistä. Ohjelmapohjainen rahoitus onkin nähtävä opetusministeriön strategisena työvälineenä.

Opetusministeriön ja yliopistojen välisessä ohjaussuhteessa lähtökohtana on instituutio- kohtainen ohjaus. Yliopistolaitoksessa on katsottu kuitenkin olevan rakenteellisia piirteitä, jotka luonnostaan ohjaavat kehitystä yhteistyöhön ja verkostoitumiseen, kuten hajanainen ja pienistä yksiköistä tai aloista koostuva laitosrakenne, valtakunnalliset painoalat, puuttuvat tie- teenalat, profiloituminen ja työnjako sekä tukipalveluiden infrastruktuurin kehittäminen. Kansainvälisesti korkeatasoisen toiminnan saavuttaminen ja kilpailukyvyyn säilyttäminen edel- lyttävät usein kansallisten voimavarojen yhdistämistä ja monitieteisyyden tukemista niin yli- opistojen kuin tutkimuslaitosten ja yritystenkin kesken. Verkostojen ohjaaminen on tapah- tunut lähinnä informaatio-ohjauksen ja yliopistojen kautta verkostoille kohdennetun hanke- rahoituksen avulla.

Hankerahoituksella on tuettu myös yliopistojen varustamista. Varustamishankkeet ovat usein niin isoja, että niiden toteuttamisen esteeksi on helposti muodostunut hankerahoituk- sen vähäisyys. Varustamista on syytä tukea jatkossakin hankerahoituksella. Samanaikaisesti yliopistojen tulisi kuitenkin vahvistaa siirtomäärärahojen strategista käyttöä, sekä sen ohella hyödyntää myös mm. rakennerahastojen tarjoamia mahdollisuuksia. Valtioneuvoston peri- aatepäätöksen mukaista on myös infrastruktuuriyhteistyö niin korkeakoulujen kesken kuin

korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kesken.

Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisen tavoitteena on, että valtion tiede- ja teknologianeuvoston johdolla valmistellaan 30.6.2006 mennessä kansallinen strategia kansainvälisesti kilpailukykyisten tieteen ja teknologian osaamiskeskittymien ja huippuyksiköiden synnyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Strategiaan sisällytetään myös esitykset laajojen infrastruktuurien kehittämistä ja niiden hyödyntämisen parantamista. On oletettavaa, että yliopistot tulevat olemaan keskeisessä asemassa tällaisissa osaamiskeskittymissä. Rahanjakomallilla voitaisiin osaltaan tukea tällaisten keskittymien toimintaa. Alkuvaiheessa rahoitusta kanavoitaisiin ohjelmajohdolla hankerahoituksena. Myöhemmässä vaiheessa näitä huippuosaamisen keskittymiä voitaisiin käyttää myös tuloksellisuusrahoituksen kriteerinä tai huomioida osoitettu ohjelmajohdolla hankerahoitus kolmivuotiskauden jälkeen perusrahoituksen laajuustekijää kasvattavana tekijänä.

Tulevaisuudessa yksittäisten hankkeiden määrää tulee vähentää ja rakentaa vaikuttavuudeltaan laaja-alaisempia ja monipuolisempia yliopistojen yhteishankkeita ja hankkeita, jotka entistä vahvemmin tukevat yliopistojen strategiatyön ja painoalojen kehittämistä ja kehittävät koko yliopistolaitoksen toimintaa. Tällaisten hankkeiden piiriin voivat kuulua myös valtakunnallisesti merkittävät yliopistojen yhteistyöverkostot. Yliopistojen yhteistyön osalta on tavoiteltavaa, että opetusministeriö voi osoittaa verkostoille tulevan koordinaatio- ja mahdollisen muun rahoituksen koordinoivalle yliopistolle. Verkostoja synnytetessä ja kehitettäessä yliopistojen tulee sopia rahanjaon periaatteista verkoston sisällä, myös tutkintojen osalta. Samoin verkoston tehtävät tulee määritellä selkeästi.

Tässä yhteydessä tulee tarkastella myös mm. yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteisten aluestrategioiden mukaisia hankkeita. Hankkeiden rahoituksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että hankkeissa on eri toimijoiden ja yliopiston oma riittävä taloudellinen sitoutuminen.

Hankerahoituksella on tuettu myös yliopistojen koulutuslaajennuksia tietyn määräajan. Tämän jälkeen rahoitus on toteutunut tutkintotavoitteiden kautta. Valtioneuvoston linjausten mukaan yliopistolaitos ei enää kasva, vaan kehittämistyössä on hyödynnettävä rakenteellisen kehittämisen tarjoamia mahdollisuuksia. Koulutuslaajennusten yhteydessä yliopistojen onkin esitettävä myös tarvittavat sopeuttamistoimenpiteet. Sopeuttamisvaiheen aikana yliopistoille voidaan osoittaa määräaikaista hankerahoitusta rakenteellisen kehittämisen tukemiseksi.

Opetusministeriön tehtävänä on huolehtia siitä, että kaikki yliopistot saavat käyttöönsä vähintäänkin kohtuulliset perusvoimavarat. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että opetusministeriöllä tulee olla harkinnanvarainen mahdollisuus vaikuttaa yliopistojen rahoituskehitykseen. Mikäli yliopisto on ajautumassa taloudelliseen ahdinkoon, niin ministeriö voisi tukea yliopiston toimintaa ja edellyttää samalla suunnitelmaa korjaavista toimenpiteistä.

Työryhmä ehdottaa, että hankerahoitusta kehitetään opetusministeriön harkinnanvaraisena strategiarahoituksena. Ohjelmajohdolla hankkeita jatketaan vähintäänkin nykyisellä tasolla. Strategiarahoituksen piiriin kuuluvat edelleen varustamisasiat yhteisrahoitteisen toimintamallin pohjalta. Yliopistojen koulutus- ja tutkimustoiminnan rakenteellista kehittämistä tuetaan sopeuttamisvaiheen ajan. Lisäksi tuetaan valtakunnallisia kehittämissuunnitelmia (kuten opintojen laadullinen kehittäminen, opintoprosessien kehittäminen) ja valtakunnallisesti merkittävää verkostotoimintaa. Opetusministeriön hankerahoituksen kautta rahoitettavien hankkeiden lukumäärää vähennetään ja rakennetaan vaikuttavuudeltaan laaja-alaisempia ja monipuolisempia yliopistojen yhteishankkeita.

Työryhmä katsoo, että yliopistojen tasapainoisen talouskehityksen turvaamiseksi opetusministeriöllä tulee tulossopimuskaudella 2007–2009 olla käytössään asteittain alenevaa rahoitusta, jolla tuetaan yliopistojen talouden sopeutumista. Rahoitusta voidaan käsitellä hankerahoituksen osana.

## 4.5 Tuloksellisuusrahoitus

Tuloksellisuusrahoituksen kriteerien ongelmana on ollut, että ne ovat pitkälti vakioineet tuloksellisuusrahoituksen määrän koko suunnittelukaudeksi. Kriteerit sinällään ovat olleet keskeisten tavoitteiden mukaisia, mutta muutokset käytettyjen kriteerien sisällä tapahtuvat pidemmän aikavälin kuluessa. Kriteerit ovat pääosin palkinneet toiminnan hyvästä tasosta ja muutostrendit ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Uudella tulossopimuskaudella tulisikin tuloksellisuuden vaikuttavuutta vahvistaa niin, että toiminnan tasosta palkitseminen rinnalla huomioitaisiin myös muutostrendit. Tuloksellisuuskriteereitä kehitettäessä on otettava huomioon perusrahoituksessa tehdyt ratkaisut sekä laatu-, vaikuttavuus- ja tehokkuusnäkökulma. Toimintaa pitää myös tarkastella suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Tuloksellisuuskriteerit voisivat rakentua pitkälti nykyiselle pohjalle. Merkittävin muutos tuloksellisuusrahoituksessa olisi määrällisten tavoitteiden toteutumien tarkastelu osana tuloksellisuutta. Tämä merkitsee, että tuloksellisuusrahoituksen määrää tulee huomattavasti lisätä. Muutos ei vaaranna yliopistojen voimavarojen riittävyttä, koska järjestely on luonteeltaan tekninen. Tutkintototeutuminen mukaan ottaminen tuloksellisuuskriteereihin kuitenkin korostaa yliopistojen mahdollisuuksia vaikuttaa vuosittaisen tuloksellisuusrahoituksensa määrään ja kannustaa opintoprosessien kehittämiseen.

Huippuyksiköt (tutkimus, koulutus, taiteellinen toiminta, aikuiskoulutus) jatkavat laatua korostavina tuloksellisuuskriteereinä. Huippuyksiköiden perusteella määräytyvä tuloksellisuusrahoitus on aiemmin määräytynyt yliopistojen porrastettujen kokoryhmien perusteella. Tutkimuksen huippuyksiköiden perusteella määräytyvän tuloksellisuusrahoituksen osalta kokoryhmän käytöstä tulee luopua. Sen sijaan painopistettä tulee siirtää yhteistyön kannustamiseen kohdentamalla rahoitus yliopistoille huippuyksiköiden lukumäärän mukaisessa suhteessa painottaen yliopistojen verkostoitumista ja yhteisiä huippuyksiköitä kertoimella 1,2. Jatkossa kaikissa huippuyksikkövalinnoissa tulee ottaa aiempaa vahvemmin huomioon vaikuttavuus, kansainvälistyminen, verkostomainen toiminta ja yhteistyö.

Aiempaan tapaan tutkimuksen huippuyksikkökriteerien perusteella määräytyvä rahoitus on tunnustus yliopistolle laadukkaan tutkimuksen toimintaympäristön kehittämistä ja tarjoaa mahdollisuuden tutkimustoiminnan edelleen kehittämiseen. Suoraan huippuyksiköille kohdennettua rahoitusta osoittaa Suomen Akatemia, jonka huippuyksikkörahoitus vuosien 2002–2007 huippuyksiköille oli yhteensä 33 miljoonaa euroa.

Perusrahoituksen tutkimusaktiivisuuden rinnalla voidaan harkita tutkimusjulkaisujen ja osoitetun kansainvälisesti huppulaatuisen tutkimuksen käyttöä tuloksellisuusrahan kriteerinä. Yliopistojen julkaisu-toiminnan käyttäminen perusrahoituksen kriteerinä on ongelmallista johtuen eri tieteenalojen erilaisista julkaisukäytännöistä. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että tieteellisten julkaisujen määriä seurataan ja käytetään tuloksellisuusrahoituksen perusteena. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista tarkastella julkaisujen volyymeissa tapahtuvia muutoksia esimerkiksi suhteessa opettajakuntaan. Mahdollista on myös, että julkaisut tältä osin jaetaan 4–6 pääluokkaan, joita tarkastellaan erillisinä kokonaisuuksina. Pidemmällä aikavälillä opetusministeriön johdolla selvitetään eri tieteenalojen julkaisukäytäntöjä ja niiden vertailtavuutta tuloksellisuuskriteerin sisällä.

Kansainvälistyminen nostettiin tuloksellisuuskriteeriksi kuluvalle kolmivuotiskaudelle kansainvälistymisen korostuessa. Käytössä olleet kriteerit on kuitenkin koettu osin ristiriitaiseksi ja puutteelliseksi. Kriteeristä ei tule kuitenkaan luopua.

Yliopistojen vaikuttavuutta voidaan arvioida monella tavoin. Yhtenä kriteerinä on tutkimuksen suorittaneiden työllistyminen, jonka käyttöä on perusteltua jatkaa nykyiseen tapaan. Yliopistojen alueellista vaikuttavuutta on vaikea arvioida, koska sopivien kriteerien löytäminen on vaikeaa. Yhteiskunnallisen palvelutehtävän huomioon ottamista tukee kuitenkin alue- ja innovaatiotoiminnan huomioiminen perusrahoituksessa sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteisten aluestrategioiden hankkeiden tukeminen. Lisäksi yliopistojen yhteiskunnallista ja alueellista vaikuttavuutta koskevaa tutkimustoimintaa tulisi lisätä ja tutkijoiden keskinäistä verkostoitumista vahvistaa.

Tuloksellisuusrahan osuutta toimintamenoissa lisätään. Pääpaino on huippuyksiköillä ja toteutuneilla tutkimuksilla. Huippuyksiköissä tutkimuksen huippuyksikköjen painoarvoa nostetaan. Huippuyksiköt pohjautuvat arviointiin ja korostavat yliopistojen toiminnan laadullista näkökulmaa. Tutkintototeumat puolestaan korostavat opintoprosessien tehokkuutta. Tuloksellisuuskriteereiden perusteella rahoitus osoitetaan yliopistoille kokonaisuutena. Sen tarkemmasta kohdentamisesta sisällään yliopistot päättävät itse omien strategioidensa ja tavoitteidensa pohjalta.

Työryhmä ehdottaa, että tuloksellisuuskriteerit ovat samoja koko sopimuskauden, mutta tasokriteereiden rinnalle kehitetään myös trendimuuttujia. Tuloksellisuusrahan suuruus ja laskentatapa päätetään vuosittain opetusministeriön toimesta.

Työryhmä ehdottaa sopimuskauden 2007–2009 tuloksellisuuskriteereiksi:

#### **Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja laatu (40 M€)**

- *Tutkimuksen huippuyksiköt*, Suomen Akatemian arvioinnin perusteella kauden 2006–2011 huippuyksiköt.
- *Tieteellinen julkaisutoiminta*, Kriteerinä käytetään opetus- ja tutkimushenkilökunnan tieteellistä julkaisutoimintaa (ei yliopiston oman sarjan julkaisut) suhteutettuna opetus- ja tutkimushenkilökunnan määrään koulutusalaryhmittäin (lähteenä KOTA -tietokanta). Opetusministeriön selvitystyö pyrkii parantamaan eri koulutusalojen vertailtavuutta.
- *Koulutuksen laatuysiköt*, Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnin ja opiskelijapalautteen perusteella.
- *Aikuiskoulutuksen laatuylipistot*, Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnin perusteella.
- *Taiteellisen toiminnan huippuyksiköt*. Taiteen keskustoimikunnan arvioinnin perusteella.
- *Kansainvälistyminen*. Kriteeri muodostuu lähtevien ja tulevien vaihto-opiskelijoiden määrästä, vaihdon tasapainosta, ulkomaalaisten opiskelijoiden osuudesta, ulkomaalaisten opiskelijoiden suorittamien tutkintojen osuudesta ja yhteistyöohjelmien kehittämistä. Lisäksi otetaan huomioon yliopistojen osoittama aktiivisuus kansainvälisessä tutkimusyhteistyössä ja taiteellisessa toiminnassa (opetusministeriön arvio, lähteenä tilinpäätösasiakirja).
- *Innovaatiotoiminta ja alueellinen vaikuttavuus*. Kriteeri muodostuu opetusministeriön arvion perusteella (lähteenä tilinpäätösasiakirja) tarkastelunäkökulmien vaihdellessa vuosittain.

Pääpaino yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja laatu -osiossa on tutkimuksen huippuyksiköillä.

### Toiminnallinen tehokkuus, opintoprosessit (259 M€)

- *Kandidaatin tutkinnot.* Kriteeri muodostuu suoritetuista kandidaatin tutkinnoista suhteessa kolme vuotta aiemmin aloittaneisiin opiskelijoihin. Kriteeri otetaan käyttöön vuoden 2008 rahoitusta määriteltäessä.
- *Ylemmät korkeakoulututkinnot.* Kriteerin muodostavat suoritettavat ylemmät korkeakoulututkinnot, joita painotetaan koulutusaloittaisilla kustannuskertoimilla. Toteutumat (3v ka.) otetaan huomioon enintään tavoitteeseen asti. Tämän lisäksi palkitaan pieneltä osin yliopistoja normiaikaisista tutkinnoista ottaen huomioon koulutusalojen koot ja lähtötasoerot.
- *Tohtorin tutkinnot.* Kriteerin muodostavat suoritettavat tohtorin tutkinnot. Toteutumat (3v ka.) otetaan huomioon enintään tavoitteeseen asti.
- *Avoimien yliopisto-opetus.* Kriteerin muodostaa avoimen yliopiston laskennallisten opiskelijoiden toteutumatieto.

Pääpaino toiminnallinen tehokkuus -osiossa on ylemmillä korkeakoulututkinnoilla ja tohtorin tutkinnoilla. Yliopistojen tulee sisällyttää yhteistyötutkintojen jakoperusteet keskinäiseen sopimusmenettelynsä.

### Henkiset voimavarat

Opetusministeriön päätöksen mukaisesti tarkastellaan henkilöstönäkökulman huomioon ottamista yliopiston toiminnassa. Lähteenä henkilöstöstrategia, henkilöstötilinpäätös ja muu opetusministeriön käytössä oleva henkilöstöä koskeva materiaali.

## 4.6 Toimintameno-rahoituksen jakautuminen

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti yliopistojen toimintamenot muodostuvat sopimuskaudella 2007–2009: Perusrahoituksesta, hankerahoituksesta ja tuloksellisuusrahoituksesta.

Toimintameno-rahoituksen jakautuminen vuonna 2006 ja hahmotelma jakautumisesta kaudella 2007–2009 (2007–2009 rakenteen mukaisesti, kauden 2007–2009 lähtökohtana vuoden 2007 kehys):

	2006		2007–2009	
<i>Yhteensä</i>	<b>1 258,0 M€</b>	<b>100 %</b>	<b>1 278 M€</b>	<b>100 %</b>
Perusrahoitus	1 142,9	90,9	896	70,1
Hankerahoitus	83,6	6,7	82	6,4
Tuloksellisuus	31,5	2,5	300	23,5

Työryhmä ehdottaa, että yksittäisen yliopiston perusrahoitus pidetään vakaana koko kolmivuotiskauden. Hankerahoituksen ja tuloksellisuusrahoituksen määrä on riippuvainen toimintameno-kehystä.

Sopimuskausien vaihtuessa huolehditaan, että perusrahoituksen sisällöllisestä muutoksesta ei aiheudu kohtuuttomia muutoksia yksittäisten yliopistojen resurssointitasoon.

