



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Juupaluoma Matias

Autonomian ohjaaminen

Oikeusvertaileva tutkimus yliopistojen ohjausrahoituksesta Suomessa ja
Tanskassa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Julkistalouden juridiikan
maisteriohjelma

Vaasa 2020

VAASAN YLIOPISTO**Akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Matias Juupaluoma	
Tutkielman nimi:	Autonomian ohjaaminen : Oikeusvertaileva tutkimus yliopistojen ohjausrahoituksesta Suomessa ja Tanskassa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta	
Valmistumisvuosi:	2020	Sivumäärä: 73

TIIVISTELMÄ:

Tässä pro gradu -tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisen ja tanskalaiseen yliopistorahoitukseen liittyviä eroja ja yhtäläisyyksiä. Tutkimusongelmani on: kuinka autonomisesti yliopistot voivat päättää inhimillisen pääoman kerryttämisestä? Tutkielmani lähtökohtana on kartoittaa Suomen ja Tanskan oikeusjärjestykseen liittyvä säädännäinen oikeus siten, että yliopiston rahoitukseen vaikuttavat ohjauskeinot ja niiden tarkkuus selvitetään. Käytettävä tutkimusmenetelmä on oikeusvertailu, jonka pääasiallinen metodi perustuu funktionaalisuuteen. Vertailtavista oikeusjärjestyksistä pyritään selvittämään ne toiminnalliset yhtäläisyydet ja eroavaisuudet, jotka tutkimuskysymykseen liittyvät. Aloitan tutkimukseni johdannolla, jossa käydään läpi se yhteiskunnallinen toimintaympäristö, joka tutkittavasta kohteesta on tiedossa ennen tutkimuksen toteuttamista. Varsinaisessa sisältökappaleessa esitellään oikeusjärjestyksen mukaisesti sen lainsäädäntö sekä tulkinta- ja selityskirjallisuuden sisältö niiden tehtävien mukaan, jotka liittyvät tutkittavaan kysymykseen. Tutkimuksen kolmannessa kappaleessa suoritetaan varsinainen vertailu lainsäädäntöjen välillä. Ensimmäisellä vertailukierroksella tutkimuksessa pyritään löytämään ne jännitteet, joita rahoitusmallin, lainsäädännön ja autonomian välillä on havaittavissa. Tutkimuksen toinen kerros koostuu toiminnallisten tavoitteiden tulkinnasta inhimillisen pääoman suhteen edellisiin havaintoihin liittyen. Tarkoitus on tuottaa havaintoja siitä, tuleeko toiminnallinen tavoite oikeusjärjestyksen sisältä vai sen ulkopuolelta. Neljännessä kappaleessa vedetään tutkimustulokset yhteen sekä suoritetaan kriittinen havainnointi. Tutkielmassa havainnoidaan kuinka yliopistojen rahoitusmallit saavat pohjoismaisen oikeusperheen sisällä erilaisia piirteitä ja kuinka lainsäädännön tarkkuus vaikuttaa yliopiston tosiasialliseen autonomiaan.

AVAINSANAT: tulosrahoitus, autonomia, yliopisto, korkeakoulu, koulutuspolitiikka, rahoitusmallit, tanska, oikeusvertailu, pohjoismainen oikeus

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen tausta	5
1.2	Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet	11
1.3	Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytettävä aineistot	17
1.4	Tutkimuksen eteneminen	22
2	Rahoitusjärjestelmän apparaatti	25
2.1	Yliopistojen asema suhteessa julkishallintoon	25
2.1.1	Yliopiston institutionaalinen asema	25
2.1.2	Yliopiston itsehallinnollinen asema	27
2.2	Julkisen rahoituksen rooli yliopiston rahoituksessa	30
2.2.1	Koulutuksen rahoittaminen	34
2.2.2	Tutkimuksen rahoittaminen	40
2.2.3	Muut yliopistoille annetut tehtävät ja muu rahoittaminen	43
3	Yliopistojärjestelmien erot ja yhtäläisyydet	45
3.1	Havaitut eroavaisuudet ja yhtäläisyydet oikeusjärjestyksessä	45
3.2	Havaittujen eroavaisuuksien syyt	59
4	Johtopäätökset	63
	Lähteet	68

Lyhenteet

BEK	Bekendtgørelse (Täytäntöönpanomääräys)
HE	hallituksen esitys
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OKMA	opetus- ja kulttuuriministeriön asetus
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
SiV	sivistysvaliokunta
SiVM	sivistysvaliokunnan mietintö
UFM	Uddannelses- og Forskningsministeriet (Koulutus- ja tutkimusministeriö)
UVL	Universitetsloven (Yliopistolaki)
VNA	valtioneuvoston asetus
vp	valtiopäivät
YOL	yliopistolaki

1 Johdanto

*”Tiedon todellinen rakastaja tavoittelee luonnollisesti totuutta,
eikä tyydy yleiseen mielipiteeseen.”*

– Platon

1.1 Tutkimuksen tausta

Tämän tutkimuksen tarkoitus on vertailla suomalaisen ja tanskalaisen yliopiston ohjausrahoitusta nykyisessä lainsäädännössä. Johdantoluvun tarkoituksena on tarjota taustaa sille kansainväliselle ja kansalliselle kehitykselle, joka on ohjannut suomalaisten ja tanskalaisten korkeakoululainsäädännön kehitystä viime vuosikymmeninä kohti ympäröivälle yhteiskunnalle vastuullista autonomista koulutus- ja tutkimusorganisaatiota. Ensimmäisenä tässä johdantoluvussa hahmotetaan keskeisten kansainvälisten toimijoiden asemaa ja roolia kansainväliselle korkeakoulujärjestelmän kehitykselle. Tämän jälkeen johdanto syvennyy autonomian ja tuloksellisuuden väliseen jännitteeseen.

