Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

ASIA:VNS 3/2016vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017 – 2020

Teema: Korkeakoulujen rahoitus kehyskaudella, mm. säästöjen kohdentaminen ja rakenteellisen uudistuksen toteuttaminen

Rehtori Anneli Pirttilä kiittää kutsusta kuulemistilaisuuteen ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ammattikorkeakoulujen rahoitus kehyskaudella ja vuoden 2017 alusta uudistettava rahoitusmalli

Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta leikattiin edellisen hallituskauden aikana noin 20 prosenttia ja samaan aikaan tämän muutoksen kanssa vuoden 2014 alusta voimaan tullut rahoitusmalli muutti merkittävällä tavalla rahoituksen rakennetta. Lakia säätäessään eduskunnan perimmäinen tarkoitus lienee ollut siirtyä kokonaan tuloksiin perustuvaan rahoitukseen aikaisemman laskennallisen, pääosin korkeakoulun kokoon perustuvan rahoituksen sijasta.

Ennen vuotta 2014 voimassa ollut rahoitusmalli palkitsi ammattikorkeakouluja oikeastaan pelkästään koulutustehtävästä (70 prosenttia rahoituksesta laskennallisen opiskelijamäärän perusteella ja 30 prosenttia tutkintojen määrän mukaan). Uusi rahoitusmalli toi ammattikorkeakouluille lisää rahoituksen perustana olevia tehtäviä ja samanaikaisesti leikattiin rajusti rahoitusta. Ammattikorkeakoulut ovat edellisen hallituskauden aikana joutuneet voimakkaasti sopeuttamaan toimintaansa ja tekemään tarvittavia rakenteellisia uudistuksia, jotta rahoituksen leikkauksen ja uusien tehtävien vaatimat muutokset on voitu toteuttaa kestävällä tavalla.

Kehyskaudella ammattikorkeakoulujen rahoituksen määräytymistä ehdotetaan jälleen uudistettavaksi vuodesta 2017 lähtien. Vuoden 2017 alusta toteutettavat uudistukset ovat varsin pieniä vuoden 2014 alusta käyttöön otettuun malliin verrattuna. Kyse on lähinnä tuloksellisuuteen perustuvan rahoitusmallin parantamisesta pienillä muutoksilla ja strategiarahoituksen osuuden kasvattamisesta.

Kun uusi rahoitusmalli otettiin käyttöön vuoden 2014 alussa, niin siihen säädettiin totuttuun tapaan kolmen vuoden siirtymäaika. Tällä siirtymäajalla haluttiin antaa kaikille ammattikorkeakouluille aikaa sopeuttaa toimintaansa ja ryhtyä tuloksellisuutta parantaviin toimenpiteisiin. Vuosi 2016 on vuoden 2014 alusta käyttöön otetun rahoitusmallin siirtymäajan viimeinen vuosi. Siirtymäaikana yhdenkään ammattikorkeakoulun rahoitus ei voi nousta tai vähentyä enempää kuin 3 prosenttia vuodessa verrattuna aikaisemman rahoitusmallin mukaan laskettuun rahoitukseen. Siirtymäaika on ollut erityisen raskasta niille ammattikorkeakouluille, joiden aloituspaikkoja leikattiin paljon hallituskauden alussa eivätkä nämä ammattikorkeakoulut ole siirtymäajasta johtuen voineet kompensoida näitä leikkauksia edes erinomaisilla rahoitusmalliin perustuvilla tuloksilla.

Vuoden 2017 alusta käyttöön otettavaan uuteen rahoitusmalliin on niin ikään tulossa siirtymäaika, jonka pituus on kaksi vuotta. Asetusluonnoksen voimaantulosäännöksissä esitetään, että ammattikorkeakoulun rahoitus, joka ei sisällä strategiaperusteista rahoitusta, voisi vähentyä yhteensä enintään 3 prosenttia ja kasvaa enintään 5 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan rahoitukseen verrattuna. Rahoitusmallin

Skinnarilankatu 36
53850 Lappeenranta
puh. 020 496 6411
fax 020 496 6505
kirjaamo@saimia.fi
www.saimia.fi
Y-tunnus 2177546-2
Kotipaikka Lappeenranta

siirtymäsäännös on jäänyt asetuksen valmistelussa varsin vähälle huomiolle ja sen laskentatapa, vuoden 2016 toteutunut rahoitus perusvuotena, on käynyt ilmi vasta asetusluonnoksesta.