# Yliopistokoulutuksen ohjaus- ja rahoitusmallit – kansainvälinen vertailu

Seppo Hölttä  
21.9.2005



## Sisältö

1	Johdanto	39
2	Vertailumaat	40
3	Korkeakoulujärjestelmän ohjaus	42
	3.1 Deregulaatiomalli	42
	3.2 Markkinaohjausmalli	44
	3.3 Korporatiivis-pluralistinen ohjausmalli	47
	3.4 Ohjausjärjestelmien diversifioituminen	49
4	Rahoitusmallit – instituuttirahoitus ja opiskelijarahoitus	50
	4.1 Instituuttirahoitus	50
	4.2 Opiskelijarahoitus	55
	4.3 Kustannuskertoimien käyttö rahoitusmalleissa	58
5	Rahoitusmallien kehityksen dynamiikka	61
6	Rahoitusmallien käyttö korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutuksessa	65
	Lähteet	69

# 1 Johdanto

Korkeakoulujen rahoitukseen ja ohjaukseen liittyvät reformit ovat olleet hyvin samansuuntaisia kaikkialla maailmassa parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Kehitys on ollut hyvin samansuuntaista kehittyneimmissä teollisuusmaissa ja kehitysmaissa. Bruce Johnstone (Johnstone) tiivistää nämä trendit ja haasteet seuraaviin: korkeakoulutukseen osallistumisen laajentuminen, korkeakoulujärjestelmien diversifioituminen, taloudellisten paineiden voimistuminen korkeakoulujärjestelmien laajentumisen ja koulutusbudjettien kasvun pysähtymisen takia, markkinaehtoisuuden lisääntyminen sekä laadun ja tehokkuuden vaatimusten voimistuminen.

Tässä raportissa tarkastellaan korkeakoulutuksen ja korkeakoulujen infrastruktuurin rahoitusta ja rahoitusmekanismeja Suomen kannalta keskeisissä vertailumaissa kiteyttäen kehitystrendit kolmeen keskeiseen korkeakoulutukseen ja yliopistojen toimintaan vaikuttavaan muutokseen: korkeakoulutuksen *massoittumiseen*, taloudellisen *näkökulman voimistumiseen* korkeakoulutuksessa ja yhteiskunnassa yleisestikin sekä *yhteiskunnan kansainvälistymiseen ja globalisoitumiseen*. Tarkastelun kohteena olevat maat ovat vastanneet näiden kehitystrendien mukanaan tuomiin haasteisiin politiikoilla, jotka voidaan vastaavasti luokitella kolmeen erilaiseen malliin, jotka ovat *deregulaatiopolitiikka*, *markkinaohjauksen hyväksikäyttöön* liittyvä politiikka sekä politiikka, joka perustuu *korkeakoulupolitiikan integrointiin* muuhun yhteiskunta- ja talouspolitiikkaan. Vaikka kaikkien näiden mallien piirteitä voidaan löytää vertailumaista, käytännössä korkeakoulujärjestelmien ohjaus tapahtuu nojautuen tavalla tai toisella muodostuneeseen näiden perusmallien kombinaatioon.

Korkeakoulujärjestelmien ohjauksen diversifioituminen on ollut leimallinen kehityspiirre 1980-luvulta lähtien. Tämän kehityksen takaa löytyy etenkin Euroopan maista keskitetyn valtionohjauksen malli, jolle oli ominaista valtion välitön ja järjestelmän hierarkioiden hyväksikäyttö ja rahoituksen kytkeminen määrälliseen koulutussuunnitteluun.

Tämän raportin tarkoitus on luoda vertailutietoa eri maiden korkeakoulujen rahoitusjärjestelmistä ja malleista siten, että se auttaa suomalaisen yliopistojen rahoitusmallin kehittämisessä sekä välittömästi että pitkällä aikavälillä. Rahoitusmalleista on tullut entistä keskeisempiä korkeakoulujärjestelmien ohjauksen instrumentteja kaikissa tarkasteltavissa maissa. Tässä raportissa keskitytään yliopistojen rahoitusmalleihin.

## 2 Vertailumaat

### **Ruotsi, Norja ja Tanska**

Pohjoismaat ovat luonnollinen valinta vertailumaiksi historiallisten ja kulttuuristen yhteispiirteiden sekä pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskuntamallin takia. Näiden maiden yliopistojärjestelmät perustuvat vahvalle humboldtilaiselle perinteelle, jolle on ominaista vahvaksi nähty sidos akateemisen tutkimuksen ja opetuksen välillä sekä vahva akateemisen autonomian perinne. Pohjoismaat ovat tarkasteltavien maiden joukossa ainoita, joissa tutkintoon johtavat opinnot ovat opiskelijoille maksuttomia. Näissä kaikissa maissa on uudistettu korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmiä hiljattain. Kaikissa Pohjoismaissa näkyy selvästi siirtyminen 1960–70 -luvulla luoduista keskitetyn suunnittelun järjestelmistä kohti yliopistojen taloudellista autonomiaa korostavia järjestelmiä. Ruotsissa korkeakoulujen rahoitusmallin uudistus on juuri käynnissä.

### **Saksa ja Itävalta**

Vahva humboldtilainen perinne on ominaista Saksan ja Itävallan korkeakoulujärjestelmille. Perinteisesti valtion rooli perustui voimavarojen tarjoamiseen autonomisille yliopistoille. Viimeisten vuosikymmenten kehitystä on leimannut voimakas ja keskitetty valtionohjaus. Saksassa osavaltiot ovat verrattain itsenäisiä korkeakoulupolitiikassa. Liittovaltio tarjoaa ainoastaan yhden viidenneksen korkeakoulujen rahoituksesta. Molemmille maille on ollut viime vuosina ominaista keskitetyn ohjauksen mekanismien purkaminen ja yliopistojen taloudellisen autonomian vahvistaminen. Tähän liittyvät muutokset ovat parhaillaan käynnissä. Saksa tarkasteltaessa raportissa rajoitetaan osittain esimerkkeihin eri osavaltioista.

### **Hollanti**

Hollanti on ollut eräänlainen eurooppalainen edelläkävijämaa korkeakoulupolitiikan ja sen ohjauksen uusien mallien luomisessa 1980-luvulta lähtien. Hollannille on myös ominaista aikaisempi vahva suunnittelun ja kontrollin perinne ja systemaattinen siirtyminen korkeakoulujen itsenäistä päätöksentekoa korostavaan ohjausjärjestelmään. Hollantilainen erityispiirre on myös yliopistojen yhteistyön institutionalisointi, josta esimerkkinä on, että vastuun kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän luomisesta ja arvioinnin toteutuksesta on ottanut yliopistojen yhteistyöorganisaatio. Juuri nyt Hollannin tekee erityisen kiinnostavaksi se, että yliopistojen oikeudellista asemaa ollaan muuttamassa tarkoituksella lisätä niiden autonomiaa ja mahdollisuuksia toimia markkinoilla. Hollannissa lukukausimaksut ovat eurooppalaisittain korkeat. Hallitus on äskettäin esittänyt lain muutosta, joka merkitsisi opintosetelimallin käyttöönottoa korkeakoulujen rahoituksessa.

## **Englanti**

Brittiläistä korkeakoulujärjestelmää leimaa historiasta periytyvä yksityisen korkeakoulutuksen perinne, vahva yliopistojen autonomia ja viime vuosikymmenten voimakas valtion väliintulo järjestelmän ohjaukseen. Valtion politiikka ja siihen liittyvät, monissa tapauksissa draamatisetkin budjettileikkaukset 1980-luvun alkupuolella pakottivat yliopistot etsimään rahoituksestaan merkittävän osan markkinoilta ja brittiyliopistoilla onkin muita Euroopan maita pidemmät perinteet toiminnasta markkinaohjauksen ympäristössä. Tässä raportissa rajoitetaan Englannin yliopistojen rahoitusmallin tarkasteluun, mutta Walesissa ja Skotlannissa käytetään vastaavia malleja. Englannin erityispiirre verrattuna muihin tarkastelumaihin on, että tutkimusrahoitus perustuu tutkimuksen laadun arviointiin. Kaikissa muissa maissa rahoitus ja laadun arviointi on erotettu toisistaan. Korkeakoulutus on ollut opiskelijoille maksullista pitkään, mutta ensi vuonna siirrytään malliin, jossa opiskelija osallistuu koulutuksensa rahoitukseen jälkikäteen verotuksen yhteydessä.

## **Australia**

Australian järjestelmä on amerikkalaisen järjestelmän ohella voimakkaimmin markkinaohjautuva tarkasteltavista maista. Korkeakoulutus on maalle tärkeä vientituote. Australian yliopistot ovat keskeisiä korkeakoulutuksen tarjoajia globaaleilla markkinoilla tuottaen sekä perinteistä koulutusta että toteuttaen virtuaalisen koulutustarjonnan mallia. Australia on toteuttanut laajan, koko korkeakoulujärjestelmää koskevan rakenneuudistuksen, jota leimasi yliopisto- ja polyteknisen sektorin yhdistäminen ja korkeakoulujen sulauttaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Korkeakoulutus on maksullista. Jo 1980-luvun lopulta Australia on toteuttanut järjestelmää, jossa opiskelijalla on mahdollisuus maksaa opintomaksunsa valmistumisen jälkeen tuloverotuksen yhteydessä. Tulevan brittimallin keskeiset piirteet noudattavat Australian mallia.

## **Yhdysvallat (Kentucky ja Tennessee)**

Yhdysvalloissa kullakin osavaltioilla on oma julkinen korkeakoulujärjestelmänsä. Eri osavaltioiden järjestelmissä on suuria eroja. Järjestelmien ohjaus eroa Euroopan maiden yliopistojärjestelmien ohjauksesta. Osavaltioilla ei ole ohjauksesta vastaavia ministeriötä, vaan järjestelmien ohjauksesta ja rahoituksen allokoinnista korkeakouluille vastaa poliittisesti nimitetty puskurielin, Board of Trustees tai vastaava. Suoraa hierarkkista suhdetta valtion ja yliopistojen välillä on haluttu välttää. Perustana järjestelylle on ollut korkeakoulujen autonomian korostus. Julkisten järjestelmien lisäksi maassa on hyvin moninainen yksityinen sektori. Perinteisen, voittoa tavoittelemattoman yksityisen sektorin rinnalle on syntynyt voittoperiaatteella toimiva yksityinen sektori. Voimakas yksityinen sektori merkitsee, että valtionyliopistot joutuvat kilpailemaan markkinaohjautuvassa ympäristössä. Koulutus on opiskelijalle maksullista myös osavaltioiden ylläpitämissä yliopistoissa. Tähän raporttiin on valittu kaksi osavaltiota, Kentucky ja Tennessee. Ne ovat Suomen kannalta mielenkiintoisia ja relevantteja. Kentucky on esimerkki osavaltiosta, jossa osavaltioilla on selkä korkeakoulupolitiikka, ja korkeakouluja pyritään kytkemään laajemman talous- ja yhteiskuntapolitiikan toteutukseen. Tennessee puolestaan on osavaltio, joka aloitti korkeakoulujen tuloksellisuusrahoituksen ensimmäiset kokeilut jo 1970-luvulla, ja jatkaa mallinsa kehittämistä edelleen. Tennesseessä jaetaan tuloksellisuuden perusteella rahoitusta enemmän kuin missään muussa osavaltiossa, yli viisi prosenttia korkeakoulubudjetista.

# 3 Korkeakoulujärjestelmän ohjaus

## 3.1 Deregulaatiomalli

Näkyvin 1960- ja 1970-lukujen korkeakoulupolitiikan piirre kaikissa OECD-maissa oli järjestelmien määrällinen laajentaminen ja koulutusmahdollisuuksien avaaminen muillekin kuin perinteisille opiskelijaryhmille. Tämä merkitsi alkua korkeakoulutuksen massoitumiselle. Kehitykseen liittyi mm. elinikäisen oppimisen mallien luominen. Korkeakoulujärjestelmiä laajennettiin perustamalla uusia yliopistoja, usein alueellisen hajautuksen mallia toteuttaen, sekä perustamalla ammatillisuutta painottavaa koulutusta tuottavia korkeakouluja vastaamaan tutkimusyliopistoja suuremmin työelämän tarpeisiin.

Neave and van Vught luonnehtivat tämän ajan korkeakoulupolitiikan ohjausta käsitteellä "keskitetyn suunnittelun ja kontrollin strategia" (Neave ja van Vught 1991). Korkeakoulujärjestelmien laajentuessa, niiden sisäisen erilaistumisen ja yhteiskunnallisten kytkentöjen monimutkaistuessa sekä työmarkkinoiden muutosten nopeutuessa ja tullessa vaikeammin ennakoitavaksi keskitetyn suunnittelun ja hierarkioille perustuvan korkeakoulujärjestelmien ohjauksen malli osoittautui tehottomaksi ja hitaaksi vastaamaan yhteiskunnan muutokseen. 1980-luvulta lähtien korkeakoulupolitiikan ohjauksen kehittäminen kehittyneissä teollisuusmaissa tapahtui eri tavoin kytkettynä uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) viitekehykseen. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, että rahoitusmallien käyttö järjestelmien ohjauksessa korostui. Deregulaatiolle perustuvassa ohjausstrategiassa keskeinen piirre on ollut, että ministeriöiden ohjauksen kohteita yliopistossa on kavennettu. Keskitetyssä ohjauksessa on rajoitettu korkeakoulupolitiikan tärkeimpien kansallisten tavoitteiden ohjaukseen ja samalla lisätty yliopistojen autonomiaa ja tätä kautta niiden mahdollisuuksia reagoida nopeammin ja tehokkaammin toimintaympäristön muutoksiin. Neave ja van Vught käyttävät nimitystä "itsesäätelyn strategia" (Neave ja van Vught 1991) valtionohjauksen lähestymistavasta, jolle on ominaista valtion keskittyminen sääntelemään järjestelmän kehittymisen kannalta olennaisia muuttujia sekä toisaalta säädösten purkuja ja päätösvallan hajautus.

Tämä politiikka näkyy kaikissa tarkasteltavissa maissa. Rahoitusmalleilla pyritään yliopistoille toisaalta luomaan kannusteita toteuttaa keskeisiä korkeakoulupoliittisia tavoitteita ja toisaalta tilivelvollisuusmekanismien avulla varmistamaan, että tavoitteet toteutuvat. Deregulaatiopolitiikan avulla on yliopistoille annettu lisää vapausasteita päättää, kuinka ne tavoitteisiin pääsevät. Selvänä trendinä kaikissa tarkastelumaissa voidaan nähdä, että valtiot ovat siirtyneet sääntelemään yliopistobudjetin kokonaismäärää ja sen jakautumista yli-

opistojen kesken käyttäen laskennallisia malleja. Mallien muuttajat heijastavat suoraan kansallisia korkeakoulupoliittisia tavoitteita. Suomessa tämä muutos on tapahtunut *tulosohjauksen* viitekehyksessä. Keskitetyn ohjauksen kohteiksi on otettu koulutusalarakenteet ja akateemiset tutkinnot. Suomalaisessa rahoitusmallissa, etenkin laskennallisen rahoitusmallin alkuaikoina, korostuivat tutkintojen *määrän lisääminen* ja järjestelmän *tehokkuuden parantaminen*. Vuosien mittaa *yhteiskunnallisen vaikuttavuuden* näkökulma on vahvistunut. Useissa maissa, kuten Englannissa ja Ruotsissa aloituspaikkojen sääntely on liittynyt *koulutustarjonnan laajentamistavoitteisiin* yhä suuremmalle osalle ikäluokasta. Opintojen maksullisuus ja opintotukijärjestelmien kehittäminen on monissa tarkastelumaissa liitetty tasapainon etsimiseen *tehokkuuden ja tasa-arvon* välillä.

Yliopistojen taloudellista autonomiaa on etenkin Euroopan maissa lisätty siirtymällä menolajeittaisesta budjetoinnista *kokonaisbudjetointiin*, kaikkien toimintamenojen budjetointiin yhdelle käyttötarkoitukseltaan rajoittamattomalle momentille. Nämä muutokset käynnistyivät Euroopassa 1980-luvun loppupuolella. Saksa ja Itävalta ovat olleet kehityksessä hitaita. Saksassa henkilöstöbudjetti on edelleen eriytetty muihin toimintamenoihin tarkoitettusta budjetista. Palkat on budjetoitu edelleen viroittain. Budjetin käyttörajoitteiden purku ei ole kuitenkaan tarkoittanut täydellistä voimavarojen käyttöön liittyvää autonomiaa yliopistoille. Samaan aikaan kun menolajeittaisia käyttörajoitteita on purettu, on kaikissa tarkastelumaissa lisätty budjettivarojen käyttökohteisiin liittyviä rajoitteita erilaisten kehittämissuunnitelmien korvamerkityn rahoituksen muodossa.

Rahoitus- ja budjetoitijärjestelmän muutosten kanssa rinnan on vahvistettu yliopistojen mahdollisuuksia käyttää hyväksi taloudellisia joustoja. Näille muutoksille on ollut ominaista mm. yliopistojen mahdollisuus päättää itsenäisesti sisäisistä hallinnollisista ja johtamiseen liittyvistä rakenteistaan, koulutusaloistaan ja -ohjelmistaan.

Tarkastelun kohteena olevissa maissa on etsitty tasapainoa määrällisen ja laadullisen ohjauksen välillä. Rahoitusmalli- ja budjetoitireformien kanssa samanaikaisesti kaikki maat ryhtyivät rakentamaan arviointi- ja laadunvarmistusjärjestelmiään 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Yhdysvalloissa arvioinnilla on huomattavasti vanhemmat perinteet, jotka keskeiseltä osaltaan ovat liittyneet vapaaehtoiseen akkreditoitijärjestelmiin. Deregulaatiopolitiikan mukaisesti kaikissa maissa korostettiin yliopistojen ja akateemisen yhteisön omaa vastuuta opetuksen ja tutkimuksen laadun varmistuksessa. Tämän periaatteen mukaisesti kansalliset laadunvarmistusjärjestelmät on erotettu määrällisestä valtioneohjauksesta. Ainoana eurooppalaisena poikkeuksena tästä periaatteesta on brittiläinen tutkimusrahoitus, joka perustuu tutkimuksen tieteenaloittaiseen laadun arviointiin. Tennesseeessä tuloksellisuusrahoituksen perustana on vuosikymmenten kuluessa käytetty erilaisia arviointijärjestelmiä.

Itsesäätelypolitiikan mukaiselle ohjaukselle on ollut ominaista se, että koulutuksen ja tutkimuksen laatu on nähty korostetusti akateemisena laatuna.