Moderni korkeakoulutusjärjestelmä on käynyt toisen maailmansodan jälkeen suuren muutoksen siinä, kuinka korkeakoulun ja yhteiskunnan välinen suhde jakautuu.¹ OECD-maissa koulutusjärjestelmät ovat laajentuneet 1990-luvulla. Talouden ja globaaleiden työmarkkinoiden vuoksi koulutusjärjestelmiin on kasautunut myös uutta painetta.² Viimeisten vuosikymmenten aikana korkeakoulutuksesta on tullut tärkeä osa kansainvälistä ja kansallista päätöksentekoa. Koulutus nähdään tärkeänä alana kasville ja kilpailukyvyille, työpaikkojen syntymiselle sekä sosiaaliselle kehitykselle.³

Koulutusosalalla on tapahtunut merkittäviä, ristikkäisiäkin kehityssuuntia. Opiskelijoiden ja korkeakoulujen lukumäärä on lisääntynyt samanaikaisesti, kun monissa maissa on suoritettu budjettileikkauksia johtuen muun muassa 2008 finanssikriisin vaikutuksesta

¹ Holm-Nielsen 2018, s. 29-30

² Opetusministeriö 2007, s. 5

³ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 16

julkisten menojen tasoon. Vuoden 2005 jälkeen koulutus ja tutkimus ovat kansainvälistyneet, korkeakoulutuksen markkinat ovat globalisoituneet ja kilpailu opiskelijoista on lisääntynyt. Esimerkiksi aasialaisten opiskelijoiden määrä eurooppalaisissa ja pohjoisamerikkalaisissa huippukoulutusohjelmissa on ennen näkemätön.⁴

Korkeakoulutusjärjestelmistä on vuosien saatossa muodostunut massakorkeakoulujärjestelmiä, jotka palvelevat yhä enemmän yhteiskunnallisia tarpeita. Korkeakoulujen muuttumisessa massajärjestelmiksi, myös korkeakoulutuksen käsite on laajentunut koskemaan tieteellisen korkeakoulutuksen rinnalla myös ammatillista korkeakoulutusta⁵. Korkeakoulut ovat valtavirtaistuneet, mikä on todennettavissa myös koulutukseen osallistuneiden lukumäärän kasvusta. Vielä vuonna 1975 korkea-asteen tutkinto löytyi noin 11 prosentilta suomalaisista, kun vuonna 2012 tutkinto oli jo 37,6 prosentilla.⁶ Maailmanlaajuisesti opiskelijoiden määrä on Holm-Nielsenin mukaan kymmenkertaistunut viimeisen 50 vuoden aikana.⁷

Korkeakoulujen asema on siis muuttunut viime vuosikymmeninä niin institutionaalisen aseman, hallinnon ja rahoituksen suhteen. Pohjoismaissa ja Euroopassa on näihin haasteisiin vastatakseen toteutettu hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia. Tanskan yliopistolaki on uudistettu vuonna 2003, jolloin Tanskan korkeakoulujärjestelmä kävi läpi laajan taloudellisen-hallinnollisen uudistuksen ja roolinmuutoksen.⁸ Suomessa uusi yliopistolaki tuli voimaan vuonna 2010, joka muutti yliopiston instituutiomuodon valtion virastosta nykyiseen, virastonjälkeiseen muotoonsa.⁹

Pohjoismaiden yhteisenä tavoitteena muuttuneeseen maailmaan on nähty kansalaisten valmiuksien kehittäminen yhä monimutkaisemman ympäristön kohtaamiseen

⁴ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 16

⁵ Tirronen 2008

⁶ Kalenius 2014, s. 14

⁷ Holm-Nielsen 2018, s. 29

⁸ Kivinen et al. 2011, s. 4

⁹ Ahonen et al. 2013, s. 5

koulutuksellisia ja tutkimuksellisia taitoja kehittämällä.¹⁰¹¹ Euroopan tasolla ratkaisuja on pyritty löytämään lisäämällä integraatiokehitystä korkea-asteen tutkimus- ja koulutusjärjestelmissä. Keskeinen tekijä eurooppalaisen korkeakoulutusalueen kehityksessä on ollut jäsenmaista lähtöisin oleva Bolognan prosessi, jonka avulla on pyritty vaikuttamaan suoraan eurooppalaisen korkeakoulutuksen kilpailukykyyn ja vetovoimaan osallistumisastetta ja inklusiivisuutta kasvattamalla.¹²

Euroopan unionista lähtöisenä aloitteena Bolognan prosessin kanssa yhdistyi 2000-luvun alussa Lissabonin strategia, jonka tavoitteena oli tehdä EU:sta maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin tietoon perustuva talous vuoteen 2015 mennessä. Lissabonin strategian mukaisesti jäsenvaltioiden on lisättävä inhimilliseen pääomaan asukasta kohti tehtäviä investointeja ja painottaa elinikäistä oppimista vahvemmin.¹³ Vuonna 2010 Euroopan parlamentti hyväksyi Lissabonin strategian tilalle Eurooppa 2020-strategian, joka asetti tavoitteeksi jäsenmaiden korkea-asteen osallistumisen kasvattamisen sekä tutkimuksen ja kehittämisen edistämisen.¹⁴

Sekä Suomessa että Tanskassa on toteutettu kauaskantoisia uudistuksia, joilla on pyritty vastaamaan näihin kasvaviin ja globaaleihin vaatimuksiin. Uudistusten taustalla on ollut myös EU:n suositukset yliopistojen sääntelystä, autonomiasta ja resursseista. New Public Management -ideologian mukaisesti yliopistoille on pyritty antamaan enemmän vapautta sisäisiin kysymyksiin, mutta samalla on asetettu suurempia vaatimuksia tilivelvollisuudesta. Suomessa yliopistolain muutoksen keskeisimpänä perusteena oli HE 7/2009 mukaan vastaaminen talouden ja teknologian globalisoitumiseen ja globalisaation tuomiin mahdollisuuksiin sekä innovaatiodynamiikan parantaminen. Tanskassa yliopistojen uudistusprosessin yhteydessä toteutettiin vuonna 2007 korkeakoulujen fuusio¹⁵, jonka tavoitteena oli luoda laatu- ja suoritusvaatimusten täyttämiseen kykenevä

¹⁰ Norden 2020

¹¹ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 43

¹² Euroopan komissio 2020

¹³ Euroopan parlamentti 2004

¹⁴ Valtiovarainministeriö 2020

¹⁵ Kiesiläinen 2018

korkeakoulujärjestelmä. Varsinainen yliopistolaki uudistettiin Tanskassa hieman Suomea ennen, vuonna 2003.¹⁶

Kokonaisuudessaan pohjoismainen koulutus- ja tutkimuspolitiikka on noudattanut samankaltaista kehitystä New Public Management -ajattelun mukaista kehitystä. Korkeakoulujen sisäinen autonomia on lisääntynyt samanaikaisesti, kun yhteistyö ympäröivän yhteiskunnan kanssa on tiivistynyt ja yliopistoille on asetettu yhä enemmän vaatimuksia niin laadun, tehokkuuden kuin profiloitumisenkin suhteen. Samalla myös rahoituslähteitä on pyritty monipuolistamaan ja rahoituksen kriteerit ovat muuttuneet tulosperusteisemmiksi.¹⁷