Tämä siirtymäaika merkitsee käytännössä sitä, että vuoden 2017 rahoitus voisi siis hyvin asiansa hoitaneilla tuloksellisilla ammattikorkeakouluilla nousta korkeintaan 5 prosenttia vuoden 2016 rahoituksesta. Ja kun siis vuoden 2016 rahoitusta rasittaa edelleen edellinen siirtymäaika, niin käytännössä todellisiin tuloksiin perustuvaan rahoitukseen ei siirrytä ennen vuotta 2019.

Siirtymäsäännökset merkitsevät merkittäviä tulonsiirtoja tuloksellisilta ammattikorkeakouluilta vähemmän tuloksellisille. Esimerkiksi Saimaan ammattikorkeakoululle nykyinen vuoden 2016 siirtymäsäännös merkitsee 1.394.165 euroa menetystä vuonna 2016. Jos tuloksellisuuteen perustuvaa rahoitusta olisi siis noudatettu vuonna 2016, Saimaan ammattikorkeakoulu olisi saanut tämän summan verran enemmän rahoitusta. Tämä on 8,4 % opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta Saimaan ammattikorkeakoululle.

Jos vuonna 2017 siirryttäisiin noudattamaan uutta rahoitusmallia suoraan ilman siirtymäaikaa, rahoitusmalli ohjaisi ammattikorkeakouluja paremmin tulokselliseen toimintaan. Tämä olisi perusteltua, sillä vuoden 2014 alusta käyttöön otettu rahoitusmalli on keskeisiltä osiltaan samanlainen kuin vuoden 2017 alusta käyttöön tuleva malli.

Jos tämä ei kuitenkaan ole mahdollista ja koelaskelmat osoittavat suuria heilahduksia rahoituksessa, niin kohtuullista olisi, että vuoden 2017 rahoitus voisi nousta korkeintaan 5 prosenttia tai laskea korkeintaan 3 prosenttia verrattuna vuoden 2016 ilman edellistä siirtymäsäännöstä laskettuun rahoitukseen. Eli laskettaisiin, mitä kukin ammattikorkeakoulu olisi saanut rahoitusta vuonna 2016, jos siirtymäsäännöksiä ei olisi ollut ja tähän verrattuna muutos voisi olla +5 % / -3. Jos aidosti halutaan kannustaa ammattikorkeakouluja ja niiden henkilöstöä tuloksellisuuteen, niin tuloksellisuuteen perustuvaan rahoitukseen olisi nyt siirryttävä.

Vuoden 2017 alusta otetaan lisäksi käyttöön tutkintokatot. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että ammattikorkeakoulujen tavoitesopimuksissa määritellään kunkin korkeakoulun koko. Tuloksellisuuteen kannustava rahoitusmalli menettää näin osittain merkitystään. Siirrytään lähemmäs ennen vuotta 2014 käytössä ollutta rahoitusmallia, jossa 70 prosenttia rahoituksesta määräytyi laskennallisen opiskelijamäärän perusteella. Kun EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien, lukuvuosimaksua maksavien opiskelijoiden suorittamat tutkinnot luetaan lisäksi tutkintokattojen piiriin, tämä merkitsee myös rajoitetta ammattikorkeakoulujen koulutusviennille.

Ammattikorkeakoulujen rahoituksen uudistamista vuonna 2014 perusteltiin tarpeella lisätä korkeakoulujen laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Siirtymäajan jatkaminen on suora tulonsiirto tehokkailta ammattikorkeakouluilta niille ammattikorkeakouluille, jotka eivät ole kyenneet tehostamaan toimintaansa ja täyttämään niitä korkeakoulupoliittisia tavoitteita, jotka on asetettu ammattikorkeakouluille. Lisäksi siirtymäajan jatkuminen merkitsee tarpeettoman pitkää rangaistusta niille tuloksellisille ammattikorkeakouluille, joiden aloituspaikkoja leikattiin runsaasti edellisen hallituskauden alussa ja on omiaan heikentämään henkilöstön motivaatiota tulokselliseen työskentelyyn.