Itsesäätelyn periaatteille luodut valtioneohjauksen mallit ovat tarkoittaneet kaikissa tarkastelumaissa sitä, että valtioneohjaus on siirtynyt lakeihin, normeihin ja hierarkioihin perustuvasta panospuolen ohjauksesta tuotosten ja tulosten kautta ohjaukseen. Samalla se on tarkoittanut, että määrällistä ja laadullista ohjausta on eriytetty toisistaan. Perinteisen, keskitetylle sääntelylle pohjautuvan ohjauksen informaation tarpeet yliopistojen toiminnasta olivat varsin vähäiset. Budjetin käyttörajoitteet kontrolloivat tehokkaasti yliopistojen toimintaa. Yliopistojen raportoinnissa varojen käytöstä korostui laillisuuden valvonta. Deregulaatio, siihen liittynyt voimavarojen käyttörajoitteiden purku, ja tulospuolen ohjaus on tarkoittanut, että ministeriöiden informaatiotarpeet ovat olennaisesti lisääntyneet. Ohjausinformaation tarve on korostunut yliopistojen tehtävien monipuolistuessa. Suomi oli ensimmäinen maa, joka perusti kansallisen korkeakoulutietokannan jo 1980-luvun puolivälissä. Etenkin Euroopan maat ovat

seuranneet Suomea kehittäessään vertailukelpoista informaatiota yliopistojen toiminnasta.

Vaikka itsesääteily on merkinnyt yliopistojen taloudellisen ja sitä kautta myös akateemisen autonomian lisääntymistä, kokemukset kaikista maista osoittavat, että yliopistojen tulosvastuuta ministeriöille ja poliittisille päättäjille on samanaikaisesti vahvistettu. Kansallisten tietokantojen keskeiseksi funktioksi on muodostunut tulosvastuuseen liittyvän raportoinnin tukeminen. Tulosvastuu on monissa maissa rakennettu rahoitusmallien sisään. Tanska on esimerkki maasta, jossa tulosmittana rahoitusmallissa on opiskelijoiden suoritukset opintopisteinä. Suomi otti tulosmitaksi tutkinnot, ensin tavoitteina ja sittemmin tämän rinnalla suoritettuina tutkintoina. Hollannin mallissa näkyvät molemmat elementit. Ruotsissa on etsitty tasapainoa toisaalta järjestelmän laajentamistavoitteisiin liittyvän opiskelijajapaikkamuuttujan ja toisaalta tuloksellisuutta ja tehokkuutta mittaavan opintosuoritusmuuttujan välillä.

Itsesäätelyn strategian mukaiselle yliopistojen ohjaukselle on ollut ominaista tasapainon etsiminen keskitetyn ohjauksen ja korkeakoulujen autonomian välillä. Rahoitusmalleissa tämän tasapainon etsiminen näkyy myös siten, että joissain maissa osa budjetista jaetaan historiatietoon perustuen ns. inkrementaalisen budjetoimallin mukaisesti asettamatta käyttörajoitteita tälle osuudelle. Toinen osa budjettia on tyypillisesti sidottu tuloksellisuuteen ja muihin mahdollisiin kansallisiin tavoitteisiin. Tästä esimerkkejä ovat Ruotsin ja Hollannin rahoitusmallit. Hollannissa 37 prosenttia koulutuksen perusteella jaettavasta ja 84 prosenttia tutkimuksen perusteella allokoitavasta budjetista osoitetaan yliopistoille historiatietoon perustuen. Ruotsissa tutkimukseen osoitettava budjetin osuus jaetaan vastaavalla tavalla.

Yleinen trendi on, että inkrementaalisen budjettikomponentin osuutta on pienennetty. Mielenkiintoinen, tästä linjasta poikkeava ratkaisu sisältyy Ruotsin suunnitelmaan rahoitusmallin uudistuksesta. Suunnitelmaan sisältyy historiaperusteisen, stabiilin rahoitusosuuden kasvattaminen. Perustana on autonomian ja itsesäätelyn vahvistaminen. Vastapainona yliopistoilta tullaan edellyttämään strategisia suunnitelmia, joissa niiden täytyy esittää suunnitelman- sa keskeisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

### 3.2 Markkinaohjausmalli

Markkinaohjauksen vahvistaminen on ollut luonnollinen jatke itsesääteilylle perustuvan korkeakoulujärjestelmien ohjauksen kehittämiseksi Euroopassa. Amerikkalaisissa järjestelmissä markkinaohjaus ja kilpailu ovat liittyneet järjestelmän keskeiseen piirteeseen, vahvaan yksityiseen sektoriin. Australiassa markkinaohjauksen vahvistaminen liittyi korkeakoulutuksen kustannuskriisiin ja toimintaympäristön muutoksiin 1980-luvulla. Ulkoisena tekijänä kehityksessä oli Kaakkois-Aasian talouksien nopea kasvu ja tästä syntynyt alueellinen korkeakoulutuksen ylikysyntä.

Korkeakoulutuksesta ja tutkimuksesta on tullut entistä tärkeämpiä tuotannon tekijöitä ja taloudellisen menestymisen edellytyksiä kaikissa maissa tietoon perustuvan tuotannon ja teknologian edistyessä. Teknologisen kilpailuedun saavuttaminen ja ylläpito on otettu keskeiseksi julkisen politiikan tavoitteeksi kaikissa tarkastelumaissa. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen merkitys kansallisena kilpailutekijänä on korostunut. Yliopistojen, korkeakoulutuksen ja tutkimuksen yhteiskunnalliset roolit ovat muuttuneet. Ne nähdään korostetusti taloudellisesta näkökulmasta.

Talouden aspektin korostus korkeakoulutuksessa on merkinnyt myös sitä, että koulutus nähdään entistä korostetummin kansallisena investointina, johon osallistuvat sekä veronmaksajat että koulutukseen osallistujat. Vuonna 2001 Suomi käytti kolmannen asteen koulutukseen 1,7 prosenttia bruttokansantuotteestaan OECD-maiden keskiarvon ollessa 1,4 prosent-



tia. Yhdysvallat ja Etelä-Korea investoivat kolmannen asteen koulutukseen kumpikin 2,7 prosenttia bruttokansantuotteestaan.

Gibbonsin mukaan uuden tiedon tuotannossa on siirrytty, hänen käsitteitään käyttäen, Moodi 1:stä Moodi 2:een (Gibbons 2002). Edellisellä käsitteellä hän tarkoittaa perinteistä tieteenalojen sisällä tapahtuvaa akateemista tiedon tuotantoa, jossa uuden tiedon käyttäjät ovat pääosin samaan tieteenalayhteisöön kuuluvia kollegoja. Implisiittisesti tämä malli liittyy kuvaan yliopistosta verrattain suljettuna järjestelmänä, jossa myös koulutus tapahtuu korostetusti tieteenalakohtaisesti. Jälkimmäisellä käsitteellä hän tarkoittaa tiedon tuotantoa monitieteisissä ympäristöissä. Tutkimusongelmat ja haasteet tulevat yliopiston ulkopuoleisesta yhteiskunnasta. Yliopistot tekevät yhteistyötä tutkimuslaitosten ja teollisuuden kanssa. Entistä suurempi osa uudesta tiedosta ja innovaatioista tuotetaan yliopistojen ulkopuolella. Ongelmalähtöisyys ja monitieteisyys näkyvät myös koulutuksessa ja koulutusohjelmissa.

Markkinaohjaus korostaa taloudellista näkökulmaa korkeakoulutukseen ja tutkimukseen. Markkinaohjauksen käyttö julkisen sektorin ohjauksessa on ollut olennainen osa New Public Management ideologiaa. Markkinaohjauksen käytön keskeiset argumentit ovat korkeakoulujärjestelmän *muutosherkkyyden* lisääminen, yliopiston toiminnan *tehokkuuden ja yhteiskunnallisen relevanssin* parantaminen sekä konkreettisen *tuottaja-asiakas-suhteen luominen*. Markkinaohjausta argumentoidaan myös tavoitteella mobilisoida lisäresursseja kansalliseen koulutus- ja tutkimusjärjestelmään.

Markkinadiskurssiin kuuluu myös koulutuksen *laadun* näkeminen korostetusti *tehokkuuden ja vaikuttavuuden* näkökulmista.

Markkinoiden käsitteen avaamisen lähtökohtana on korkeakoulutuksen ymmärtäminen hyödykkeenä. Keskustelu siitä, onko korkeakoulutus *yksityinen* vai *julkinen* hyödyke, on leimannut keskustelua opintojen maksullisuudesta monissa maissa. Yksityisen hyödykkeen luonnetta korostetaan viittaamalla siihen, että yleisten yhteiskunnallisten valmiuksien ja osaamisen lisäksi koulutus antaa yksilölle työmarkkinoilla ammatillisia ja erityiseen asiantuntijuuteen liittyviä ominaisuuksia, joiden käyttöä ja kohdentamista hän itse pystyy sääntelemään. Korkeampi koulutus realisoituu työmarkkinoilla lisääntyvinä tuloina. Maksullisen koulutuksen nähdään lisäävän sekä tehokkuutta että yhteiskunnallista tasa-arvoa. Korkeakoulutuksen julkisen hyödykkeen luonnetta perustellaan sillä, että yksilön koulutuksessa hankkima tieto tulee koko yhteiskunnan käyttöön työelämän ja muun toiminnan kautta. Tätä käytetään perusteena julkiselle korkeakoulutuksen rahoitukselle ja sitä perustellaan tasa-arvoargumentein.

Julkisen ja yksityisen hyödykkeen ominaisuudet näkyvät myös tutkimuksessa ja tutkimustiedossa. On selvää, että perustutkimuksessa korostuvat julkisen hyödykkeen ominaisuudet. Tutkimus perustuu avoimuudelle ja kuka tahansa voi käyttää uutta tietoa. Yksityisen hyödykkeen komponentti tulee tärkeämmäksi tarkasteltaessa soveltavaa tutkimusta ja viime kädessä tuotekehitystä palvelevaa tutkimusta. Tutkimuksen tulokset voidaan kohdentaa palvelemaan innovaatioprosesseja viimekädessä yhdessä yrityksessä.

Markkinat voivat syntyä tilanteessa, jossa on olemassa epätasapaino hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan välillä, ja tuottajat voivat kohdentaa hyödykkeen tai palvelun joillekin asiakkaille tai asiakasryhmille. Toisin sanoen, markkinat voivat syntyä ja markkinaohjausta voidaan käyttää palvelutuotannossa ainoastaan, kun tuotteella on yksityisen hyödykkeen ominaisuuksia. Hintajärjestelmä mittaa hyödykkeen tai palvelun arvoa markkinoilla. Silloin kun yksityisen hyödykkeen komponentti on koulutuksessa merkittävä, on edellytyksiä markkinaohjauksen käyttöön korkeakoulutuksen ohjauksessa. Tällöin voidaan olettaa, että markkinaohjaus lisää koulutusjärjestelmän tehokkuutta.

Tarkasteltaessa markkinaohjauksen käyttöä on syytä luokitella korkeakoulutuksen kannalta keskeiset markkinat. Clark (Clark 1983) määrittelee nämä markkinat nojautuen



Lindblomiin: 1) kuluttajan markkinat, joilla tarkoitetaan yliopistojen opiskelupaikkojen markkinoita, 2) työmarkkinat, 3) akateemiset työmarkkinat ja 4) institutionaaliset markkinat, joilla tarkoitetaan yliopistojen välisiä markkinoita.

Markkinaohjauksenelementtien liittäminen itsesäätelylle perustuvaan valtionohjaukseen näkyy kaikissa tarkastelumaissa, joskin erilaisissa konteksteissa. Kuluttajan markkinoiden luominen on ollut näkyvä muutostrendi viimeisten noin kymmenen vuoden aikana. Pohjoismaita lukuun ottamatta kaikki maat ovat ottaneet käyttöön tutkinto-opiskeluun liittyvät maksut. Opintomaksut ovat vain yksi muoto opiskelijan osallistumiselle yliopistojen rahoitukseen. Australian HECS (Higher Education Contribution Scheme) perustuu ajatukselle, että opiskelija voi halutessaan maksaa osuutensa osana tuloverotusta valmistumisensa jälkeen, jolloin kuukausimaksut suhteutetaan tuloihin. Valitessaan mahdollisuuden maksaa osuutensa etukäteen hän saa 20 prosentin alennuksen maksuunsa. Iso-Britannia on myös tehnyt päätöksen luopua etukäteen maksettavista lukukausimaksuista ja on ottamassa vuonna 2006 käyttöön Australian mallista vaikutteita saaneen Graduate Contribution Scheme-järjestelmän. Sitomalla takaisinmaksu tulotasoon on työmarkkinoiden ohjausta tuotu järjestelmän ohjaukseen.

Useimmissa maissa opintomaksut on asetettu keskitetysti. Hollantilaisessa mallissa maksut vaihtelevat tavoitetutkinnon ja tieteenalan mukaan. Uudessa Britannian mallissa yliopistoilla on oikeus itse määrittellä maksujensa suuruus nollan ja kolmentuhannen punnan välillä. Myös tässä malli seuraa uudistettua Australian mallia. Yliopistojen oikeus päättää itse opintomaksuistansa vahvistaa entisestään yliopistojen välistä kilpailua ja markkinaohjausta.

Yliopistojen välisten markkinoiden luomisen äärimuotona voidaan pitää yksityisen sektorin sallimista tai jopa sen toiminnan kannustamista. Yhdysvalloissa yksityinen sektori pitkälti asettaa myös valtionyliopistojen väliselle kilpailulle pelisäännöt. Tämä näkyy myös Tennesseeen ja Kentuckyn osavaltioiden korkeakoulujen rahoitusmallissa. Asiakas- ja työnantajanäkökulma korostuvat molemmissa.

Perinteisen vahvan julkisen korkeakoulujärjestelmän ja voimakkaan keskitetyn ohjauksen maa Saksa on avannut yliopistojen välisen kilpailun yksityisille yliopistoille. Yleisesti ottaen, yksityisten yliopistojen synty, mikäli valtionohjaus sen sallii, voidaan nähdä vastauksena joko määrälliseen tai laadulliseen ylikysyntään koulutusmarkkinoilla. Euroopassa Portugali on esimerkki ensimmäisestä selitysmallista. Julkinen järjestelmä ei ole pystynyt laajenemaan tarpeeksi nopeasti, ja yksityinen sektori on huolehtinut järjestelmän *määrällisestä* laajentumisesta. Saksa on esimerkki maasta, josta yksityisen sektorin syntyä voidaan selittää *erilaisen*, tyyppillisesti ammatillisesti painottuneen korkeakoulutuksen kysynnän kasvulla. Tässä selitysmallissa kansalaisten erilaistuneet preferenssit luovat edellytykset yksityisen sektorin syntymiselle, joissain tapauksissa eliittikorkeakoulujen synnylle.

Aitojen markkinoiden luomisen ohella viimeisten parin vuosikymmenen ajan kehitykselle on ollut ominaista kaikissa maissa, jälleen uuden julkisjohtamisen ideologian mukaisesti, julkisen sektorin sisäisten markkinoiden tai kvasi-markkinoiden luominen. Akateemisten työmarkkinoiden toimivuutta ja kytkemistä yliopistojen väliseen kilpailuun on edistetty vähentämällä palkkauksen keskitettyä sääntelyä. Käytännössä kaikki maat ovat siirtyneet kiinteistöhallinnossa yliopistojen tilojen maksullisuuteen. Keskeinen etu tästä on *kustannustietoisuuden ja vaihtoehtoiskustannusajattelun* lisääntyminen.

Tuloksiin, joko tutkintoihin tai opintosuorituksiin, perustuvan rahoitusmallin käyttö on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi vahvistaa yliopistojen välistä kilpailua markkinaohjauksellisen mukaisesti. Tämä on selvä trendi etenkin Euroopan maissa. Tuloksiin perustuvalla rahoituksella on pyritty tehostamaan koulutusta.

Iso-Britannian tutkimusrahoitusjärjestelmä on esimerkki siitä, kuinka kilpailun avulla yliopistojärjestelmään on synnytetty uusia rakenteita. Tutkimusrahoitus on johtanut yliopistojen

jakautumiseen vahvoihin tutkimusyliopistoihin ja opetuspainotteisiin yliopistoihin. Kilpailu on tuottanut uudet rakenteet vanhan yliopisto-polytekninen korkeakoulu -jaon tilalle. Keskitetyn suunnittelun ja poliittisen päätöksenteon sijaan kilpailu on johtanut yliopistojärjestelmän rakenteiden uudistumiseen.

Yhtenä markkinaohjauksen vahvistamisen muotona tarkastelumaat ovat käyttäneet kansallisia kehittämisohjelmia, joiden tavoitteena on yhteistyön vahvistaminen yliopistojen ja markkinoilla toimivien yritysten välillä. Tavoitteena tyypillisesti on yliopistojen aseman vahvistaminen innovaatiojärjestelmässä. Nämä ohjelmat on toteutettu siten, että yliopistojen osallistuminen ohjelmiin tapahtuu tarjouskilpailujen kautta. Esimerkiksi Iso-Britannian "Innovation Fund" ja Kentuckyn "Strategic Investment Fund" -ohjelmien tavoitteeksi on asetettu yliopistojen kapasiteetin vahvistaminen toimimiseen teollisuuden kanssa yhteistyössä.

Markkinaohjauksen tuominen korkeakoulujärjestelmään edellyttää deregulaatiota, keskitetylle ohjaukselle ominaisten esteiden poistoa ja mahdollisuuksien luomista yliopistoille toimia markkinaehtoisesti. Esimerkkinä tästä kehityksestä on Hollannin päätökset muuttaa yliopistot yksityisoikeudellisiksi yksiköiksi. Norjassa on vastaavanlaisia suunnitelmia. Suomen yliopistoyhtiöt tähtäävät vastaavien mahdollisuuksien luomiseen.

Markkinaohjauksen vahvistuminen on vaikuttanut myös laadun käsitteistöön. Opetuksen ja tutkimuksen laatu nähdään entistä voimakkaammin kvantitatiivisesta näkökulmasta ja korostaen tehokkuutta.

### **3.3 Korporatiivis-pluralistinen ohjausmalli**

Globalisaatioon vastaaminen on tullut keskeiseksi korkeakoulupolitiikan tavoitteeksi kaikissa maissa. Teollisen tuotannon ja tuotantorakenteiden kompleksisuuden lisääntyessä ja kansainvälisen työnjaon edetessä tuotantosektorilla kehittyneiden teollisuusmaiden yliopistot ovat uusien haasteiden edessä. On selvästi nähtävissä, että tarkastelumaissa korkeakoulupolitiikkaa on kytketty entistä selkeämmin muihin yhteiskunta- ja talouspolitiikan lohkoihin.