Tämän institutionaalisen kehityksen rinnalla yliopistot ovat viimeisten vuosikymmenten kehittyneet myös luonteeltaan. Weberin jaottelussa erilaiset yliopistojen konseptit on voitu perinteisesti jakaa 'yritykseen', 'puolueeseen' ja 'oppineiden tasavaltaan'.¹⁸ Historiallisesti pohjoismaisten yliopistojen on katsottu edustavan *humboldtilaisen* sivistysyliopiston mallia, jossa yliopistot vahvasti valtioon liittyvinä virastomaisina toimijoina korostavat akateemista vapautta tieteeseen, sivistykseen ja autonomiseen yhteisön hallintaan.¹⁹ Humboldtilainen malli on läheisessä yhteydessä 'oppineiden tasavalta' -malliin, korostaen akateemista vapautta yliopiston toiminnan perusehtona²⁰ ja tuottaen laajalaisesti sivistyksellistä ja kansalaistaitojen kehittämistä.²¹ Humboldtilaisen mallin autonomia on yhdistetty perinteisesti juuri akateemiseen vapauteen.²²

Holm-Nielsenin mukaan yliopistoyhteisö on muutoksessaan kohti massajärjestelmää muuttunut myös luonteeltaan. Tarkasti rajatun, suljetun humboldtilaisen yhteisön sijasta yliopisto on lähestynyt ympäröivään yhteiskuntaan kytköksissä olevan, ei tarkkoja rajoja

¹⁶ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 10

¹⁷ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 10-43

¹⁸ Ahonen, Korvela & Palonen 2013, s. 6

¹⁹ Mäenpää 2009, s. 1

²⁰ Ahonen, Korvela & Palonen 2013, s. 8

²¹ Tirronen 2008

²² Kohtamäki 2007, s. 7

omaavan ekosysteemin käsitettä.²³ Yliopistojen asema yhteiskunnallisena laitoksena on siis entistä kompleksisempi.

Tirronen kuvaa tätä kompleksisuutta luonnehtimalla yliopistoja entistä monimuotoisemmiksi, useita eri tavoitteita toteuttaviksi koulutus- ja tutkimusorganisaatioiksi. Yhteiskunnalle vastuullisen ja julkisesti ylläpidetyn välineen olemassaolon perusteet eivät ole enää ainoastaan tieteellisyydessä ja akateemisuuudessa, vaan yhä vahvemmin yhteiskunnallisessa kehityksessä. Jatkuvasti toistuvien toimintaympäristön muutosten²⁴ on nähty edellyttävän myös yliopistoilta uudenlaista osaamista ja toimintakykyä²⁵, eli inhimillistä pääomaa.

Elitististä ja harvalukuista joukkoa edustava 'oppineiden tasavalta'-malli ei myöskään Holm-Nielsenin mukaan enää vastaa nykyaikaista yliopistoa, joka on käytännössä kaikille muodossa tai toisessa avoin ja jonka koulutuksen piiriin useimmat myös osallistuvat jossain elämänsä vaiheessa. Kehityksen myötä myös opiskelija-aines on itsessään muuttunut samoin kuin fyysisen, tietyssä paikassa olemisen merkitys on vähentynyt. Tämän yhteiskunnallisen kehityksen myötä myös tehokkuuden ja yhteiskunnallisten tarpeiden täyttämisen on noussut esille akateemisissa yhteisöissä.²⁶

Kun toiminta ympäröivän yhteiskunnan kanssa on tiivistynyt, myös yliopiston itsehallinnon ulkopuolisella yhteiskunnalla on syntynyt halu investoida koulutukseen. Yhteiskunta on vaikuttanut yliopistoihin hallintouudistusten ja lainsäädännön uudistamisen kautta. Rahojen vastineena yliopistoilta on myös alettu odottamaan tuloksellisuutta. Mäenpään mukaan tuloksellisuuden ohella myös yliopistoreformien taustalla on ollut myös taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen sekä yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen

²³ Holm-Nielsen 2018, s. 29-30

²⁴ Kohtamäki 2007, s. 6

²⁵ Tirronen 2005

²⁶ Holm-Nielsen 2018, s. 29

kehittäminen.²⁷ Holm-Nielsenin mukaan yhteiskunnasta onkin tullut edellä kuvatun kehityksen myötä yksi yliopiston omistajista opiskelijoiden ja tieteellisen yhteisön rinnalle.²⁸

Suomalainen ja tanskalainen yliopistojärjestelmä ovat siis käyneet lähihistoriassaan lävitse hyvin samankaltaisen korkeakoulupoliittisen taloudellis-hallinnollisen uudistuksen, minkä lisäksi maiden toimintaympäristö oikeuskulttuurisesti on keskenään hyvin samankaltainen. Vaikka yhteiskunnat ja poliittiset järjestelmät perustuvat maiden omaan historiaan, yhdistää molempia maita samanlaiset yhteiskunnalliset tavoitteet muun muassa koulutus- ja osaamistason nostamiseksi. Tavoitteiden vastinpareina ovat samanlaiset jännitteet matkassa tarkkarajaisen sivistysyliopiston historiasta kohti modernia autonomia koulutus- ja tutkimusekosysteemiä.

Tässä tutkimuksessa pyritään tutustumaan mahdollisimman syvällisesti autonomisten yliopistojen oikeudellishallinnolliseen kerrostumaan, jossa vaikuttavia toimijoita ovat niin itsenäiset yliopistot kuin niitä ympäröivä yhteiskuntakin. Pohjimmiltaan on tarkoitus selvittää sitä, mikä on autonomisesti määritellyn yliopistoyhteisön tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa oman yhteisönsä asemaan samalla, kun ympäröivän yhteiskunnan omistajuus yliopistoa kohtaan on kasvanut ja rahoituksellinen asema on riippuvaista julkisesta rahoituksesta. Yliopistojen järjestelmä uudistusten yhteydessä on usein korostettu yliopistojen autonomia asemaa. Samalla reformien keskeinen sisältö on lisännyt yliopistojen vastuullisuutta sekä strategista ja tulosperusteista ohjausta. Reformeilla on väljennetty ja joustavoitettu päätöksentekoa ja hallintoa sekä pyritty pois yksityiskohtaisesta sääntelystä ja monipuolistettu rahoitus pohjaa.²⁹ Akateemisen kehittämisen rinnalle on noussut inhimillisen pääoman käsite, josta niin korkeakoulut kuin yhteiskunnatkin kilpailevat ja jonka tavoittelusta on tullut korkeakoulujärjestelmiä muokkaava tekijä.³⁰

²⁷ Mäenpää 2009, s. 2

²⁸ Holm-Nielsen 2018, s. 31

²⁹ Mäenpää 2009, s. 2

³⁰ Holm-Nielsen 2018, s. 29

1.2 Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

Tämän tutkimuksen tutkimusintressinä on selvittää, millainen on pohjoismaisen yliopiston itsenäinen ja autonominen liikkumavara suhteessa julkiseen rahoitukseen ja sen tuulosohjauksellisiin tavoitteisiin. Tutkimukseni keskeinen kysymys on luonteeltaan toiminnallisia vastinpareja etsivä: kuinka autonomisesti pohjoismaisessa yliopistossa voidaan päättää inhimillisen pääoman kerryttämisestä? Tutkimusintressiä noudattaen jatkokysymyksenä selvitetään: minkälaisia yhtäläisyyksiä ja eroja yliopistojen taloudellisessa autonomiassa on vertailumaiden välillä?