Vuoden 2017 alusta uudistuvassa rahoitusmallissa on ammattikorkeakoulujen strategiarahoitus tullut osaksi perusrahoitusta. Aikaisemmin strategiarahoitus on ollut erillisrahoitusta, jonka suuruus on ollut noin 20 miljoonaa euroa. Strategiarahoituksen liittäminen osaksi rahoitusmallia merkitsee eräänlaista lisäleikkausta perusrahoitukseen.

Strategiarahoituksen määräksi ehdotetaan rahoitusmallissa 5 prosenttia ja sitä kohdennetaan rakenteellisen kehittämisen strategisiin hankkeisiin. Rahoituksen oikeudenmukaisen kohdentamisen vuoksi olisi tärkeää tämän rahoituksen kriteerien mahdollisimman suuri läpinäkyvyys.

Säästöjen kohdentaminen ja rakenteellisen uudistuksen toteuttaminen

Ammattikorkeakoulukenttää koskevat leikkaukset kohdistuivat edellisellä hallituskaudella ja kohdistuvat myös alkavalla kehyskaudella suoraan ammattikorkeakoulujen perustehtäviin. Ammattikorkeakoulut ovat onnistuneet sopeuttamaan toimintansa tekemällä tarvittavia rakenteellisia uudistuksia. Kuitenkin nyt alkavan kehyskauden lisäleikkaukset tuki-ja hallintopalvelujen tiivistämisessä, strategiarahoituksen siirtyminen osaksi perusrahoituksen kehystä sekä indeksileikkaukset merkitsevät monessa ammattikorkeakoulussa toiminnan venyttämistä kipurajalle.

Tuloksiin perustuva rahoitusmalli yhä jatkuvine siirtymäaikoineen yhdistettynä merkittävästi kasvavaan strategiarahoitukseen muuttavat merkittävästi ammattikorkeakoulukentän rakennetta. Alkavalla kehyskaudella lisäleikkauksia ei pystytä enää kompensoimaan tuki- ja hallintopalveluja tiivistämällä tai toimintaa virtaviivaistamalla. Suomessa olisikin tarpeen käynnistää laajapohjainen, parlamentaarinen keskustelu siitä, mihin suuntaan suomalaista korkeakoulujärjestelmää halutaan kehittää. Kun tarvittavat rakenteelliset uudistukset merkitsevät vääjäämättä joistakin korkeakoulujärjestelmän osista luopumista ja yksittäisten korkeakoulujen poisvalintoja, niin laaja poliittinen arvokeskustelu asiasta olisi erittäin tarpeellinen. Lisäksi tämä keskustelu toisi sekä ammattikorkeakoulujen että yliopistojen rakenteelliseen kehittämiseen myönnettävään strategiarahoitukseen siihen kaivattua läpinäkyvyyttä.

Osana kansallisen korkeakoulujärjestelmän kehittämistä ja korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä olisi tarpeen pohtia korkeakoulujen duaalimallin soveltamista ja siihen liittyviä ratkaisuja. Tällä hetkellä on käynnissä ainakin kolmella alueella eli Lappeenrannassa, Tampereella ja Lapissa pyrkimys luoda sellaisia alueellisia osaamiskeskittymiä, joissa voitaisiin ennakkoluulottomasti mennä duaalimallin rajan yli instituutioiden tasolla.

Kukaan tuskin haluaa horjuttaa tutkintojärjestelmää, joissa ammatillisilla korkeakoulututkinnoilla ja tiedeyliopistojen tutkinnoilla on oma paikkansa. Kuitenkin olisi syytä pohtia, voitaisiinko näitä tutkintoja tuottaa samassa organisaatiossa, kuten esimerkiksi naapurimaassamme Ruotsissa tapahtuu. Voisiko duaalimalli elää tutkinnoissa, vaikka sitä ei olisi olemassa instituutioiden tasolla. Niin kauan kun laajapohjainen, kansallinen korkeakoulujärjestelmän kehittämistä koskeva keskustelu puuttuu ja yhteistä kansallista visiota ei ole määritelty, strateginen eteneminen tapahtuu vain pilottien kautta.

Anneli Pirttilä
Rehtori, toimitusjohtaja
Saimaan ammattikorkeakoulu Oy