*Korporatiivis-pluralistinen* ohjausmalli voidaan nähdä vastauksena lisääntyvään kansainvälistymiseen ja globalisaatioon sekä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen entistä kompleksimpaan merkitykseen yhteiskunnan ja talouden toiminnassa. Tämän mallin mukaan ei ole enää olemassa yksittäisiä toimijoita, jotka ovat monopoliasemassa korkeakoulupolitiikan luomisessa ja sille asetettavien tavoitteiden määrittämisessä. Sen sijaa yhteiskunnassa on useita legitiimejä, toistensa kanssa kilpailevia toimijoita. Valtion ja opetusministeriön rooliin kuuluu järjestelmän yhteisten pelisääntöjen asettaminen ja koordinaattorin tehtävä. Korkeakoulujen sidosryhmillä on omia poliittisia tavoitteitaan. Päätöksenteko segmentoituu ja korkeakoulupolitiikan arenalla toimii erilaisia koalitioita. Ministeriöiden rooliin kuuluu sellaisten uusien rakenteiden luominen, joiden kautta sidosryhmien preferenssit tulevat otetuksi huomioon korkeakoulupolitiikassa ja tavoitteiden asettamisessa. Yliopistojen autonomia on neuvoteltua autonomiaa suhteessa sidosryhmiin. Autonomia riippuu entistä enemmän tasapainosta erilaisen rahoituslähteiden välillä.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittäminen eivät enää ole vain poliittisten päättäjiä, opetusministeriön, akateemisen yhteisön ja opiskelijoiden intresseissä. Erilaiset intressiryhmät, ennen kaikkea teollisuus ja etujärjestöt ovat nousseet esille ja osallistuvat korkeakoulujen kehittämiskeskusteluun tiedon tuotannon muututtua Gibbonsin Moodi 2: mukaiseksi. Suomessa tämä näkyi konkreettisesti 1990-luvun laman jälkeisen kansallisen selviytymisstrategian luomisessa ja siihen liittyvien kehittämisohjelmien toteutuksessa.

Korkeakoulujen sidosryhmät (stakeholders) voidaan määritellä sellaisiksi organisaatioiksi, ryhmiksi ja yksilöiksi, joihin korkeakoulujen toiminta vaikuttaa ja joilla on intressejä vaikuttaa korkeakoulujen toimintaan. Jotkut tutkijat tekevät eron sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien välillä (Amaral ja Magalhaes 2002). *Sisäisillä* sidosryhmillä tarkoitetaan niitä, jotka osallistuvat korkeakoulujen jokapäiväiseen elämään, eli käsitteellä tarkoitetaan henkilöstöä ja opiskelijoita. *Ulkoisiin* sidosryhmiin luetaan ryhmät ja yksilöt, joilla on jotain erityistä intressiä korkeakoulujen toimintaan, vaikka he eivät niiden toimintaan välittömästi osallistukaan. Tällaisia ovat veronmaksajat, opiskelijoiden vanhemmat, työnantajat, valtio ja kansainväliset organisaatiot kuten Euroopan unioni. Osalla näistä, kuten poliittisilla päättäjillä on laaja ja pitkän aikavälin intressi korkeakoulujen kehittämiseen, kun taas vaikkapa työnantajien ja teollisuuden intressejä voidaan verrata osakkeenomistajien lyhyemmän aikavälin ja sisällöllisesti rajoitetumpiin intresseihin.

Yliopistojen uudet sidosryhmät kaikissa tarkastelumaissa ovat kansallisia, kansainvälisiä ja alueellisia yrityksiä sekä aluehallinnon viranomaisia ja kehittämisorganisaatioita. Hyvin selvänä kehityspiirteenä on nähtävissä korkeakoulu- ja tutkimuspolitiikan kytkeminen muuhun kansalliseen ja alueelliseen kehittämispolitiikkaan, mistä seuraa, että korkeakoulupolitiikalla ja mm. rahoitusmekanismeilla näissä maissa pyritään yliopistot saamaan entistä suuremmin palvelemaan muuta yhteiskuntaa.

Sidosryhmien preferenssien toteutumista on vertailumaissa edistetty avaamalla hallinnollisia ja päätöksentekorakenteita ulkopuolisten sidosryhmien edustajille. Tätä on toteutettu myös käyttämällä ulkopuolista asiantuntemusta neuvoa antavissa elimissä ja työryhmissä sekä kansallisella tasolla että yliopistojen sisällä.

Tarkastelussa mukana olevat Euroopan maat ovat ottaneet käyttöön neuvottelu- ja sopimusmallit, joiden yhtenä tarkoituksena on sitouttaa yliopistot keskeisiin kansallisiin tavoitteisiin, joista entistä merkittävämpi osa tähtää yliopistojen integroimiseen yhteiskunnan muiden sektoreiden kehittämiseen. Vastaava yliopistoja muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen integroiva funktio on ruotsalaisella suunnitelmalla vaatia yliopistoilta lisätyn taloudellisen autonomian ohella kultakin oma strateginen suunnitelmansa, jossa korostuu vastaaminen työmarkkinoiden tarpeisiin.

Toinen keskeinen malli toteuttaa korporatiivis-pluralistista ohjausta korkeakoulujärjestelmässä on kansallisten ohjelmien kautta tapahtuva yliopistojen rahoitus. Markkinaohjausta tarkasteltaessa esille nostetut teollisuuden kanssa toteutettavat yhteistyöohjelmat ovat esimerkkejä myös tästä ohjausmallista. Euroopan maiden ja Australian lisäksi ohjelmaohjausta on toteutettu myös Kentuckyssä ja Tennesseessä. Ohjelmat rakentavat siteitä yliopistojen ja sidosryhmien välille sekä integroivat niiden erilaisia toimintakulttuureita.

Hollannin suunnittelemaan voucher-järjestelmään liittyy näkyvimpänä piirteenä markkinaohjauksen hyväksikäyttö rahoituksen kohdentamisessa yliopistoille. Toisaalta voucher-keskustelua voidaan tulkita korporatiivis-pluralistisen mallin viitekehyksessä siten, että korkeakoulutuksen kytkennät muuhun yhteiskuntaan ovat jo niin mutkikkaat, että sen aiheuttamien kustannusten ja hyötyjen identifiointi ja mittaus eivät enää ole mahdollisia. Kun lisäksi koulutukseen osallistumismahdollisuuksia tarjotaan jo lähes kaikille korkeakoulutukseen kykeneville, on perusteltua luoda kuluttajan markkinat kvasi-markkinoiden muodossa. Opiskelijat päätöksillään kohdentavat verovarot yliopistoille.

Aiemmin on todettu, että koulutuksen ja tutkimuksen *laatu* saa erilaisia ulottuvuuksia, kun sitä tarkastellaan erilaisten ohjausjärjestelmien näkökulmista. Korporatiivis-pluralistinen ohjausmalli ja siinä korostuvat sidosryhmien preferenssit nostavat *yhteiskunnallisen vaikuttavuuden* ja *relevanssin* näkökulmat laatuun.

### 3.4 Ohjausjärjestelmien diversifioituminen

Kehittyneiden teollisuusmaiden korkeakoulujärjestelmien ohjaus on kokenut perusteellisen muutoksen 1980-luvun keskitetyn suunnittelun ja kontrollin mallista kohti hyvinkin diversifioituneita kansallisia ohjausjärjestelmiä. Deregulaatio ja itsesäätelylle perustuva ohjausstrategia ovat tuoneet keskeisiä elementtejä kaikkiin tarkastelun kohteina olevien maiden korkeakoulujen ohjausjärjestelmiin. Se on tarkoittanut toisaalta yliopistojen taloudellisen autonomian lisäämistä niiden muutoskyvyn ja -herkkyyden parantamisen nimissä. Samalla se on tarkoittanut, että ministeriöiden ohjaus on kohdennettu entistä harvempiin tavoitteisiin. Ohjauksen painopiste on useassa maassa siirtynyt panosten ohjauksesta tulosten ohjaukseen. Rahoitusmallien tasolla ohjausstrategian muutos on tarkoittanut siirtymistä historiaperusteisista malleista laskennallisiin, kansallisiin korkeakoulupoliittisiin prioriteetteihin perustuviin malleihin. Laskennallisiin rahoitusmalleihin liittyy entistä useammin ja entistä kattavammat sopimusmenettelyt.

Deregulaatiopolitiikka on johtanut luonnollisena jatkumona markkinaohjauksen vahvistamiseen tarkastelumaissa. Pisimmälle tämä on viety anglosaksisissa maissa. Selvänä trendinä nähdään, että opiskelijan kontribuutiota koulutuksen rahoitukseen on lisätty Pohjoismaiden ulkopuolella. Kaikkialla opiskelun maksullisuuskeskusteluun on liitetty keskustelu tasa-arvosta, ja opintomaksujen käyttöönottoon on liittynyt opintotukijärjestelmien kehittäminen. Merkittävä ratkaisuyritys yhdistää maksullisuuteen liittyvät tehokkuusedut ja tasa-arvotavoitteet on ollut Australian ja ensi vuonna myös Iso-Britannian käyttöön ottama malli. Tässä opiskelija maksaa osuutensa koulutuksen kustannuksista jälkikäteen tuloverotuksen yhteydessä. Toisaalta markkinaohjauksen toteutus näkyy tarkastelumaissa yliopistojen mahdollisuuksien lisäämisellä toimimiseen, toisin sanoen lisääntyvänä taloudellisenä autonomiana. Markkinaohjaus ilmenee myös siten, että kansallisilla ohjelmilla on luotu kannusteita yliopistoille hakeutua yhteistyöhön yrityssektorin kanssa.

Markkinaohjauksen ohella tarkasteltavat maat ovat pyrkineet laajemminkin integroimaan korkeakoulut ulkopuoliseen yhteiskuntaan ja sidosryhmiin. Ulkopuolisen yhteiskunnan edustajia on integroitu kansallisiin päätöksentekorakenteisiin sekä neuvoa antaviin elimiin. Rahoitusjärjestelmässä korporatiivis-pluralistista mallia on sovellettu tulossopimus-, ja vastaavissa yliopistoja yhteiskuntaan integroivissa sopimusjärjestelyissä ja strategioissa. Yliopistojen rahoituksessa käytetyillä kansallisilla kehittämisohjelmilla on vastaava integroiva funktio.

Kaikissa maissa näkyy, että yhteiskunnan ja poliittisten päättäjien intressit korkeakoulujen toimintaan ja sen suuntaamiseen palvelemaan kansallisia kehittämistavoitteita ovat lisääntyneet. Yliopistojen taloudellista autonomiaa on lisätty, toisaalta valtionohjaus on kiristynyt. Valtion ohjauksen kohteet ja niihin liittyvät tavoitteet ovat supistuneet. Vaikka kattavuutta on vähennetty, ohjauksen välineet ovat tulleet kovemmiksi ja tehokkaammiksi. Ohjausjärjestelmät ovat sisäisesti diversifioituneet. Tämän kehityksen lopputulemana näyttää siltä, että tarkastelumaat ovat siirtyneet eräänlaiseen hybridiohjauksen malliin (Olsen; Maassen ja Gornizka), jolle on ominaista toisaalta tiukkeneva ohjaus ja toisaalta lisääntyvä yliopistojen autonomia. Rahoitusmekanismeista on tullut entistä keskeisempiä ohjauksen välineitä. Näihin mekanismeihin liittyvät dialogi, sopimusjärjestelmät ja tuloksiin sidotut rahoitusmallit ovat korvanneet hierarkioihin perustuvia suoran ohjauksen malleja. Selvästi näkyy, että myös rahoitusmallit ovat moninaistuneet ja perustuvat erilaisille kombinaatioille deregulaatiolle perustuvaa itsesäätelyä, kilpailua korostavaa markkinaohjausta ja yliopistoja muuhun yhteiskuntaan integroivaa korporatiivis-pluralistista ohjausta.

# 4 Rahoitusmallit – instituuttirahoitus ja opiskelijarahoitus

Rahoitusmallien merkitys korkeakoulujärjestelmien ohjauksessa on vahvistunut viimeisten parin vuosikymmenen aikana kaikissa teollisuusmaissa. Kansalliset yliopistojen rahoitusjärjestelmät voidaan jaotella kahteen pääluokkaan: 1) instituuttirahoituksen järjestelmät ja 2) opiskelijarahoitusjärjestelmät. Käytännössä useimpien tarkastelumaiden järjestelmistä löytyy molempia elementtejä.

## 4.1 Instituuttirahoitus

Instituuttirahoitusmalleilla tarkoitetaan sellaisia rahoitusmalleja, joissa korkeakoulubudjetin varat allokoidaan suoraan yliopistoille. Ne puolestaan ovat vastuussa varojen käytöstä autonomiansa puitteissa.

Tarkastelumaiden instituuttirahoituksen malleja voidaan luokitella seuraavasti: 1) panoksiin perustuvat mallit, joissa voidaan erottaa historiatietoon perustuvat panosmallit ja laskennalliset mallit, 2) tuloksiin perustuvat mallit, 3) tavoitteisiin perustuvat mallit 4) benchmark-rahoitusmalli ja 5) kansallisten ohjelmien rahoitus. Selkeä suuntaus tarkastelumaissa on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana ollut siirtyminen laskennallisiin malleihin perinteisistä historiatietoon ja poliittisesti neuvoteltuihin muutoksiin perustuvista malleista. Toisena yleisenä trendinä on ollut siirtyminen panosmalleista kohti tulosmalleja.

### **Panoksiin perustuvat mallit**

Panosperustaisilla malleilla on kaksi erilaista perinnettä, eurooppalainen ja amerikkalainen. Eurooppalaiset panoksiin perustuvat rahoitusmallit ovat suoraan liittyneet keskitetyn suunnittelun ja kontrollin ohjausstrategiaan. Yliopistojen voimavaratarve johdettiin kansallisista kehittämissuunnitelmista ja sen tavoitteista. Tyypillisesti näissä malleissa rahoitus osoitettiin yliopistoille käyttötarkoituksiin sidottuna siten, että eri tarkoituksiin varattu rahoitus allokointiin eri momenteille, joiden välisiä siirtoja yliopiston ei ollut lupa tehdä. Hyvä esimerkki mallista oli suomalainen 1960–70 -lukujen rahoitusmalli, jossa kansalliset määrälliset kehittämistavoitteet oli asetettu lainsäädännön tasolla, ja rahoitustarpeet oli laskettu määrällisten kehittämis-

normien ja niihin liittyvien kustannusten kautta. Amerikkalaiset panosmallit ovat perinteisesti olleet laskennallisia malleja, joissa yliopistojen panoksia, opettaja- ja opiskelijamääriä sekä rakennusten ylläpitokustannuksia käytettiin muuttujina.

Inkrementaalinen, historiatietoon perustuva ja käyttörajoitteita sisältävä rahoitusmalli oli käytössä useimmissa Euroopan maissa 1980-luvun lopulle. Monissa maissa vielä nykyäänkin merkittävä osa budjetista allokoidaan historiatietoon perustuen. Malli perustuu ajatukselle luoda tuloksista riippumattomat edellytykset akateemiselle työlle. Aikaisempina vuosikymmeninä malliin liittyi tyypillisesti rahoitukseen käyttöön liittyviä rajoitteita budjetin momenttisisidonnaisuuden kautta, jolloin rahoitus toimi tehokkaasti yliopistojen kontrollin välineenä. Nykyisissä mallin sovellutuksissa, joissa useimmiten yliopistot saavat rahoituksen käyttötarkoitukseltaan sitomattomana, korostetaan puolestaan korkeakoulujen taloudellista autonomiaa vakaan voimavaraperustan luomista.

Mallin perusajatuksena on, että vuosittaiseen rahoitukseen tehdään muutokset, jotka vastaavat koko yliopistobudjetin muutoksia. Tästä seuraa, että yliopistojen välistä kilpailua ei synny muilta osin kuin tyypillisesti inkrementaaliseen budjettiin sisältyvän pienen neuvoteltavan osuuden kautta.

Saksassa on suuria osavaltioittaisia eroja historiaperustaisessa rahoitusosuudessa. Baijerissa, Berliinissä, Bremenissä, Hampurissa ja Nordrhein-Westfalenissa osuus on yli yhdeksänkymmentä prosenttia, kun taas Brandenburgissa, Hessenissä ja Rheinland-Pfalzissa sen osuus on vain noin viisi prosenttia.

Vaikka Hollanti on ollut aktiivinen kehittäessään kannustetyyppisiä elementtejä rahoitusmalliinsa, koulutukseen tarkoitettu budjetin osasta osoitetaan yliopistoille nykyään yli kolmannes historiatiedon perusteella. Perusteluna tälle osuudelle käytetään sitä, että sillä taataan minimiopetusresurssit ja -kapasiteetti kaikille yliopistoille riippumatta opiskelijamääristä ja opintosuorituksista. Tutkimukseen tarkoitettu perusrahoituksesta 17 prosenttia osoitetaan yliopistoille historiatietoon perustuen. Norjassa on käytetty 60 prosentin perusrahoituskomponenttia yliopistobudjetissa.

Tutkimuksen perusrahoitus osoitetaan Ruotsissa kokonaan historiaperustaisesti. Tanskassa yliopistot saavat kuusikymmentä prosenttia tutkimuksen perusrahoituksesta inkrementaalisen mallin mukaisesti. Myös näissä maissa korostetaan stabiileiden toimintaedellytysten luomista tutkimukselle.

Vaikka yleisenä trendinä on, että historiatietoon perustuvat rahoitusmallien komponentit pienenevät, Ruotsi on ottamassa askeleen päinvastaiseen suuntaan. Rahoitusmallin kehittämisen pohjana olevassa raportissa esitetään 35 prosentin stabiilin, historiaperustaisen komponentti sisällyttämistä rahoitusmalliin. Tätä perustellaan yliopistojen autonomian lisäämisellä. Liittämällä malliin yliopistoille vaatimus esittää strategiset suunnitelmansa, joihin sisältyy profiloitumisen edistäminen ja tavoitteet korkeakoulujen välisestä yhteistyöstä luodaan yliopistoille vastapaineita lisätä suunnitelmallisuutta ja strategista otetta kehittämistyössä. Erityisesti järjestelyllä pyritään luomaan kannusteita, että yliopistot reagoisivat herkemmin työmarkkinoiden muutoksiin paikallis- ja aluetasolla ja kiinnittäisivät huomiota opettajiensa pätevyyteen. Tärkeäksi tässä mallissa nähdään dialogi ministeriön ja yliopistojen välillä.