Tutkimuksen pääkysymys on luonteeltaan toiminnallinen ja suhteessa siihen kontekstiin, jonka tutkimusaineiston vertailukohteet tuottavat. Yliopistojen ja yhteiskunnan välisen autonomia–ohjaus -suhteen tulkinta on siis riippuvaista niistä eroavaisuuksista ja yhtäläisyyksistä, joita vertailumaiden välillä on toimintaympäristössään havaittavissa. Tämän vuoksi ne pyritään jatkokysymyksen avulla tuomaan myös esille.

Tutkimuksen kysymyksenasettelu on luonteeltaan oikeusjärjestyksiä vertaileva. Oikeusvertailun keinoilla pyritään selvittämään vertailumaiden oikeusjärjestysten yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia.³¹ Vertailumaina tutkimukseen on valittu Suomi ja Tanska, jotka molemmat edustavat pohjoismaista oikeusperinnettä ja jotka ovat historiassaan käyneet lävitse samankaltaisia taloudellis-hallinnollisia yliopistojärjestelmän uudistuksia.³²

Varsinainen tutkimuskysymys jakautuu kahteen osaan sekä kysymyksen asettamiseen vertailevaan kulmaan. Ensimmäinen osa kysymyksestä käsittelee yliopistojen autonomista asemaa ja suhdetta julkiseen rahoitukseen. Tämä osa on kattavasti tutkittu korkeakoulujärjestelmiä käsittelevässä yhteiskunnallisessa tutkimuksessa. Pääkysymyksen toinen osa liittyy tiettyyn koulutuspoliittiseen tavoitteeseen inhimillisen pääoman hankkimisen suhteen. Tämän osan on tarkoitus tuottaa havaintoja yliopiston ulkopuolisen

³¹ Husa 2013, s. 27

³² Kivinen et al. 2011, s. 4

intressin vaikutuksesta yliopistoon, eli missä määrin kysymykseen vastataan oikeusjärjestyksen tai ohjauskeinojen näkökulmasta ja minkä verran tavoitteen toteutuminen on yliopiston oman autonomisen päätöksenteon varassa.

Pohjoismaiselle oikeusperheelle voidaan pitää ominaisena, että oikeussäännöt ilmaistaan enemmän lainsäädännön kuin oikeuskäytännön kautta ilman, että lainsäädäntö on hyvin yksityiskohtaista. Lain sisältöä syvennetään pohjoismaisessa oikeudessa usein esitöiden selvityksissä, joilla on suuri merkitys lain soveltamiseen erityisesti lain hyväksymisen jälkeen.³³ Tämän piirteen vuoksi myös tässä tutkimuksessa oikeusjärjestysten yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia pyritään selventämään juuri lainsäädäntöä ja esitöistä saatavaa tietoa vertailemalla. Keskittyminen lainsäädäntöön on perusteltua myös kompleksisen ongelman systemaattisen tarkastelun varmistamiseksi. Oikeuskäytäntöä voidaan käyttää tueksi havainnollistamaan ristiriitoja, joita yliopistojen aseman ja toimivallan suhteen on havaittu. Lähtökohtaisesti asemaan liittyvät ristiriidat on pyritty kuitenkin ottamaan huomioon jo varsinaista toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä luodessa.

Tämän tutkimuksen vertailukohteena on siis ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuva oikeudellinen aineisto, joka vaikuttaa suoraan yliopistojen taloudelliseen toimivaltaan suhteessa yhteiskunnan korkeakoulupoliittisiin tavoitteisiin. Julkista rahoitusta tarkastellessa keskitytään yliopistojen koulutukseen ja tutkimukseen liittyvään ohjausrahoitukseen. Tutkimuksessa ei tarkastella avointa korkeakoulutusta, aikuiskoulutusta tai työvoimapolitiittista rahoitusta sen tarkemmin, kuin miten näihin toimintoihin ohjautuvat rahoituskriteerit ovat suhteessa muihin tavoitteisiin.

Tutkimuksen oikeusvertailevassa osiossa ei käsitellä kansainvälistä lainsäädäntöä, Euroopan unionin ohjelmatyötä taikka hankerahoitukseen liittyviä ohjauskeinoja, vaikka kansainvälisillä sopimuksilla on vaikutusta siihen, kuinka lainsäädäntöä on kehitetty muun muassa taloudellisen autonomian suhteen.³⁴ Kahden maan keskinäisen oikeusvertailun

³³ Backer 2018 s. 14

³⁴ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 43

näkökulmasta kansainväliset sopimukset eivät kuitenkaan sovellu metodiin.³⁵ Tutkimuksessa ei käsitellä myöskään muutoksenhakuun liittyviä oikeudellisia tai taloudellisia vaihtokutuksia.

Tutkimuksesta on jätetty pois yliopistojen ja ministeriöiden väliset sopimukset, sillä varsinainen tutkimuskysymys pyrkii selvittämään sen toiminnallisen kokonaisuuden laajuutta, joka ei ole tarkemmin sovittavissa erityisillä kahdenvälisillä sopimuksilla. Sopimuksia käsitellään tässä tutkimuksessa siinä määrin, kuin niiden sisällöstä on korkeamassa lainsäädäntöaineistossa kerrottu.

Tutkimus rajoittuu julkisesti rahoitettuihin tutkimus- ja koulutustoimintaa akateemisen vapauden nojalla harjoitaviin yliopistoihin, joilla on itsenäinen hallinto ja joiden rahoitus perustuu koulutus- ja tutkimuspolitiikasta vastaavan ministeriön alalle valtion budjetissa. Tutkimuksesta on rajattu pois yksityiset korkeakoulut, ammattikorkeakoulut sekä maanpuolustuskorkeakoulu.

Keskeiset käsitteet

Tämän tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat taloudellinen autonomia, tulosohjaus ja tilivelvollisuus sekä inhimillinen pääoma. Johan P. Olsenin mukaan autonomialla voidaan yleisesti tarkoittaa ainakin sellaista itsehallintoa, ettei ole toiminnassaan alainen ulkoiselle vaikutukselle. Institutionaalisesta näkökulmasta Olsenin ajattelua voidaan ajatella niin, että autonomia liittyy työnjakoon ja erikoistumiseen. Tällöin instituutiolla katsotaan olevan omat normatiiviset organisatoriset periaatteensa ja logiikkansa. Autonomian vastakäsitteeksi on se, kenelle autonomiset instituutiot ovat tilivelvollisia ja ketkä voivat legitiimisti osallistua päätöksentekoon.³⁶

New Public Management -ajattelun myötä autonomian käsitykset ovat myös laajentuneet. Siinä missä humboldtilaista sivistysyliopiston autonomiaa on voitu ajatella

³⁵ Siems 2018, s. 17

³⁶ Keränen 2013, s. 62-63

hierarkkisten käsitysten mukaan suhteellisesti itsenäisinä ja muista instituutioista erillisenä järjestelmänä, on uudessa julkisjohtamisessa ajateltu autonomiassa olevan kyse enemmänkin juuri byrokratian purkamisesta. Koska yliopistojen rahoitus kuitenkin tulee huomattavalta osin valtiolta, on autonomia ajateltava enemmänkin yhteiskuntasopimuksellisena suhteena autonomian ja sääntelyn suhteen tasapainosta.³⁷

Tässä tutkimuksessa autonomian käsitteeseen pureudutaan institutionaalisesta kontekstista. Yliopistojen näkökulmasta kyse on taloudellis-hallinnollisesta autonomian suhteesta yliopiston ulkopuolelta tulevaan ohjaukseen. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti taloudelliseen autonomiaan.³⁸

Husan määritelmän mukaan taloudellisella autonomialla tarkoitetaan yliopistojen mahdollisuutta vaikuttaa omien tulojensa ja varojensa hallintaan sekä riittävien taloudellisten voimavarojen olemassaoloon.³⁹ Taloudellisen autonomian vastakohtana on taasen yliopiston ulkopuolelta tulevat ohjaukeinoit, joiden avulla julkishallinto vaikuttaa yliopistojen käyttäytymiseen. Ohjaukeinoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa erityisesti julkishallinnon toteuttamaa yliopistoja koskevaa lainsäädäntöä, asetuksia, täytäntöönpanomääräyksiä sekä rahoitussopimuksia, joilla määritetään se, millä perusteella yliopisto saa toimintaansa julkista rahoitusta.⁴⁰

Taloudellisen autonomian on voitu ajatella tarkoittavan myös yliopiston itsenäisen rahoituksen suhdetta yliopiston ulkopuoliseen rahoitukseen. Tästä näkökulmasta taloudellinen autonomia pohjoismaissa on rajoittunutta, sillä yliopiston merkittävin rahoittaja on edelleen valtio, huolimatta siitä, että ulkopuolisen rahoituksen osuus on lisääntynyt 2010-luvulla.⁴¹ Lenzenin näkemyksen mukaan nykyaikaisessa yliopistossa laaja institutionaalinen vapaus on käänteisesti verrannollinen akateemiseen vapauteen. Tällöin siis

³⁷ Keränen 2013, s. 65

³⁸ Mäenpää 2009, s. 56

³⁹ Husa 2013, s. 62-63

⁴⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2020

⁴¹ Kalpazidou Schmidt 2014 s. 43

akateemisen vapauden turvaaminen kulkisi käsi kädessä laajan tilivelvollisuuden ja valtion kontrollin kanssa.⁴²

Inhimillisen pääoman käsite liittyy tässä tutkimuksessa vertailtavia oikeusjärjestelmiä yhdistävään toiminnalliseen tekijään eli tertium comparationikseen.⁴³ Inhimillisen pääoman käsite on tässä tutkimuksessa se tekijä, jonka kerryttämiseen tähtäviä eksplisiittisiä ja implisiittisiä keinoja pyritään havaitsemaan vertailtavista oikeusjärjestyksistä. Tämän avulla pyritään kasvattamaan ymmärrystä siitä, mihin asti tavoitteeseen kohdistuu ulkopuolista tavoitteenasettelua ja missä määrin tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen on yliopiston sisäisen harkinnan varassa taloudellisesta näkökulmasta. Oikeusjärjestyksen tulkitsemisella tämän tavoitteen läpi pyritään muodostamaan kuvaa sen yhteiskuntasopimuksen kattavuudesta, joka yliopistoilla on suhteessa sääntelyn ja autonomian tasapainoon⁴⁴.

Inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan Holm-Nielsenin mukaan yliopistojen yhteydessä kaikesta siitä tiedosta, oivalluksista ja kokemuksesta, joka on yliopiston piirissä.⁴⁵ Pohjimmiltaan liiketaloudellinen käsite viittaa yksilön eksplisiittisiin, eli ulkoisesti ilmaistuihin ja implisiittisiin, eli piilossa oleviin⁴⁶ tietoihin, taitoihin, kykyihin ja kognitiivisiin kyvykkyyksiin, jotka vaikuttavat yksilön tuottavaan ja tehokkaaseen toimintaan sekä hyvinvoinnin saavuttamiseen.⁴⁷

Larjovuoren, Mankan ja Nuutisen mukaan inhimillistä pääomaa voidaan lähestyä organisaation näkökulmasta tulevaisuuden tuottoa silmällä pitäen investoituihin resursseihin. Yliopistoinstituution ja yhteiskunnan näkökulmasta kyse laadullisesti on toimista, joilla panostetaan ihmisten kouluttautumiseen, osaamisen syventämiseen ja uusien verkostojen luomiseen. Määrällisesti tarkasteltuna inhimillisen pääoman kerryttämisessä

⁴² Holm-Nielsen, s. 35

⁴³ Husa 2013, s. 186

⁴⁴ Keränen 2013, s. 65

⁴⁵ Holm-Nielsen 2018, s. 31

⁴⁶ Polanyi 1967

⁴⁷ Davidsson & Honig 2003

voidaan ajatella olevan kyse siitä, kuinka monet ihmiset ovat näiden toimenpiteiden piirissä ja missä määrin vaikutussuhteita on luonnollisen ympäristön ulkopuolelle.⁴⁸ Inhimillisellä omalla on vahva liityntäpinta juuri yksilöiden kouluttautumisessa ja kyvykkyyksien kehittämisessä. Davidssonin ja Honigin mukaan korkea inhimillinen pääoma voi ilmentyä myös siinä, kuinka hyvin yksilöt tunnistavat ja hyödyntävät mahdollisuuksia yrittämiselle.⁴⁹ Tässä tutkimuksessa inhimillistä pääomaa tarkastellaan kuinka inhimillisen pääomaan liittyvät tavoitteet näkyvät tutkimuksessa tarkasteltavissa ohjauskeinoissa, joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti.