Perinteinen historiaperustainen budjetointi rajoittavine momenttisisidonnaisuuksineen edusti voimakasta keskitettyä kontrollia. Mallin uudenlainen soveltaminen ilman rahoituksen käyttörajoitteita puolestaan korostaa yliopistojen autonomiaa, ja ruotsalainen malli liittää yliopistojen autonomian ja strategisen suunnittelun ja johtamisen toisiinsa.

Panoksiin perustuvat rahoitusmallit laskennallisina malleina ovat olleet ja ovat edelleenkin paljon käytettyjä myös Yhdysvalloissa. Tyypillisesti lähes kaikissa osavaltioissa tärkein rahoituksen määräytymisen peruste on ollut opiskelijamäärä. Näin on myös Tennesseessä.



Opiskelijamäärän käyttö rahoitusperustana on liittynyt julkisen vallan tavoitteeseen laajentaa korkeakoulutukseen osallistumista. Eri osavaltioiden välillä on suuria eroja siinä, millaisia käyttörajoitteita budjettiin liittyy. Kehityssuunta on ollut sielläkin yliopistojen taloudellisen autonomian lisääminen ja markkinoihin perustuvan kilpailun edistäminen yksityisten yliopistojen kanssa.

Vastaavasti panoksiin perustuvia rahoitusmalleja on otettu käyttöön monissa Euroopan maissa osana itsesäätelylle perustuvien ohjausmallien kehittämistä. Näin on tapahtunut maissa, jotka ovat painottaneet korkeakoulutukseen osallistumisen laajentamista. Iso-Britanniassa uusien opiskelijoiden määrä on keskeinen rahoitusmallin indikaattori, ja se on eksplisiittisesti kytketty koulutukseen osallistumisasteen kasvattamiseen, maan tärkeimpään korkeakoulupoliittiseen tavoitteeseen. Ruotsissa laskennallisten täysipäiväisten opiskelijoiden määrä on opintosuorituskertymän ohella pääkriteerinä rahoitusmallissa suhteiden ollessa neljäkymmentä ja kuusikymmentä prosenttia koulutukseen osoitettavasta budjetista. Kuluvasta vuodesta lähtien opiskelijamäärä on keskeinen koulutuksen rahoituksen argumentti myös Norjassa. Kaikissa näissä maissa malli on kytketty tavoitteeseen kasvattaa korkeakoulutukseen osallistumisen astetta.

Panosperustaista rahoitusta käytetään myös yliopiston infrastruktuurin rahoituksessa. Tässä merkityksessä panosperusteisella rahoituksella on kaksi funktiota. Sitä käytetään toisaalta luomaan stabiilisuutta järjestelmän rahoitukseen siten, että ainakin osa infrastruktuurin rahoituksesta perustuu toteutuneisiin kustannuksiin. Vaikka tämä koetaan helposti oikeudenmukaiseksi, malli ei luo kannusteita tehokkuuden lisäämiseen. Pitkälle vietyinä erilaisten toimintaedellytysten ja -ympäristöjen huomioonottaminen rahoitusmallissa vähentää rahoituksen läpinäkyvyyttä. Englannissa käytetään ns. Lontoon lisää ja vanhojen historiallisten rakennusten korkeita ylläpitokustannuksia kompensoivaa rahoitusta. Yliopiston oikeudenmukaisen kohtelun nimissä käytetään myös korjaustekijöitä tasaamaan kustannuseroja erikokoisten yliopistojen välillä ottaen myös huomioon tieteenalojen lukumäärät. Ruotsissa on päädytty vastakkaiseen ratkaisuun. Siellä on lähdetty siitä, että sijaintiin liittyvät erilaiset kustannustekijät, kuten suurten kaupunkien tilakustannukset ja syrjäisten alueiden matkakustannukset kompensoivat toisiaan.

### **Tuloksiin perustuvat mallit**

Selkeä kehityssuunta tarkastelumaissa on ollut siirtyminen kohti tuloksiin sidottuja rahoitusmalleja. Tuloksiin perustuvat rahoitusmallit on otettu Euroopan maissa käyttöön pääasiassa 1990-luvulla osana itsesäätelyn ohjausstrategioiden luomista. Tulosmuuttujat kytkettiin keskeisiin korkeakoulupoliittisiin tavoitteisiin, järjestelmän tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamiseen.

Tuloksellisuuteen perustuvat rahoitusmallit pohjautuvat tarkastelumaissa tyypillisesti kahden vaihtoehdoisen tulomittarin käyttöön. Nämä ovat opintosuoritusten kertymä ja suoritettut tutkinnot.

Tanska on ollut edelläkävijä opintosuorituskertymän käytössä rahoitusmallissa. Ns. taksamittarijärjestelmä otettiin käyttöön jo vuonna 1990 Tanskan koulujärjestelmässä. Korkeakoulutuksen rahoitukseen sitä on sovellettu vuodesta 1994 lukien. Järjestelmän perusajatukset ovat, että korkeakoulun valtionrahoitus perustuu opiskelijan suorituksiin, yksikäsitteiseen suoritusten mittaamiseen, poliittisesti asetettujen yksikkökustannusten käyttöön rahoitusmallissa ja laajaan korkeakoulujen taloudelliseen autonomiaan rahoituksen käytössä. Taksamittarilla jaetaan koko koulutuksen perusteella allokoitava budjettiosuus, joka on yhden kolmanneksen kokonaisbudjetista. Malli perustuu tavoitteeseen luoda yliopistoille

kannusteita opetuksen laadun ja tehokkuuden parantamiseksi ja tavoitteeseen luoda kysyntä- ja tulosorientoitunut korkeakoulujärjestelmä, jossa yliopistot toimivat taloudellisesti mahdollisimman rationaalisesti. Sillä on haluttu myös vähentää hallinnollisia kustannuksia ja luoda kannusteita korkeakoulujen yhteistyölle. Myös Ruotsi ja Norja käyttävät suoritettuja opintopisteitä osina kansallisia rahoitusmallejaan.

Suomen lisäksi Hollanti on maa, jossa käytetään suoritettuja tutkintoja tuloksiin pohjautuvan rahoitusmallin muuttujana. Hollannissa puolet opetukseen tarkoitettusta rahoituksesta on allokoitu vuodesta 2002 lähtien tutkintojen perusteella aiemmin käytetyn kymmenen prosentin sijasta. Vastaavasti maan nykyisessä tutkimusrahoituskomponentissa jaetaan 12 prosenttia suoritettujen tohtorintutkintojen mukaan.

Tennessee on ollut uranuurtaja tuloksellisuusrahoituksen kehittämisessä. Kuten muutkin Yhdysvaltojen osavaltiot, Tennessee on ollut varovainen tuloksellisuusrahoituksen käyttöön- otossa. Tuloksellisuuskomponentin osuus valtion korkeakoulubudjetista on 5,7 prosenttia, mikä on kuitenkin suurempi kuin missään muussa osavaltiossa. Eurooppalaisissa malleissa tulosindikaattoreina käytetään tyypillisesti opiskelijoiden suorituksina joko opintopisteitä tai tutkintoja. Opintosuoritukset ovat vain yksi osa Tennesseeen mallissa. Mallissa opiskelijoiden suorituksilla ja tyytyväisyydellä saamaansa koulutukseen on kuudenkymmenen prosentin painoarvo. Ohjelma- ja instituuttitason indikaattoreilla on neljänkymmenen prosentin paino. Esimerkkejä tähän luokkaan luuluvista indikaattoreista ovat koulutusohjelmien laatuun liittyvät indikaattorit ml. akkreditoitujen ohjelmien määrä, työnantajien tyytyväisyys sekä yliopiston tavoitteiden yhteneväisyys osavaltion kehittämistavoitteiden kanssa.

Tuloksiin perustuvien muuttujien käyttö tutkimusrahoituksen allokoinnissa on osoittautunut äärimmäisen mutkikkaaksi haasteeksi. Suomen tapaan Hollanti käyttää tohtorintutkintoja osana rahoitusmalliaan. Englannissa tutkimuksen tuloksellisuutta arvioidaan RAE-järjestelmän (Research Assessment Exercise) avulla. Tutkimuksen laatu arvioidaan kaikissa yliopistoissa tieteenaloittaisten arviointien avulla, ja kunkin yliopiston tutkimusrahoitus määräytyy näiden arviointien tulosten perusteella.

Norja on nostanut kansainvälistymisen yhdeksi keskeiseksi korkeakoulupoliittiseksi tavoitteekseen. Rahoitusmallissa on komponentti, joka palkitsee yliopistoja sekä lähtevien että tulevien kansainväliseen vaihtoon osallistuvien opiskelijoiden määrän suhteessa.

### **Koulutustavoitteisiin perustuva rahoitus**

Tavoitteisiin perustuva korkeakoulutuksen laskennallinen rahoitusmalli on suomalainen ilmiö. Sen etuna verrattuna tulosperustaiseen malliin on, että se tarjoaa voimavarat kehittämiseen ja koulutuksen laajentamiseen etukäteen.

Yksi keskeisistä kansallisten rahoitusmallien kehittämisen kehityslinjoista on kytkeä yliopistojen rahoitus kansallisiin tavoitteisiin ja sitouttaa korkeakoulut pitkällä aikavälillä tavoitteisiin sidotuilla sopimuksilla korkeakoulupolitiikan toteuttamiseen. Tavoitteiden käytön takana näkyy sekä itsesätelyn ohjausstrategia että korporatiivis-pluralistisen ohjauksen malli. Neuvottelut ulkopuolisten sidosryhmien kanssa on joissain tapauksissa osa tavoitteiden asettamisprosessia tarkoituksella integroida korkeakoulupolitiikka ja yliopistot laajempien kansallisten politiikkatavoitteiden toteutukseen.

Käytännössä tätä mallia on toteutettu useissa maissa tulossopimuksin (performance agreement). Tulossopimusmenettelyt ovat varsin uusi ohjausinstrumentti, mutta sen käyttö on laajentunut viime vuosien aikana Euroopassa. Itse asiassa tulossopimuksen tyyppiset rahoitussopimukset voivat liittyä myös muihin kuin tulos- tai tavoiteperustaisiin laskennallisiin rahoitusmalleihin. Ruotsalaisessa sopimuksessa sovitaan kolmivuotiskausittain opiskeli-



joiden määrästä ja sidotaan rahoitus tähän. Korkeakoulut voivat ottaa myös enemmän opiskelijoita, vaikkei nämä sovittun määrän ylittävät opiskelijat tuokaan rahaa niille. Englannissa tehdään vastaavantyyppinen rahoitussopimus, jossa opiskelijamäärät ovat keskeinen sopimisen kohde. Brittimalli on hyvin yksityiskohtainen sisältäen eri osapuolten vastuut ja määritellen mm. raportointivelvoitteet.

Saksassa on kehitetty vastaavansuuntaisia malleja. Berliinin osavaltiossa on tulosneuvotte-luja ja niihin perustuvia sopimuksia käytetty useita vuosia. Sopimuksilla tavoitellaan ruotsalaista ja englantilaista mallia selkeämmin yliopistojen sitouttamista laajoihin yhteiskunta-poliittisiin tavoitteisiin sopimalla yliopistojen kilpailukyvyyn parantamisesta, kunkin yliopiston profiilin luomisesta osana yliopiston strategiaa, tavoitteista parantaa tehokkuutta ja rationalisoida toimintaa, opintoaikojen lyhentämisestä ja opiskelijoiden ohjauksesta, taloudenpidon kehittämisestä, yliopistojen yhteistyöstä ja henkilöstön tasa-arvon kehittämisestä. Itävällassa kahdeksankymmentä prosenttia rahoituksesta allokoidaan tulosneuvotteluiden perusteella. Tavoitteisiin sisältyy myös koulutuspolitiikkaa laajemmat yhteiskunnalliset tavoitteet.

### **Benchmark-rahoitusmalli**

Kentuckyn osavaltio on kehittänyt mallin, jota kutsutaan benchmark-rahoitusmalliksi. Kentuckyn julkista korkeakoulujärjestelmää leimaa sisäinen erilaistuminen. Yhtenäisten rahoituskriteereiden soveltaminen kaikkiin korkeakouluihin olisi ongelmallista. Benchmark-mallilla tavoitellaan, että kaikilla osavaltion yliopistoilla olisi vastaavat taloudelliset toiminta-edellytykset kuin niiden kunkin kanssa samantyyppisillä korkeakouluilla muissa osavaltioissa. Kullekin korkeakoululle on valittu muista osavaltioista samantyyppisiä vertailukorkeakouluja, ja Kentuckyn yliopistojen perusrahoitus opetukseen mitoitetaan vastaamaan näiden benchmark-instituuttien rahoitusta.

### **Kansallisten ohjelmien rahoitus**

Kansallisten kehittämisohjelmien kautta tapahtuva yliopistojen rahoitus on lisääntymässä tarkastelumaissa ja liittyy olennaisesti korporatatiivis-pluralistisen ohjausmallin kehittämiseen. Ohjelmarahoitusta käytetään instrumenttina kansallisten prioriteettien toteutuksessa ja tyyppillisesti haluttaessa integroida yliopistot yhteistyöhön ulkoisten sidosryhmien kanssa, tutkimuksessa integroida yliopistot entistä konkreettisemmin kansalliseen ja alueelliseen innovaatiojärjestelmään. Missään maassa ohjelmarahoitus ei ole määrällisesti suurta suhteutettuna koko yliopistobudjettiin, mutta ohjelmilla pyritään tyyppillisesti tarkasti määriteltyihin tavoitteisiin tai jonkun spesifin ongelman ratkaisuun. Kansainvälisestikin Suomen tietoteollisuusohjelmaa pidetään malliesimerkkinä tällaisista ohjelmista.

Yleinen malli ohjelmarahoituksessa on, että korkeakoulut joutuvat kilpailemaan hankeesityksillään näistä ohjelmarahoista. Korkeakoulujärjestelmän ohjauksen näkökulmasta valtio pyrkii muuttamaan yliopistojen sisäisiä tavoitteita vastaamaan paremmin koulutus- ja tutkimuspoliittisia sekä yleisiä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

Erityisesti kansallisten ohjelmien kautta tapahtuvaa yliopistojen rahoitusta käytetään tutkimusrahoituksessa, mutta ohjelmiin voi kuulua myös opetusta ja muita tehtäviä. Esimerkiksi brittiläisen *Higher Education Innovation Fund* -ohjelman tavoitteena on luoda pysyvät rahoitusmahdollisuudet teknologian siirtoon, yrittäjyyskoulutukseen ja tarjota käynnistys-rahoitusta kaupallisiin toimintoihin. Alekehitysorganisaatiot (Regional Development Agencies) ovat mukana hankkeiden kehittämisessä tavoitteena taata, että ne palvelevat tehokkaasti alueellisia talouden kasvustrategioita. Hankkeisiin liittyy usein myös muita rahoittajia

tavoitteena ohjata hankkeita palvelemaan suurempaan teollisuuden tarpeita. Kun markkinaohjauksen yhtenä tavoitteena on, että yliopistot itse yhdistävät rahoitusta useasta lähteestä, ohjelmaohjauksen periaatteisiin kuuluu, että rahoitusta yhdistetään keskitetysti, ja yliopistot kilpailevat näistä ohjelmarahoista.

Hollannissa on käynnistetty koulutus-, tutkimus- ja innovaatio-ohjelma, jolla tuetaan mm. tietotyöläisten koulutusta, yritystoiminnan käynnistämistä sekä korkeakoulujen ja tietoteollisuuden yhteistyötä.

Itävalta on esimerkki maasta, jossa on panostettu kansallisten ohjelmien kautta tapahtuvaan yliopistojen tutkimus- ja kehittämistoiminnan kapasiteettiin, T&K-toiminnan kansainvälistämiseen sekä yliopiston yhteistyöhön yrityssektorin kanssa.

Australiassa ohjelmarahoitusta käytetään vahvistamaan johtamisen, hallinnon ja työhön liittyvien käytäntöjen kehittämistä yliopistoissa. *"Workplace Reform Programme"* tarjoaa yliopistoille palkkausmenoihin suhteutettuna kahden prosentin lisärahoituksen yliopistojen sisäiseen koulutukseen ja muuhun kehittämiseen yliopistojen esittämien hankesuunnitelmien perusteella. Tavoitteena on myös integroida yliopistojen kehittämistavoitteita ja henkilöstön omia tavoitteita toisiinsa.

Australiassa käytetään erillistä ohjelmarahoitusta myös opetuksen ja koulutuksen kehittämiseen yliopistoissa. Higher Education Innovation Programme (HEIP) -ohjelman tavoitteena on laadun parantaminen innovatiivisten toimintamallien kannustaminen. Erityisesti HEIP-ohjelmalla rahoitetaan hankkeita, jotka vahvistavat korkeakoulujärjestelmän kapasiteettia tuottaen korkealaatuisia palveluita. Ohjelmaa on tänä vuonna vahvistettu osajohjelmalla, joka tarjoaa rahoitusta yliopistoille kehittää yhteistyötään toisten korkeakoulujen ja muiden koulutuksen tarjoajien, yrityssektorin kanssa ja käynnistää yhteistyötä myös muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Tämän edistämiseksi maahan ollaan perustamassa neuvotantavaa toimikuntaa *"Business/Industry/Higher Education Collaboration Council"*.

Kentuckyssa korostetaan yliopistojen kytkemistä entistä konkreettisemmin osavaltion kehittämiseen. Amerikkalaisille malleille on ominaista korkeakoulujen sitouttaminen dialogin avulla valtion tavoitteisiin. Suorat rahoitusjärjestelmään Euroopan maiden tapaan kehitetyt kannusteet näyttävät olevan vieraita amerikkalaiselle ajattelulle. Myöskään ohjelmarahoituksen tyyppisiä konkreettisia rahoitusinstrumentteja ei valtiossa käytetä.