Inhimillisen pääoman valinta tutkimuksen yhteiseksi tarkastelukohteeksi on perusteltua, sillä Holm-Nielsenin mukaan korkeatasoinen inhimillinen pääoma on yksi tärkeimmistä mittareista, jonka perusteella voidaan arvioida järjestelmän onnistumista maailmanlaajuisessa kilpailujärjestelmässä.⁵⁰ Tämän tutkimuksen kannalta voidaan olettaa, että inhimillisen pääoman tavoittelu on tekijänä sellainen, joka on sekä yliopiston että yhteiskunnan yhteinen intressi.

Aikaisempi tutkimus

Yliopistojen autonomiaan ja autonomian antropologiaan liittyvä problematiikka on kattavasti tutkittu asia niin suomalaisessa kuin tanskalaisessa tutkimustyössä. Yliopistojen autonomiasta ja kehityshistoriasta nykypäivään on saatavilla runsaasti materiaalia vaihtelevista näkökulmista. Taloudelliseen autonomiaan erikoistunutta tutkimusta on sen sijaan vähemmän. Suomalaisesta näkökulmasta merkittävimpana tutkijana tällä alueella voidaan pitää Vuokko Kohtamäkeä, jonka väitöskirja käsittelee suomalaisen ammattikorkeakoulujärjestelmän taloudellista autonomiaa. Yliopistojen institutionaalisen autonomian antropologista ja poliittista kehitystä Skandinaviassa ovat tutkineet Evanthia Kalpazidou Schmidt sekä Lauritz B. Holm-Nielsen. Oikeustieteellisestä näkökulmasta Olli

⁴⁸ Larjovuori, Manka & Nuutinen 2009, s. 9

⁴⁹ Davidsson & Honig 2003

⁵⁰ Holm-Nielsen 2018, s. 29

Mäenpään tutkimuskirjallisuus on keskeisessä roolissa tutustuttaessa erityisesti suomalaisten yliopistojen oikeudelliseen ja lainsäädännölliseen asemaan.

Tutkimusaiheen kannalta läheinen tutkimus on Kohtamäen vuonna 2007 opetusministeriölle toteuttama selvitys yliopistojen taloudellisen autonomian kansainvälisestä vertailusta. Päätöksenteon taustamateriaaliksi toteutetussa tutkimuksessa etsitään kansainvälistä vertailukohtia suomalaisen yliopistojärjestelmän hallintouudistukselle. Vaikka tutkimus on pohjavireeltään samankaltainen, on molemmissa maissa toteutettu tämän jälkeen toteutettu laajat korkeakoulureformit. Kansainvälinen tilanne julkisen rahoituksen suhteen on muuttunut vuoden 2008 finanssikriisin myötä ja Suomessa on lisäksi saatettu voimaan uusi yliopistolaki, sekä useampi uuteen lakiin perustuva rahoitusmalli.

Yliopistojen taloudellista autonomiaa Suomessa ja Tanskassa sivuaa myös Osmo Kivisen, Matti Lindbergin ja Juha Hedmanin vuoden 2011 koulutussosiologinen tutkimus yliopistojen tuloksellisuudesta. Varsinaista oikeutta ja lainsäädäntöä vertailevaa tutkimusta ei Suomen ja Tanskan välillä ole yliopistouudistusten jälkeen tehty. Täten pelkkä lainsäädännön vertailu tuottaa itsessään uutta ja ajantasaista tietoa siitä liikkumavarasta, joka pohjoismaisilla korkeakouluilla on taloudellisen autonomian piirissä.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytettävä aineistot

Tämän tutkimuksen ensisijaisena tutkimusmetodina käytetään oikeusvertailua. Yleisen oikeusvertailun metodille on tyypillistä asettaa eri valtioiden oikeusjärjestykset rinnakkain tutkimusongelman kannalta tarpeellisilta osin. Oikeusjärjestyksillä tarkoitetaan oikeusnormien muodostamaa kokonaisuutta, johon säädännäisen oikeuden lisäksi kuuluvat muun muassa tapaoikeus, vakiintuneet käytännöt, oikeudelliset käsitteet ja oikeusnormiston käsittely ja ryhmittely.⁵¹ Tämän tutkimuksen tuloksena syntyy myös

⁵¹ Husa 2013, s. 30

oikeuspoliittista havaintoaineistoa, jonka avulla pyritään selittämään vertailun eroja ja yhtäläisyyksiä.

Laajasti ymmärrettyä oikeusvertailussa on kyse yhteiskuntia tutkivasta akateemisesta käytännöstä, jonka kohteena on oikeuden normatiivinen, eli sääntöjä ja määräyksiä käsittelevä ulottuvuus. Rudolf B. Schlesingerin yksinkertaistuksen mukaan oikeusvertailussa on pohjimmiltaan kyse vertailulla löydetystä yhtäläisyyksistä ja eroista, sekä yrityksestä selittää, mistä erot tai yhtäläisyydet johtuvat.⁵²

Oikeusvertailu jakautuu edelleen Siemsin jaottelun mukaan keskeisesti funktionaaliseen ja universaaliseen oikeusvertailuun. Tämän tutkimuksen metodina käytetään funktionaalista vertailua, jonka mukaan tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan toiminnallisuuden näkökulmasta. Funktionaalisessa vertailututkimuksessa vertailu toteutetaan esittämällä tutkimuskysymyksen mukainen havaittu toiminnallinen ongelma ja tutkimuksen edetessä etsitään vastauksia tutkimuskysymyksen ratkaisuun. Ernst Rabelin mukaan funktionaalisen oikeusvertailun tavoitteena etsiä ratkaisut tiettyyn tilanteeseen ja tämän jälkeen selvittää, miksi tähän ratkaisuun on päädytty ja mitkä olisivat olleet muut vaihtoehdot.⁵³

Funktionaalisessa lähestymistavassa pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen toiminnallisuuden näkökulmasta. Verrattavien säännösten, instituutioiden tai oikeudellisten käytäntöjen tulee palvella samaa ongelmaratkaisutehtävää osana suurempaa oikeusjärjestystä, jotta näiden vertaileminen olisi mielekästä.⁵⁴ Toiminnallisuuden edellytyksellä pyritään kitkemään pois sellaiset tutkimuskysymykseen vaikuttavat tekijät, jotka eivät ole vertailtavien instituutioiden hallinnassa.⁵⁵

⁵² Husa 2013, s. 25-27

⁵³ Siems 2018, s. 16-31

⁵⁴ Husa 2013, s. 187

⁵⁵ Siems 2018, s. 16

Metodina oikeusvertailu on toteuttamistavasta vapaa metodi, joka ei itsessään sisällä mitään yleisesti hyväksytyjä raameja, yhteistä terminologiaa tai tiettyä tavoitetta. Vapausasteen vuoksi tutkijan on hahmotettava vertailukohteiden välinen yhteinen nimitäjä, tertium comparationis. Viime kädessä on kysymys siitä, että tutkija ymmärtää mitä vertailee.⁵⁶

Taulukko 1. Tutkimuksen vertailukehikko. Erot ja yhtäläisyydet.

YLIOPISTO	A. Institutionaalinen kehys	B. Taloudellinen kehys	C. Inhimillinen pääoma
1. Asema			
2. Tehtävät			
3. Julkinen rahoitus			
• 3.1 Koulutus			
• 3.2 Tutkimus			
• 3.3 Muut tehtävät			

Taulukossa 1 on esitetty tutkimuskysymyksen osaongelmien pohjalta laadittu vertailukehikko, jonka tarkoituksena on selvittää tutkimuksen eri osa-alueiden välistä toiminnallisuutta ja tutkimusaiheen rajausta. Vertailukehikossa on esitetty horisontaalisesti se säädännäinen oikeus, jota tutkimalla pyritään tekemään havaintoja sen yhteiskuntasopimuksen⁵⁷ laajuudesta, joka yliopistojen ja valtioiden välillä on autonomian ja sääntelyn suhteessa. Tämän aineiston mukaan tutkimuksessa on kerätty teoreettista pohjaa, jonka kautta etsitään käsitystä siihen, miten horisontaaliset osatekijät voivat ilmentyä konkreettisesti lainsäädännössä.

Vertikaalisesti tässä taulukossa tarkastellaan lainsäädäntöä sen hierarkian mukaisesti. Lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen asettamisessa rinnakkain edetään aina vahvemman lainsäädännöstä kohti pienempiä kokonaisuuksia. Tämän tutkimuksen kannalta pienempiä kokonaisuuksia ovat asetukset, säännökset, oikeustapaukset ja

⁵⁶ Husa 2013, s. 26-27

⁵⁷ Keränen 2013, s. 65

oikeuskirjallisuus. Tämän tutkimuksen vertailukohteet keskittyvät erityisesti yliopistojen rahoitusta koskevaan lainsäädäntöön, sen esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen. Lainsäädäntökeskeinen lähestymistapa on tässä tutkimuksessa perusteltua sen vuoksi, että vertailukohteet edustavat pohjoismaista oikeusperhettä, jossa oikeussäännöt on pyritty ilmaistamaan kattavasti jo lainsäädännössä ja sen esitöissä⁵⁸.

Tutkimuskehikko päättyy autonomiakäsitteiden jälkeen oikeusjärjestelmien eroavia käsitteitä yhdistävään kolmanteen tekijään eli tertium comparationikseen.⁵⁹ Tässä tutkimuksessa oikeusjärjestykset ja niiden autonominen asema asetetaan rinnakkain, minkä jälkeen pyritään kasvattamaan ymmärrystä siitä, missä määrin inhimillisen pääoman kerryttämiseen liittyvää tavoitteenasettelua on havaittavissa ulkoa säänneltynä ja missä määrin tämä esimerkkitalvoite on yliopiston autonomisen päätöksenteon piirissä.

Oikeusvertailun perusongelmana on kuitenkin, että pelkällä oman ja vieraan oikeuden asettamisella rinnakkain, ei voida suoraan havaita mistä säädännällisen oikeuden eroissa on kysymys. Tämän vuoksi mielekäs ja tutkimukseen perustuva oikeusvertailu tarvitsee tuekseen kontekstin.⁶⁰ Kontekstin rakentamisella pyritään rakentamaan ymmärrystä siitä kompleksisesta ympäristöstä, joka on vaikuttanut oikeusjärjestyksessä havaittuihin eroihin.

Tätä kontekstointia tehdään tarkemmin kolmannen luvun jälkimmäisessä luvussa, jossa pyritään selittämään tarkemmin oikeusjärjestysten välillä havaittuja eroja. Oikeusjärjestyksen muodostuminen on kuitenkin tosiasiasa kompleksisen maailman tuote, eikä kaikkien eroavaisuuksien ja vaihtoehtojen tarkka todentaminen ja kaiken kattava selittäminen ole mahdollista. Oikeusvertailussa on kyse ymmärtävästä selittämisestä⁶¹, jonka mukaan jokainen käsitelty näkökulma kasvattaa ymmärrystä käsiteltävästä aiheesta.⁶²

⁵⁸ Backer 2018 s. 14

⁵⁹ Husa 2013, s. 186

⁶⁰ Husa 2013, s. 28

⁶¹ Husa 2013, s. 219

⁶² Husa 2013, s. 121

Oikeusvertailun perinteeseen kuuluu, että tutkimuksessa vertaillaan nimenomaisesti kansallisvaltioiden lainsäädäntöä. Metodi sulkee pois ylikansalliset organisaatiot ja säännöt, mutta toisaalta myös alueelliset ja kunnalliset lait.⁶³ Tämä ei kuitenkaan poista sitä, etteivätkö ylikansallisilla organisaatioilla ja säännöstöillä olisi vaikutusta kansalliseen oikeusjärjestykseen. Suomi ja Tanska ovat valikoituneet tutkimuksen kohteeksi siksi, että molemmissa maissa on tehty 2000-luvulla hyvin samankaltaisia tiede- ja korkeakoulupoliittisia uudistuksia ja joiden sisältö on kytkeytynyt nimenomaisesti taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan.⁶⁴

Perinteisesti oikeusvertailu suosii menetelmää, jossa kohdemaat edustavat keskenään erilaista oikeusperinnettä, jotta tutkimusmetodilla voitaisiin saavuttaa mielekkäitä eroavaisuuksia.⁶⁵ Tämä tutkimusmenetelmän kannalta erilaisten oikeusperinteiden toive on ymmärrettävä, sillä oikeusvertailun juuret ovat yksityisoikeudellisessa vertailussa⁶⁶. Eriyisesti tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjen samanlaisia oikeusperiaatteita noudattavat järjestelmät eivät välttämättä tuottaisi kovinkaan erilaisia ratkaisuja siinä määrin, että niiden oikeustieteellinen tutkimus olisi mielenkiintoista.

Julkisoikeudellisesta näkökulmasta lainsäädäntöön keskittyvä oikeusjärjestyksen vertailu on mielenkiintoista myös silloin, kun oikeusperhe on yhteinen. Oikeuspoliittisesta intressistä katsoen vertailun keinoin voidaan lisätä käsitystä siitä, mitkä ovat lainsäädännön ja yhteisen kehityshistorian valossa vaihtoehtoisia toteutustapoja tietyille ongelmalle. Tällöin voidaan ainakin vertailla sitä normistoa, joka on asetettu tiettyjen yhteiskunnallisten tehtävien toteuttamiseksi.