## 4.2 Opiskelijarahoitus

Opiskelijarahoituksella tarkoitetaan rahoitusjärjestelmää, jossa opiskelija viimekädessä tekee rahoituksen kohdentamispäätöksen yliopistolle. Yliopistot joutuvat kilpailemaan maksuista, ja opiskelupaikkojen markkinat sääntelevät yliopistojen toimintaa. Jos opiskelija käyttää omia tai vanhempiensa rahoja koulutuspalvelujen hankkimiseen, opintomaksuilla on aina olemassa ainakin periaatteessa myös vaihtoehtoinen käyttötarkoitus. Mutta jos opiskelija kohdentaa valtion rahaa, opintorahaa, lainaa tai maksusetelin, vaihtoehtoista käyttötarkoitusta ei ole. Korkeakoulujen näkökulmasta tuskin kuitenkaan on suurta eroa edellisen aitojen markkinoiden tilanteen ja jälkimmäisen rajoitettujen markkinoiden tai kvasimarkkinoiden välillä.

Tarkastelumaista voidaan löytää kahdenlaisia opiskelijarahoituksen järjestelyitä. Erottavana tekijänä on maksun ajoitus. Yleisin on lukukausimaksu, Australia soveltaa ja Englanti on ottamassa käyttöön jälkikäteen opiskelijan taloudellisen kontribuution kytkettyä verotukseen. Hollannissa on suunnitelma ottaa käyttöön maksusetelijärjestelmä.

Opintomaksut liittyvät suoraan markkinaohjaukseen. Teoreettisesti opintomaksujen käyttö perustuu oletukseen, että korkeakoulutus on yksityinen hyödyke tai sillä on ainakin

merkittävä yksityisen hyödykkeen komponentti. Toisin sanoen sen lisäksi että yhteiskunta hyötyy yksilön koulutuksesta, yksilö saa sitä sellaista hyötyä, jolla on hänelle taloudellista merkitystä. Eri aikoina on tutkittu monissa maissa empiirisesti korkeakoulutusinvestointien yhteiskunnallista ja yksilötason tuottoastetta. Periaatteessa näitä tuloksia voitaisiin käyttää perustana maksullisuudesta päätettäessä, mutta kompleksisten verotusjärjestelmien ja tulojen uudelleenjakomekanismien takia nämä laskelmat ovat kehittyneissä teollisuusmaissa usein kyseenalaisia.

Tarkastelumaista ainoastaan Pohjoismaat ovat maita joissa opiskelijarahoitusta ei käytetä missään muodossa.

### **Lukukausimaksut**

Amerikkalaiset yliopistot, myös valtionyliopistot ovat aina olleet riippuvaisia lukukausimaksuista. Kentuckyssa valtionyliopistojen tuloista noin viisitoista prosenttia muodostui lukukausimaksuista vuosikymmenen vaihteessa. Kaakkoisissa osavaltioissa keskimäärin tämä luku oli noin viidenneksen kaikista tuloista. Lukukausimaksut vaihtelevat Kentuckyn eri korkeakouluissa vaihdellen 1 400 ja 2 200 dollarin välillä osavaltion omille opiskelijoille riippuen koulutusohjelmasta ja opiskeltavasta tutkinnosta. Muista osavaltioista tulevien opiskelijoiden maksut ovat noin kolminkertaiset. Tennesseeessä undergraduate-ohjelmissa opiskelijat maksavat hiukan yli kaksituhatta dollaria, kun taas graduate-ohjelmissa vuosittainen maksu on lähes kolmetuhatta dollaria. Muiden osavaltioiden opiskelijat maksavat yli seitsemäntuhatta dollaria vuodessa. Osavaltioilla ja korkeakouluilla itsellään on huomattava määrä stipendiohjelmiä ja lukukausimaksuista vapauttavia ohjelmia, joilla edistetään tasa-arvoa. Kentuckyn ja Tennesseeen opintomaksut ovat melko alhaisia verrattuna moniin muihin osavaltioihin. Yksityisellä sektorilla opiskelija voi joutua maksamaan jopa yli 20 000 dollaria vuodessa.

Brittiyliopistot ovat melko riippuvaisia opiskelumaksuista. Lukukausimaksut bachelor-opinnoissa vaihtelevat 1 500 punnasta, joka on brittiopiskelijan ja EU:n alueelta tulevan opiskelijan maksu vuodessa, aina lähes kolmentoistatuhannen punnan vuosimaksuun EU:n ulkopuolelta tulevalle opiskelijalle. Maisteriopinnoissa maksut vaihtelevat 3 910 punnasta 4 640 puntaan. Nykyjärjestelmässä valtio subventoi opintomaksuja opintotukijärjestelmän kautta vanhempien tulojen perusteella siten, että tuki kattaa kokonaan alle 20 000 puntaa ansaitsevien vanhempien lasten lukukausimaksut ja osittain 20 000–30 000 ansaitsevien vanhempien jälkeläisten maksut.

Hollanti siirtyi maksulliseen korkeakoulutukseen jo 1990-luvun alussa. Hollannin yliopistojen lukukausimaksut ovat eurooppalaisittain korkeat, 1 445 euroa vuodessa. Lukukausimaksun suuruus on säädetty lailla, ja sen vaihtelut on sidottu kotitalouksien elinkustannuksia mittaavaan indeksiin. Sen sijaa yliopistot voivat itse asettaa yli kolmekymmentävuotiaiden opiskelijoiden lukukausimaksut, mistä on seurannut niiden erilaistuminen korkeakoulujen välillä. Myös Hollannissa valtio subventoi opintotukijärjestelmän kautta opiskelijoille aiheutuvia kustannuksia.

Saksassa on varovaisesti siirrytty kohti lukukausimaksujen käyttöä. Bachelor-tutkintoa opiskeleville opinnot ovat lukukausimaksuttomia, joskin opiskelijat joutuvat maksamaan pienen korvauksen yliopiston palveluiden käytöstä. Viime vuosina jotkut osavaltiot ovat ottaneet käyttöön opiskelumaksut bachelor-tason jälkeisissä opinnoissa ja joillain osavaltioilla on tähän tähtäviä suunnitelmia. Esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltiossa opiskelija maksaa yli viisisataa euroa lukukaudessa opinnoistaan. Baijerissa on käytössä vastaavansuuruisen maksu.

Saksankielisen Euroopan perinteisen mallin mukaisesti opinnot olivat ilmaisia Itävallassa

vuoteen 2001 saakka, jolloin otettiin käyttöön 363 euron maksu lukukaudessa. Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuoliset opiskelijat joutuvat maksamaan kaksinkertaisen maksun.

### **Opiskelijan kontribuutio verotuksen muodossa**

Australia otti käyttöön ensimmäisenä ja tähän saakka ainoana maana järjestelmän, jossa opiskelija maksaa osuutensa koulutuksensa kustannuksista vasta valmistumisensa jälkeen verotuksen muodossa HECS-järjestelmän (Higher Education Contribution Scheme) kautta. Maksut suhteutetaan valmistuneen opiskelijan maksukykyyn. Mikäli vuositulot jäävät alle 25 000 Australian dollarin, yksilön ei tarvitse osallistua maksuohjelmaan. Tämän kynnyksen jälkeen maksut ovat progressiivisia vaihdellen kolmesta kuuteen prosenttiin vuositulosta. Hiukan yli kaksikymmentä prosenttia opiskelijoista valitsee nykyisin mahdollisuuden maksaa opiskelumaksunsa jo opintojen kuluessa. Tällaisissa tapauksissa maksuihin saa 20–25 prosentin alennuksen verrattuna jälkikäteiseen maksamiseen. Merkittävin opiskelijaryhmä, joka ei ole HECS-järjestelmän piirissä, on tohtoriopiskelijat.

Australia on ottamassa uutta askelta kohti entistä voimakkaampaa markkinaohjausta vapauttamalla opintomaksut keskitetystä sääntelystä. Poliittikatavoitteena on kannustaa yliopistoja erilaistumaan ja profiloitumaan ja siten parantaa Australian taloudellista kilpailukykyä. Kuluvana vuonna käynnistyvässä järjestelmässä maksun vaihteluväli on nollassa ohjelmatyypittäiseen maksimiin, joka on nyt neljänneksen suurempi kuin vanhassa keskitetyssä järjestelmässä. Australian ja Uuden Seelannin kansalaisilla on seitsemän vuoden kokopäiväisiä opintoja vastaava opiskeluoikeus (Student Learning Entitlement, SLE) valtion tukemassa korkeakoulutuksessa. Uudessa järjestelmässä maksimaalinen opiskelijan kontribuutio vaihtelee 3 840 ja 8 004 Australia dollarin välillä opiskeluvuotta kohti. Alhaisin maksimimaksu on hoitotieteessä, joka on määritelty kansalliseksi prioriteettialaksi, ja korkein professionaalisissa ohjelmissa kuten lääketieteissä ja oikeustieteissä. Yliopistot voivat nyt itse asettaa maksunsa nollan ja maksimin välille.

Iso-Britannia on siirtymässä vuonna 2006 myös opintojen aikana maksettavista lukukausimaksuista australialaista vastaavaan järjestelmään. Perusteena järjestelmälle on ollut kansalaisten tasa-arvo. Toisaalta käytännössä opiskelijoiden maksamat maksut ovat vaihdelleet merkittävästi opiskelijoiden välillä nykyjärjestelmässä opiskelijoille kohdistettujen, vanhempien tuloista riippuvien tukien takia. Uutta järjestelmää kutsutaan nimellä Graduate Contribution Scheme. Yliopistoille puolestaan annetaan vapaus asettaa opintomaksunsa haluamalleen tasolle nollan ja kolmentuhannen punnan välille vuodessa. Valtio tulee edelleen, joskin aiempaa vähemmän tukemaan vähävaraisia opiskelijoista subventoimalla 1 100 punnalla heidän opintomaksujaan. Uutta järjestelmää perustellaan mm. sillä, että näin kaikki opiskelijat osallistuvat opintojensa kustannuksiin ja taloudellinen oikeudenmukaisuus toteutuu kuukausimaksujen ollessa suhteutettu tuloihin.

Sekä australialainen että brittiläinen maksujärjestelmä perustuvat malliin, jossa valtio maksaa ensin tarkoitusta varten perustetusta rahastosta opiskelijoiden lukukausimaksut yliopistoille, ja opiskelija maksaa osana tuloverotustaan oman osuutensa vuorostaan rahastoon. Etuna malleissa verrattuna opintojen ajalle ajoittuviin maksuihin voidaan pitää, että kustannusten maksu ajoittuu työuralle eikä opintojen ajalle. Opiskelijoiden taloudelliset edellytykset opiskella täysiaikaisesti ovat paremmat. Myös valtion subventioiden tarve malleissa jää pienemmiksi kuin perinteisessä lukukausimaksu-mallissa. Valtion kannalta malleihin sisältyvä riski, pystyykö yksilö maksamaan opintomaksujaan koskaan takaisin. Malli saattaa myös muuttaa yksilön käyttäytymistä työmarkkinoilla ja luoda kannusteita pitää tulonsa maksuohjelman käynnistävän tulotason alapuolella.

Iso-Britanniassa pohdittiin myös mallia, jossa kaikille korkeakoulututkinnon suorittaneille olisi säädetty ylimääräinen vero (graduate tax), mutta sitä pidettiin epäoikeudenmukaisena, koska se ei huomioi opiskelijoiden erilaisia opintoaikoja ja sitä kautta kertyneitä kustannuksia. Myös yhteys opiskelijan maksun ja yliopiston välillä katkeaisi. Käytännössä graduate tax -malli ei ole käytössä missään maassa.

### **Koulusetelit**

Koulusetelien eli vouchereiden käytöstä korkeakoulujen rahoituksessa on käyty poliittista keskustelua pitkään monissa maissa. Missään maassa järjestelmää ei ole otettu ainakaan laajamittaisesti käyttöön. Keskustelu seteleiden käytöstä on liittynyt tavoitteisiin lisätä opiskelijoiden liikkuvuutta, yliopistojen välistä kilpailua ja markkinaohjausta. Vastaavasti keskustelu on liittynyt tavoitteisiin tasa-arvoisten opiskelumahdollisuuksien tarjoamisesta kansalaisille. Ajatuksena on, että opiskelijoille annetaan mahdollisuus kohdentaa omin päätöksin valtion yliopistoille tarkoitettavia budjettivaroja. Ainakin teoreettisessa mallissa tähän liittyy oletus, että opiskelupaikkoja ei säädelä keskitetysti, vaan markkinat voivat toimia vapaasti. Tyypillisesti koulusetelikeskusteluissa on lähdetty siitä, että valtio tarjoaa kansalaisilleen tietyn määrän seteleitä opintomaksujen maksamiseen. Seteleiden loputtua opiskelijoiden oletetaan maksavan opintonsa itse.

Hollannissa on jo 1980-luvulle ajoittuvat perinteet maksusetelikeskustelussa. Viime vuonna Hollannin opetusministeriö julkaisi suunnitelman, jota parlamentti ei kuitenkaan ole vielä käsitellyt. Maksusetelimallisuunnitelman takana on tavoite luoda Hollannin korkeakoulujärjestelmästä entistä kilpailukykyisempi ja sisäisesti erilaistuneempi. Perustelujen mukaan globaali taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys edellyttävät myös nykyistä joustavampaa korkeakoulujen ohjaus- ja hallintojärjestelmää.

Suunnitelmassa korostetaan vapautta ja vastuuta. Siinä esitetään, että vuodesta 2007 lukien otettaisiin käyttöön järjestelmä, jossa opiskelijoilla olisi käytössään rajoitettu määrä maksuseteleitä, joilla hän voisi vapaasti "ostaa" koulutusta. Seteleillä hän voisi maksaa yhteen bachelor-tasoiseen ja yhteen maisteritason ohjelmaan kuuluvat opinnot. Jos opinnot kestävät yli määrääjän, hän joutuisi maksamaan itse lisäopintonsa. Nämä hän voisi rahoittaa opintotukijärjestelmään nykyisinkin kuuluvalla lainaosuudella, jolloin hän voisi jatkaa päätoimisia opintojaan tutkintoon saakka.

Berliinin osavaltiossa on käyty vastaavaa maksusetelikeskustelua kytkettynä tavoitteeseen voimistaa korkeakoulujen välistä kilpailua. Suunniteltu malli osoittautui kuitenkin olevan ristiriidassa nykyisen lainsäädännön kanssa.

Vaikkei maksuseteleitä ole missään maassa käytössä, niiden takana olevalla ajattelulla on ollut vaikutusta rahoitusmalleihin. Instituuttirahoitusmalleihin, jossa rahoitus on kytketty opiskelijamääriin, sisältyy yliopiston kannalta vastaavanlainen kannuste rekrytoida opiskelijoita ja tarjota heille laadukasta koulutusta kuin maksusetelimallissa. Opiskelijaa malli kohtelee kuitenkin eri tavoin kuin setelimalli. Hän ei koe itseään rahoituspäätösten tekijänä.

## **4.3 Kustannuskertoimien käyttö rahoitusmalleissa**

Koulutusaloittaisten kustannuskertoimien käyttö rahoitusmallissa on tyypillisesti eurooppalainen ilmiö. Kertoimia käytetään, jotta eri koulutusalat saadaan vertailukelpoisiksi laskennallisissa rahoitusmalleissa. Toisaalta kertoimilla voidaan luoda yliopistoille kannusteita koulutusalojen välisten määrällisten muutosten toteuttamiseksi. Kustannuskertoimia käytetään sekä

panos-, että tuotosperusteisissa malleissa, erityisesti yhdistettynä opiskelupaikan, opintopisteiden, tutkintojen ja tutkintotavoitteiden kustannuksiin. Kerroinajattelu on myös ulotettu opiskelumaksuihin, jolloin kertoimia voidaan käyttää mitoittamaan opintomaksut suhteessa odotettavissa oleviin tuloihin. Kustannuskertoimien käyttö tarkastelumaissa voidaan jaotella neljään erilaiseen tyyppiin ja käyttötarkoitukseen, jotka ovat, *kustannuslaskentaan* perustuvat kertoimet, *koulutusohjelmien* tyyppiin liitettävät kertoimet, *kannusteita* luovat kertoimet ja opiskelijarahoituksessa *odotettavissa oleviin ansioihin* sidotut kertoimet.

- 1) *Kustannuslaskentaan sidotuilla kertoimilla* pyritään ottamaan huomioon todelliset koulutusalojen väliset erot koulutuksen kustannuksissa. Esimerkiksi Tanskassa käytetään kahtakymmentä erilaista kustannuskerrointa. Niissä pyritään ottamaan huomioon välittömien opetuskustannusten lisäksi yleiskustannukset ja opintoihin liittyvän harjoittelun kustannukset. Kuitenkin Tanskassa korostetaan, että näiden tariffien toinen funktio on luoda kannusteita yliopistoille. Ruotsissa kustannuskategorioiden määrä on viisitoista. Kuitenkin lähes puolet opiskelijoista harjoittaa opintoja aloilla, joihin on liitetty yksi yhteinen kustannuskerroin. Nämä alat ovat humanistiset tieteet, yhteiskuntatieteet, teologia ja oikeustieteet. Kolmasosa opiskelijoista opiskelee teknisellä ja luonnontieteellisellä aloilla, joihin myös liittyy yksi yhteinen kerroin. Ruotsi on kuitenkin siirtymässä entistä vähäisempään kerrointen määrään, mikä merkitsee kerrointen yhdistämistä mm. taidealoilla.

Kustannuslaskentaan perustuvien kertoimien käytön etuna on, että ne yleensä katsotaan oikeudenmukaisiksi. Ne on myös helppo perustella korkeakoulupoliittisessa keskustelussa. Niiden haittapuolena on, että historiaperusteisina ne vahvistavat nykytilannetta koulutusohjelmien välillä, eivätkä luo kannusteita muutoksiin. Yliopistojen on helppo siirtää valtakunnallisessa rahoitusmallissa käytetyt kertoimet sisäiseen rahanjakomallinsa.

- 2) *Koulutusohjelman luonteeseen perustuvat kertoimet* ovat käytössä Hollannissa ja Norjassa. Niillä ei ole pyrittykään tavoittelemaan todellisia kustannuseroja eri alojen koulutusten välillä. Hollannissa perustellaan yliopistojen autonomialla karkeaa jakoa kalliisiin ja halpuihin aloihin. Tällä halutaan nimenomaisesti välttää kertoimiin liittyvää ohjausvaikutusta ja sitä, että valtakunnalliset kertoimet siirtyisivät yliopistojen sisäiseen käyttöön. Alempi tariffi kattaa taidealat, humanistiset tieteet, oikeustieteet ja yhteiskuntatieteet. Ylempää tariffia sovelletaan luonnontieteisiin, maataloustieteisiin ja lääketieteeseen ml. hammaslääketiede, farmasia ja eläinlääketiede. Todellisuudessa järjestelmä on tätä mutkikkaampi, koska eri tasoihin tutkintoihin tähtäävillä koulutuksilla on mallissa erilaiset painoarvot.

Norjalainen järjestelmä perustuu ajatukselle opetuksen vaatimista erilaisista voimavaroista ja tieteellisen välineistön erilaisista tarpeista opetuksessa. Kustannuskerroinluokkia ovat mm. kliiniset opinnot, musiikin ammatilliset opinnot, arkkitehtuuri ja muotoilu, maisteriopinnot luonnontieteissä sekä maisteriopinnot ja bachelor-opinnot kalliilla aloilla, sekä erilliset kertoimet toisaalta bachelor-opinnoissa yhteiskuntatieteissä ja teoreettisilla aloilla ja toisaalta bachelor-opinnoissa muilla aloilla.

Englannissa käytetään vastaavaa lähestymistapaa, mutta kustannustariffeja on ainoastaan neljä, kliiniset opinnot lääketieteessä, hammaslääketieteessä ja eläinlääketieteessä,



laboratoriovarustusta vaativat opinnot luonnontieteissä ja teknillisellä alalla, muut laboratorioita, studioita ja kenttätyöskentelyä vaativat ohjelmat sekä muut ohjelmat.

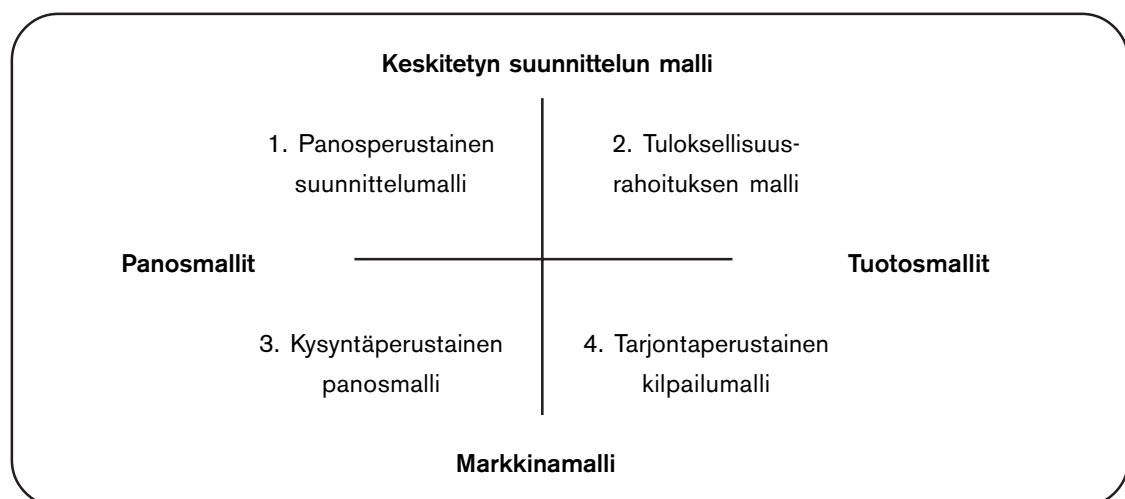
- 3) Kustannuskertoimia voidaan käyttää *luomaan kannusteita yliopistoille* laajentaa tai supistaa joidenkin alojen osuutta koulutuksessa. Tanskassa kustannuskertoimien perusteluissa korostetaan mahdollisuutta käyttää niitä kannustemerkityksessä. Ruotsin uuden rahoitusmallin suunnitelmassa taidealojen kertoimia esitetään supistettaviksi sillä perusteella, että koulutusta halutaan keskittää taidekorkeakouluihin. Koska koulutusalojen perustamista ei säädellä keskitetysti, koulutuksen kysyntä on suurta ja taidealojen kertoimet ovat korkeita, ohjelmien perustaminen on ollut houkuttelevaa monialaisille korkeakouluille. Tariffien laskeminen yhdessä taidekorkeakoulujen neuvoteltavan budjettiosuuden laajentamisen myötä auttaa keskittämään koulutusta taidekorkeakouluihin ilman että taidekoulutukseen keskittyvät korkeakoulut kärsisivät muutoksesta. Samalla luodaan negatiivisia kannusteita monialaisille korkeakouluille laajentaa taidekoulutusta.
- 4) Australia soveltaa kustannustariffilähestymistapaa opiskelijarahoitusmalliinsa HECS:iin. Koulutusohjelmat on jaettu kolmeen ryhmään sen mukaan, mikä on opiskelijan odotettavissa oleva tulotaso valmistumisen jälkeen. Opiskelijan maksuosuus on vuoteen 2004 saakka määräytynyt näiden tariffien mukaisesti. Tämän vuoden alusta vastaavat, neljänneksellä korotetut tariffit määrittävät opiskelijakohtaisen maksimaalisen opiskelijan kontribuution.

# 5 Rahoitusmallien kehityksen dynamiikka

Tämän raportin alkuosassa tarkasteltiin korkeakoulujärjestelmien ohjausta tuoden esille rahoitusmallien keskeinen rooli ohjauksen instrumenttina. Keskeisiä muutospirteitä kansallisten järjestelmien ohjauksessa on ollut viimeisten parinkymmenen vuoden aikana siirtyminen keskitetyn suunnittelun ja kontrollin mallista itsesäätelyn strategian kautta kohti markkinaohjautuvuuden vahvistamista sekä korkeakoulupolitiikan ja sen ohjauksen integrointia muuhun talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan tuoden sidosryhmät eksplisiittisesti mukaan järjestelmän ohjaukseen.

Jongbloed (Jongbloed 2005) on luokitellut korkeakoulujen rahoitusmalleja esittäen kaksi kysymystä: mitä rahoitetaan ja kuinka rahoitetaan. Vastaukset edelliseen kysymykseen nostavat esille panoksiin ja tuotoksiin perustuvat rahoitusmallit. Vastaukset jälkimmäiseen kysymykseen nostavat esiin ohjauksen äärimallit, keskitetyn suunnittelun mallin ja markkinamallin, toisin sanoen kysymyksen siitä ohjaako järjestelmää keskitetty valtio vai korkeakoulut ja opiskelijat.

Nämä kaksi ulottuvuutta virittävät *kuviossa 1* nelikentän, joka auttaa luokittelemaan rahoitusmalleja ja liittämään niitä edellistä lukua syvemmin korkeakoulujärjestelmän ohjaukseen.



**Kuvio 1.** Rahoitusmallien luokittelu (Jongbloed 2005)



Kuvion vasen ylälohko kuvaa *keskitettyä panosperusteista* mallia, toisin sanoen historiatietoon pohjautuvaa rahoitusta, jossa voimavarojen käyttöä ohjaa momenttisivonaisuus. Malli liittyy keskitetyn suunnittelun ja kontrollin ohjausmalliin. Eurooppalaisten esimerkkimaiden korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusmallien lähtökohta 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa kuului tähän neljännekseen. Historiaperusteisia elementtejä on kuitenkin säilytetty useiden maiden malleissa, etenkin tutkimuksen perusteella allokoitavassa budjettiosuudessa Ruotsissa ja Tanskassa. Hollannissa merkittävä osuus myös opetukseen tarkoitetuista määrärahoista allokoidaan historiaperustaisesti. Saksassa palkkausmenot on pidetty toimintamenoihin tarkoitettuna budjetin ulkopuolella. Painopistettä on kuitenkin muutettu vertikaalisella ulottuvuudella poistamalla keskitettyä valtionohjausta edustavia käyttötarkoituksen rajoituksia ja lisäämällä täten yliopistojen taloudellista autonomiaa. Ruotsi on lisäämässä mittareihin sitomatonta osuutta koulutusmäärärahojen jaossa tarkoituksella vahvistaa työmarkkinoiden ohjausvaikutusta.

Laskennalliset mallit ovat Yhdysvalloissa olleet käytössä jo vuosikymmenten ajan, mutta sikäläiset mallit ovat kuviossa kuuluneet ensimmäiseen lohkoon, koska ne ovat perinteisesti olleet panosperustaisia ja sisältäneet rahoituksen käyttöön liittyviä momenttirajoitteita. Itävallan korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät ovat muuttuneet, ja maa on siirtymässä kohti tuloksellisuutta painottavaa mallia, mutta yliopiston koolla ja opiskelijamäärällä on vielä merkittävä vaikutus budjettiin. Budjetin käyttörajoitusten poistolla on vähennetty keskitettyä ohjausta.

Kuvion toinen lohko kuvaa *tuloksellisuusrahoituksen* mallia. Siirtymä panosperustaisesta suunnittelumallista tuloksellisuusrahoituksen mallin mukaisia rahoitusmekanismeja on leimannut kaikkia OECD-maiden kehitystä viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Tämä kehitys on liittynyt laskennallisten rahoitusmallien kehittämiseen. Tennessee käynnisti tuloksellisuusrahoituskokeilunsa 1970-luvulla, paino osavaltion rahoitusmallissa on kuitenkin panosperustaisessa perusmallissa. Tuloksiin ja tuloksellisuuteen sidottu rahoitus on tullut osaksi kaikkien eurooppalaisten tarkastelumaiden korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusmalleja, mikä näkyy kuviossa trendinomaisena siirtymänä myötäpäivään.

Tuloksellisuusrahoitusmallit perustuvat ajatukselle, että rahoitusmalli palkitsee yliopistojen ja hyvien opetus- ja tutkimustuloksista. Tanskan malli on selkeä esimerkki puhtaasta tuloksellisuusrahoitusmallista. Rahoitus on suoraan kytketty opintosuorituksiin. Ruotsin ja Norjan malleissa on opintosuoritukseen perustuvat komponentit.

Opiskelija- tai aloituspaikkamäärän tulkinta rahoitusmallimuuttujana on hiukan ongelmallinen. Sillä on sekä panos- että tuotosmuuttujan ominaisuuksia. Näyttääkin siltä, että opiskelijoiden määrän tai aloituspaikkamäärien käyttö rahoitusmalleissa on ollut yleistä etenkin siirryttäessä puhtaasta panosrahoitusmalleista kohti tulosrahoitusmalleja. Englannin mallissa painottuvat opiskelijamäärät. Ruotsissa ja Norjassa ne tasapainottavat puhtaita tuloskomponentteja malleissa.

Siirtyminen tuloksiin sidottuihin rahoitusmalleihin on tapahtunut kaikissa tarkastelumaisissa lisäämällä samalla myös yliopistojen taloudellista autonomiaa poistamalla budjettivarojen käyttötarkoituksen rajoitteita ja siirtymällä yhteen kaikki toimintamenot kattavaan momenttiin. Saksa on tässä kehityksessä muita jäljessä palkkausmenojen osalta. Yliopistojen taloudellista autonomiaa vahvistavaa kehitystä on vahvistettu myös muilla deregulaatiopolitiikan elementeillä. Yliopistojen itsensäätelymahdollisuuksia on vahvistettu delegoimalla yleisesti päätösvaltaa ministeriöistä instituuttitasolle. Erityisesti sääntelyn purkaminen on liittynyt yliopistojen oikeuksiin perustaa koulutusohjelmia ja virkoja, vastuun siirtämiseen opetussuunnitelmien hyväksymisestä korkeakouluille ja vastuun siirtämiseen yliopistoille ja akateemiselle yhteisölle laadun varmistuksessa.

Jongbloed kutsuu kolmannen neljänneksen *tarjontaperusteista kilpailumallia* myös *ostopalvelumalliksi* (specific purchasing from providers). Tyypillistä tässä mallissa on, että ministeriö luo tavalla tai toisella rajoitetut sisäiset kvasimarkkinat, jotka se kytkee rahoitusmalliin. Ylipistot tekevät tarjouksia, jotka liittyvät koko budjettiin tai sen osiin. Yleisimmillään erilaiset tulossopimuksiin perustuvat mallit kuuluvat tähän kategoriaan. Ministeriö neuvottelee ja sopii yliopiston kanssa tulostavoitteista, käyttää laskennallista mallia tai joskus myös neuvottelua rahoituksesta sopimiseksi ja osapuolet tekevät sopimuksen.

Suomalainen tulossopimusmalli on yksi pisimmälle viedyistä esimerkeistä tällaisesta mallista kattaen yliopistojen kaiken toiminnan. Sille on ominaista, että malli korostaa yliopiston autonomiaa tavoitteiden toteuttamisesta. Iso-Britanniassa käytetty sopimusmalli, *financial memorandum*, on myös kaikki toiminnat kattava, mutta siihen sisältyy voimakkaampaa keskitettyä ohjausta. Sopimuksessa määritellään osapuolten väliset vastuut ja joitain keskeisiä prosesseja. Vastaavanlaisia, joskin kattavuudeltaan suppeampia käytetään useimmissa muissa tarkasteltavissa Euroopan maissa.

Myös kansallisten ohjelmien rahoitusmallit kuuluvat tähän kategoriaan. Tyypillisesti ohjelmia toteutetaan siten, että joko pelkästään korkeakoulubudjetista tai yhdistämällä eri ministeriöiden hallinnonalojen rahoitusta muodostetaan rahoitusohjelma, johon kohdistuvia hakemuksia yliopistot voivat tehdä. Periaatteena on, että ministeriö ja yliopisto tekevät sopimuksen tuotoksista ja niiden hinnasta. Vastaavanlaisella menettelyllä on pitkät perinteet akateemisessa tutkimusrahoituksessa.

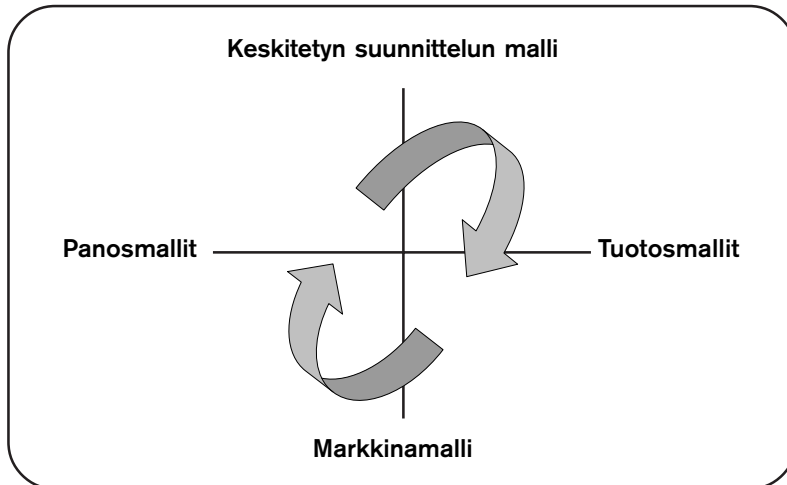
Tarkastelumaista Englanti ja Australia ovat erityisen aktiivisesti käyttäneet Suomen tapaan ohjelmarahoitusta kohdistaa ylipistojen tutkimusta ja opetusta korkeakoulu- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Markkinaohjaus on rakennettu tulossopimusjärjestelmään ja kansallisten ohjelmien rahoitukseen rajoitetussa mielessä, sillä tyypillisesti tarjouksia ei hyväksytä ulkopuolisilta tahoilta. Tulossopimusjärjestelmään ja ohjelmarahoitukseen liittyy markkinaohjauksen ohella myös piirteitä korporatiivis-pluralistisesta ohjausmallista. Sopimuksilla ja ohjelmilla yliopistoja tyypillisesti ohjataan integroitumaan ulkopuolisen yhteiskunnan sidosryhmiin ja instituutioihin.

Kuvion neljännen lohkon mallia voidaan kutsua *kysyntäperustaiseksi panosmalliksi*. Jongbloed kutsuu tätä myös *opiskelijakeskeiseksi kilpailumalliksi* (student centred competitive model). Lohko kattaa opiskelijarahoitusmallit, lukukausimaksumallin, opiskelijan jälkikäteen maksumallin sekä maksusetelimallin. Yhteistä näissä rahoitusmalleissa on, että opiskelija tekee ainakin teoriassa päätöksen, mihin korkeakouluun hän maksusuutensa kohdistaa. Erona malleissa on, kuka viimekädessä maksaa ja miten maksu ajoittuu suhteessa opintoihin. Tässä tilanteessa syntyy yliopistojen ja opiskelijoiden välille markkinat ja tuottaja-asiakassuhde. Pohjoismaiden ulkopuoliset Euroopan maat ovat siirtyneet maksulliseen koulutukseen ja siten vahvistaneet markkinaohjaustaan. Australia ja Iso-Britannia ovat siirtyneet lisäksi keskitetysti päätetyistä maksuista malleihin, joissa yliopistot voivat itse päättää maksuista tiettyjen rajojen sisällä. Australia on jo 1990-luvun alkupuolella siirtynyt lukukausimaksuista järjestelmään, jossa opiskelijat maksavat koulutuksestaan vasta valmistumisensa jälkeen. Iso-Britannia siirtyy vastaavanlaiseen järjestelmään ensi vuonna.

Markkinaohjauksen keskeinen periaate on, että palvelusta hyötyvät maksavat. Korkeakoulutukseen sovellettuna tämä merkitsee oletusta korkeakoulutuksesta yksityisenä hyödykkeenä. Markkinamallista poiketen korporatiivis-pluralistinen malli korostaa koulutuksen ja tutkimuksen yhteiskunnallisen roolin muutosta. Koulutuksen ja tutkimuksen nähdään omaavan laajoja välillisiä yhteiskunnallisia kytkentöjä, jolloin opiskelija on vain yksi näistä hyötyjistä. Tällöin voidaan perustella julkisen rahoituksen ja markkinaohjauksen yhdistämistä maksusetelimalliksi. Hollanti suunnittelee askeleen ottamista tähän suuntaan.

Tarkasteltaessa ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien muutoksia esimerkkimaissa näkyy selvästi, että yleisenä trendinä on ollut siirtyminen myötäpäivään kuvion lohkosta, joka kuvaa panosperustaista suunnittelumallia ensin kohti tulosperusteista ohjausmallia. Myöhemmin on otettu käyttöön tulos- tai vastaavat sopimukset ja kansalliset ohjelmat, joilla on kiinnitetty yliopistojen huomiota koulutuksen ja tutkimuksen laajempiin yhteiskunnallisiin kytkentöihin ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Näkökulman ja siihen liittyvä ohjausjärjestelmien muutos on liittynyt koulutuksen ja tutkimuksen yhteiskunnallisen roolin entistä laajempaan ymmärtämiseen ja korkeakoulupolitiikan kytkemiseen muuhun yhteiskunta- ja talouspolitiikkaan. Tarkastelun kohteena oleva aineisto vahvistaa Jonbloedin johtopäätöstä, että yliopistojen ohjaus ja rahoitusmallit ovat kehittyneet kuvion 2 nuolten osittamalla tavalla.



**Kuvio 2.** Rahoitusmallien kehityksen dynamiikka

Tarkastelun kohteena olevat Yhdysvaltojen osavaltiot, Kentucky ja Tennessee eivät suoraan noudata samaa kehityksen logiikkaa. Näiden osavaltioiden yliopistot ovat koko olemassaolonsa ajan toimineet ympäristössä, jossa yksityisellä korkeakoulusektorilla on voimakas asema, ja julkisten yliopistojärjestelmien on täytynyt sopeutua kilpailutilanteeseen. Kuitenkin myös ne ovat kehittäneet järjestelmiinsä samanlaisia tuloksellisuutta painottavia elementtejä sekä integroineet korkeakoulupolitiikkaa ja yliopistojen toimintaa yhteiskunnan laajempien kehittämistavoitteiden toteutukseen.

Maaesimerkit osittavat myös, ettei mitään maata voida asettaa yksiselitteisesti johonkin lohkoon. Ohjausjärjestelmät ja kansalliset rahoitusmallit ovat sisäisesti diversifioituneet. Kunkin maan rahoitusmallissa on komponentteja, joilla on toisistaan poikkeavia funktioita ja tavoitteita. Nämä on nähtävä myös suhteessa koko valtionohjauksen, esimerkiksi suhteessa kansalliseen laadunvarmistusjärjestelmään. Kukin maa etsii keskityksen ja hajautuksen, panosten ja tuotosten kautta tapahtuvan ohjauksen sekä määrällisen ja laadullisen ohjauksen tasapainoa.

Ohjausjärjestelmien ja rahoitusmekanismien kehitys ei ainakaan yksiselitteisesti ole johtanut yliopistojen taloudellisen autonomian lisääntymiseen. Kansallisten rahoitusmallien tarkastelu vahvistaa johtopäätöstä yliopistojärjestelmien hybriohjauksesta, jolle on ominaista toisaalta lisääntynyt ohjauksen hajautus ja markkinamekanismin hyväksikäyttö sekä toisaalta ohjauksen entistä voimakkaampi ja konkreettisempi keskittäminen kansallisten strategisten politiikkatavoitteiden toteuttamiseen. Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien tasolla hybridiohjaus näkyy siten, että ministeriöt ovat luoneet erilaisia välineitä tukemaan erilaisten tavoitteiden saavuttamista. Yliopistojen sisällä tämä näkyy toisaalta taloudellisen autonomian lisääntymisenä ja toisaalta kasvaneena tulovastuuna.

# 6 Rahoitusmallien käyttö korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutuksessa

Rahoituksesta on tullut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana entistä tärkeämpi yliopistojen valtionohjauksen väline. Tarkastelumaiden korkeakoulupolitiikan analyysi nostaa esille useita kaikkien tai ainakin useiden maiden tärkeinä pitämiä tavoitteita. Seuraavassa tarkastellaan näitä tavoitteita sekä rahoitukseen ja rahoitusmalleihin liittyviä välineitä, joilla näitä tavoitteita pyritään toteuttamaan.

Yleisenä tavoitteena on luoda ohjaus- ja rahoitusjärjestelmään tasapaino muutosherkkyiden ja stabiilisuuden välille. Yliopistojen odotetaan pystyvän entistä nopeammin tunnistamaan ympäristössään tapahtuvat muutokset ja reagoimaan koulutuksella, tutkimuksella ja muilla palveluillaan näihin. Toisaalta akateemisen työn erityispiirre on, että korkealaatuinen työ edellyttää vakaita olosuhteita ja pitkiä rahoitukseen liittyviä sitoumuksia. Kaikkialla etsitään myös tasapainoa tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimusten ja toisaalta laadun parantamisen välillä. Tutkimus- ja innovaatiokapasiteetin luominen on kaikissa maissa noussut yhdeksi prioriteetitavoitteeksi viimeisten kymmenen vuoden aikana. Tähän liittyy tavoite kiinnittää yliopistot entistä integroidummiksi osiksi kansallisia ja alueellisia innovaatiojärjestelmiä. Kansainvälistyminen on leimannut korkeakoulupolitiikkaa ja sen tavoitteita etenkin Euroopassa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Sama tavoite näkyy hyvin erilaisessa, markkinakontekstissa Australiassa.

Seuraavassa tarkastellaan kutakin näistä tavoitteista ja niihin liittyviä rahoitusmalleihin rakennettuja instrumentteja erikseen.

## **Muutostukeet ja stabiilisuus rahoitusmalleissa**

Järjestelmätason muutosta edistävät, rahoitusjärjestelmään rakennetut rahoitusjärjestelmän instrumentit voidaan jakaa *keskitetyn muutosmallin* ja toisaalta *hajautetun muutosmallin* mukaisiin välineisiin. Esimerkkimaiden ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien tarkastelu osoittaa selvästi siirtymisen kohti hajautettua muutosmallia, joskin erityisesti tuloksellisuuteen sidotuilla rahoitusmallien komponenteilla pyritään takaamaan keskitetysti, että järjestelmän kannalta tietyt olennaiset tavoitteet saavutetaan. Tulos- tai rahoitussopimuksilla pyritään

varmistamaan muutoksen toteutus ja sitouttamaan yliopistot tavoitteisiin.

Tulosmuuttujien käyttö rahoitusmallissa edustaa puhtaimmillaan keskitettyä muutosmallia. Tulossopimuksiin ja ohjelmaohjaukseen sisältyy olennaisina elementteinä dialogi ministeriön ja yliopiston välille, mikä edustaa puolestaan hajautetun muutosstrategian elementtejä, joskin sopimusmenettelyllä voidaan vahvistaa myös keskitetyn ohjauksen muita mekanismeja. Iso-Britannian rahoitusjärjestelmään sisältyvät muutoskannusteet ovat selkeät. Kattava ja jopa prosesseihin saakka yksityiskohtainen rahoitussopimus edustaa ehkä voimakkaampaa keskitettyä ohjausta kuin minkään muun maan tulos- tai rahoitussopimus.

Tanskan taksamittarijärjestelmä edustaa puhdasta tulospuolelle luotua kannustejärjestelmää, jota hienosäädetään kustannuskertoimilla. Ruotsin suunniteltu rahoitusmalli on esimerkki mallista, jossa kertoimia käytetään taidealoilla luomaan rakenteellisia muutoksia tilanteessa, jossa valtio ei voi säädellä enää suoraan koulutuspaikkojen alakohtaista jakaamaa. Tennesseeen tuloksellisuusrahoituksen malli puolestaan edustaa kannustejärjestelmää, joka kattaa sekä sisäisiä, oppimiseen ja koulutusohjelmien toimintaan liittyviä kannusteita että ulkoiseen vaikuttavuuteen liittyviä kannusteita.

Ruotsin malli heijastaa luottamusta yliopistojen sitoutumiseen kansallisiin tavoitteisiin ja kykyyn reagoida ympäristönsä muutoksiin paikallisella tasolla. Korkeakoulujen kapasiteetti toteuttaa muutokset itsenäisesti sekä ministeriön ja yliopistojen välinen luottamus ovat tämän mallin kulmakiviä.

Markkinamekanismin käyttö edustaa kaikkein hajautetuinta muutosstrategiaa. Soveltavassa tutkimuksessa, täydennyskoulutuksessa ja muussa palvelutuotannossa Hollanti on ottamassa askeleita samaan suuntaan kuin anglosaksiset maat eli muokkaamassa yliopistojen oikeudellista asemaa vastaamaan yksityistä organisaatiota tehdäkseen yliopistot markkinoilla kilpailukykyisiksi yritysten kanssa. Kaikissa maissa, joissa käytetään opintomaksuja, valtio sääntelee tutkintokoulutukseen liittyviä markkinoita. Useimmissa tapauksissa maksut päätetään keskitetysti. Australia on siirtynyt joustavaan järjestelmään, jossa säätelee ainoastaan maksukattoa. Iso-Britannia tulee seuraamaan tätä mallia.

Samanaikaisesti kun rahoitusmalleilla pyritään vahvistamaan yliopistojärjestelmän kykyä reagoida nopeasti ulkoisiin muutoksiin, tarkastelun kohteena olevissa maissa on luotu järjestelmän stabiilisuutta ylläpitäviä mekanismeja rahoitusmalleihin. Stabiilisuutta tarvitaan tutkimustiedon tuottamisen ja tutkintokoulutuksen pitkien prosessien takia. Yliopiston täytyy pystyä tekemään sitoumuksia, jotka realisoituvat tuloksina vasta usean vuoden kuluttua. Perustutkimus ja tutkimusjohtava koulutus edellyttävät vakaata resursointia, kun taas soveltavan tutkimuksen ja täydennyskoulutuksen tulee pystyä nopeasti reagoimaan ympäristön muutokseen.

Historiaperustainen budjetin komponentti on yleisimpiä tapoja tarkasteltavissa maissa luoda vakautta rahoitukseen. Ruotsi, Tanska ja Hollanti ovat esimerkkimaita siitä, kuinka ne ovat pitäneet ainakin osan tutkimusbudjettia laskennallisen rahoitusmallin ulkopuolella tarkoituksella vahvistaa vakaata ympäristöä tutkimukselle.

Toinen tapa rahoituksellisen vakauden säilyttämiseen on käyttää korjaustekijöitä laskennallisessa rahoitusmallissa. Englannin malli on malliesimerkki siitä, kuinka on luotu opiskelijamäärien satunnaisilta vaihteluilta suojeleva vaihteluväli, joka on viisi prosenttia molempiin edellisen vuoden toteumasta. Jos Ruotsin uudessa ehdotetussa mallissa opintoviikkototeuma ja opiskelijamäärä johtaisivat pienempään rahoituksen kasvuun kuin edellisen kolmivuotiskauden keskiarvolukujen käyttö, käytetään laskennassa näitä keskiarvolukuja.

### **Tehokkuus – laatu tasapaino**

Tehokkuus-näkökulma tuli eurooppalaiseen korkeakoulupoliittiseen keskusteluun osana itsesääteilylle perustuvan ohjausstrategian luomista. Tuloksiin perustuvat ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät asettivat tehokkuuden ja laadun tavoitteet osin myös vastakkain.

Korkeakoulutuksen laadun varmistus ja tehokkuutta korostavat rahoitusmekanismit on kaikissa maissa Iso-Britannian tutkimuksen arviointijärjestelmää lukuun ottamatta erotettu toisistaan. Arviointi tuli eurooppalaisiin yliopistoihin 1980-luvun lopulla liittyen deregulaatiokehitykseen ja itsesääteilyn periaatteille luotuihin valtionohjauksen strategioihin. Laatu tässä ohjauksen ympäristössä nähtiin ennen kaikkea akateemisena laatuna, ja viimekädessä tieteenalayhteisöjen määrittelemänä käsitteenä, joka liittyi perinteiseen tiedon tuotannon malliin.

Tuloksellisuutta korostavan valtionohjauksen ja markkinaohjauksen vahvistuminen on vaikuttanut myös laadun käsitteistöön. Opetuksen ja tutkimuksen laatu nähdään entistä voimakkaammin kvantitatiivisesta näkökulmasta ja korostaen tehokkuutta. Tästä on seurannut, että laatu keskustelu on tuotu ulos akateemisen yhteisön keskuudesta ja sitä käydään myös osana rahoitusmallikeskustelua. Vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen relevanssin ulottuvuus on korostunut kun korkeakoulutuksen kytkennät muuhun yhteiskuntaan ja yhteiskuntapolitiikkaan ovat vahvistuneet. Konkreettisesti tämä kehitys näkyy Tennesseeen tuloksellisuusrahoitusmallin kriteereiden kehityksessä. Työnantajien ja muiden ulkoisten sidosryhmien näkökulmat korostuvat kriteereissä.

Tämä kehitys näkyy myös kansallisten laadunvarmistuselinten koostumuksessa. Opiskelijat, työnantajat ja muut sidosryhmät ovat tulleet näihin organisaatioihin ja määrittelevät laadun käsitettä myös käytännössä.

### **Kansainvälistyminen**

Yliopistojen kansainvälistyminen Euroopan maissa on vahvasti integroitu Eurooppalaisen korkeakoulutusalueen luomiseen. Muutokset kansallisella tasolla ovat tapahtuneet pääasiassa tutkintorakenteiden muutosten kautta ja tavoitteita asettamalla kytkemättä niitä kuitenkaan rahoitusmalleihin. Rahoitusmalleissa kansainvälistymistavoite ei kuitenkaan kovin selkeästi ole näkyvissä. Norjan rahoitusmallissa on kuitenkin osa, joka tuottaa yliopistoille rahoitusta perustuen kansainväliseen opiskelijavaihtoon. Tanskalainen opintosuorituksista palkitseva malli sisältää pienen tulevien kansainvälisten opiskelijoiden suorituksista palkitsevan elementin. Euroopan talousalueen ulkopuolisten opiskelijoiden maksut ovat kuitenkin keskustelun kohteena mm. kaikissa Pohjoismaissa. Tämä liittyy mm. tavoitteeseen kehittää korkealaatuista englanninkielistä opetusta.

Britanniassa kansainvälistymistä korostetaan korkeakoulupoliittisten tavoitteiden tasolla. Kansainvälisten opiskelijoiden opintomaksut ovat huomattavasti eurooppalaisten opiskelijoiden maksuja korkeammat tehden ulkomaalaisten opiskelijoiden rekrytoinnin yliopistoille houkuttelevaksi.

Australiassa yliopistojen kansainvälistymistavoite on markkinalähtöinen. Korkeakoulutuksen viennin taloudellinen merkitys on noussut maassa suureksi. Luontainen ja erittäin nopeasti kasvava markkina-alue australialaisille yliopistoille on Kaakkois-Aasiassa ja Kiinassa. Australia on käynnistänyt yli sadan miljoonan dollarin ohjelman, jolla se tukee yliopistojen toimenpiteitä koulutuksen viennin edelleen laajentamiseksi. Kentuckyssa ja Tennesseessä ei kansainvälisyys näy korkeakoulupolitiikan tavoitteissa, mutta osavaltion ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksut luovat ainakin periaatteessa kannusteita laajentaa opiskelijoiden rekrytointipohjaa.



### **Tutkimus- ja innovaatiopotentialin vahvistaminen**

Tarkasteltavat maat ovat omaksuneet hyvinkin vastakkaisia strategioita perustutkimuksen vahvistamiseen yliopistossa. Pohjoismainen ja mannereurooppalainen malli perustuu ajatukselle stabiiliin tutkimusinfrastruktuurin luomisesta merkittävän historiaperusteisen budjettikomponentin luomisesta tutkimusrahoitukseen. Tällä luodaan pitkän aikavälin varmuutta toimintaan. Toisaalta rahoitus tutkimushankkeisiin on aina kilpailtua. Hollanti on ainoa maa, joka on kytkenyt rahoitusmallinsa tutkimuskomponenttiin tohtorintutkintojen suoritus vahvistaen myös tutkimuksen ja tieteellisen jatkokoulutuksen yhteyttä.

Iso-Britannia edustaa toista ääripäätä tarkasteltavien maiden joukossa. Tutkimuksen perusrahoitus pohjautuu arviointeihin, ja seurauksena on ollut yliopistosektorin jakautuminen tutkimus- ja opetuspainotteisiin yliopistoihin.

Ohjelmarahoituksella pyritään useimmissa maissa suuntaamaan tutkimusta palvelemaan entistä suuremmin teollisuuden ja alueellisten innovaatiojärjestelmien kehittämistä. Ohjelmarahoitus on myös väline muuttaa tiedon tuotannon mallia perinteisestä akateemisesta mallista monitieteiseen ja soveltavaan malliin. Iso-Britannia on kytkenyt tähän tehtävään useita kehittämisohjelmia ja korkeakoulujärjestelmän ulkopuolisia organisaatioita. Selkeä trendi innovaatiopotentialin vahvistamisessa on, että opetusministeriön hallinnonalan voimavaroja yhdistetään muiden hallinnonalojen resursseihin. Tämä trendi on liittyy yliopistojen muuttuvaan yhteiskunnalliseen rooliin sekä korkeakoulupolitiikan ja sen tavoitteiden nivoutumiseen muihin yhteiskunta- ja talouspolitiikan lohkoihin.

Tennessee on mennyt tarkastelumaista pisimmälle segmentoidessaan korkeakoulujärjestelmäänsä ja priorisoidessaan kolmen vahvimman yliopistonsa rahoitusta suhteessa muihin tavoitteena vahvistaa niitä tutkimusyliopistoina. Tämän takana on keskitetty poliittinen ohjaus. Useassa esimerkkimaassa on toteutettu huippuyksikköpolitiikkaa luomaan vahvoja kansallisia tutkimusyksiköitä. Näkyvimmin tähän suuntaa ollaan ottamassa askeleita Saksan huippuyliopisto-ohjelmassa.



# Lähteet

- Amaral, A., Magalhães, A., "The emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance", in Alberto Amaral, Glen Jones and Berit Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives and Institutional Governance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2002.
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, and Martin Trow *The New Production of Knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage (1994).
- Gornizka, Åse Maassen Peter, Hybrid steering approaches with respect to European higher education. In *Higher Education Policy* 13, 2000.
- Jongbloed Ben, Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 - New Trends in Higher Education. In <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engpap04fundinghe.pdf>
- Neave Guy & Vught van Vught, *Conclusions*. In Neave Guy & Vught van Vught *Prometheus Bound – The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford 1991.



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 952-485-006-0

ISSN 1458-8102

**Julkaisumyynti / Bokförsäljning**

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet  
PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)  
00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet  
puhelin / telefon (09) 7010 2363  
faksi / fax (09) 7010 2374  
books@yopaino.helsinki.fi  
www.yliopistopaino.helsinki.fi