Positiivisen lähestymistavan mukaisesti tutkimuksessa pyritään ottamaan huomioon kaikki lainsäädäntö, joka on merkittävää tutkimuksen kannalta. Tutkimuksessa pyritään

⁶³ Siems 2018, s. 17

⁶⁴ Kivinen et al. 2011, s. 4

⁶⁵ Siems 2018, s. 18

⁶⁶ Husa 2013, s. 15

neutraaliin vastausrakenteeseen, jossa kumpaakaan oikeusjärjestystä ei tulkita suhteessa toiseen vaan oikeusvertailevan tiedeyhteisön konsensuksen mukaisesti molempien maiden lainsäädäntö esitetään suhteessa siihen toiminnalliseen tehtävään.⁶⁷

Tutkielmassa käytettävä aineisto koostuu pääasiassa kolmesta kielestä: suomesta, tanskasta ja englannista. Vertailumaiden osalta käytettävät juridiset termit esitetään pääsääntöisesti siten, että kantasana toimii termin alkuperäiskielen kantasana. Jotta tutkielma olisi mahdollisimman saavutettava, käytetään tekstissä pääasiallisesti käsitteellisesti avattuja lyhenteitä, kun viitataan vieraskieliseen termistöön. Lainsäädännössä saattaa esiintyä myös oikeusperinteestä johtuvia eroja julkishallinnon toimintaa kuvaavassa juridisessä termistössä. Käännetty kieli pyritään pitämään mahdollisimman suorasti, mutta selittäen, mihin käsite vertautuu suomenkielisen lukijan käsiteympäristössä.⁶⁸

1.4 Tutkimuksen eteneminen

Siemsin mukaan oikeusvertaileva tutkimus etenee neljässä vaiheessa. Vertailu aloitetaan alustavien huomioiden tekemisellä tutkimuskysymyksestä ja samalla valitaan vertailtavat oikeusjärjestelmät. Oikeusvertaileva tutkimus jatkuu rakenteen mukaisesti vertailtavien maiden lainsäädännölliseen kuvaukseen. Tämän jälkeen vertailijan on verrattava näitä lakeja toisiinsa ja tutkia niihin liittyviä yhtäläisyyksiä, eroja ja erityisesti yllättäviä havaintoja. Toteutetun vertailun jälkeen vertailijan tulee arvioida kriittisesti havaintonsa. Oikeusvertailevalle tutkimukselle on mahdollista myös antaa tuloksena oikeuspoliittisia suosituksia. Vertailukappaleen tehtävänä on myös antaa selityksiä vertailtaviin lakeihin sovellettavista variaatioista.⁶⁹

Tämä tutkimus noudattaa Siemsin kuvaamaa vertailuanalyysin kaavaa. Johdantokappaleessa on käsitelty kattavasti tutkimuskysymykseen liittyvää problematiikkaa, yhteiskunnallista kehitystä ja tutkimuskysymykseen aikaisemmista tutkimuksista juontuvaa

⁶⁷ Siems 2018, s. 19-22

⁶⁸ Siems 2018, s. 20

⁶⁹ Siems 2018, s. 16

jännitettä. Vertailussa pyritään mahdollisimman neutraaliin asetteluun, joka ei aseta kummankaan maan oikeusjärjestystä toisen maan edelle.⁷⁰ Tämän vuoksi oikeusjärjestykset on kuvattu toisessa kappaleessa rinnakkain toiminnallisesti yhdistävien tekijöiden alla.

Toisessa kappaleessa pureudutaan tarkemmin Suomen ja Tanskan lainsäädäntöön. Toisen kappaleen tarkoituksena on kuvata kattavasti se lainsäädäntö ja oikeusjärjestys, joka vaikuttaa yliopistojen julkiseen rahoitukseen ja kriteereihin vertailumaissa. Pääasiallisina tutkimuskohteina ovat vertailumaiden yliopistolainsäädännöt sekä niistä johdetut rahoitusta ohjaavat asetukset ja lait. Kappaleen tarkoituksena on kuvastaa oikeustieteen keinoin sitä, minkälainen asema yliopistoilla ylipäänsä on niissä yhteiskunnissa, joissa ne vaikuttavat.

Yliopistojen asemaa käsittelevän tutkimusosan kannalta on tutkimuksellisesti tärkeää kuvata yliopiston autonomian käsitteistöä, ja millä tavalla autonomia itsessään tai muu tieteellistä ja tutkimuksellista vapauttava käsitteistö esiintyy vertailumaissa. Autonomian käsitteistö lähtee tässä kohdin kuitenkin sen suomalaisesta laajasta ulottuvuudesta, jolloin autonomialle on tarjottavissa mielekäs vertailukohta myös vieraan lainsäädännön kohdalla. Autonomian vastakappaleena on julkiset rahoitusperusteet, joihin sisältyy sekä ohjauskeinojen tuoma valta vaikuttaa organisatoriseen kehitykseen kuin myös rahoitukseen sisältyvä yliopiston tilivelvollisuus rahoittajaa kohtaan.

Kolmas kappale on tutkimuskysymyksen kannalta tärkeä vertailukappale. Vertailukappale jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa käydään aikaisemmin esitetyn vertailukehikon mukaisesti läpi ne erot ja yhtäläisyydet, jotka ilmenevät oikeusjärjestyksiä vertailemalla. Vertailun toisessa osassa havaitut variaatiot pyritään sijoittamaan kontekstiin ja tulkitsemaan, millaisia oikeusjärjestyksen ulkopuolisia vaikuttimia näihin eroavaisuuksiin sisältyy.

⁷⁰ Siems 2018, s. 19

Johtopäätöskappaleessa havaitut erot ja yhtäläisyydet vedetään yhteen tutkimuskysymyksen mukaiseksi vastaukseksi. Johtopäätösten kappaleessa pyritään muodostamaan mahdollisimman analyyttinen ja neutraali kuva siitä, millaisia selityksiä oikeusjärjestelmien eroavaisuuksille on löydettävissä. Koska tutkimus on luonteeltaan ymmärrystä kasvattava, pyritään johtopäätöksissä olemaan myös kriittisiä havaintoja kohtaan.

2 Rahoitusjärjestelmän apparaatti

2.1 Yliopistojen asema suhteessa julkishallintoon

2.1.1 Yliopiston institutionaalinen asema

Suomessa yliopistojen asemasta säädetään perustuslain 123 § 1 kohdassa. Tämän mukaan yliopistoilla on Suomessa itsehallinto sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään. PeVL 11/2009 mukaan itsehallinto koostuu kahdesta yhtä keskeisestä osasta, jotka ovat institutionaalinen ja akateeminen itsehallinto.

Mäenpään mukaan perustuslaki takaa yliopistolle itsehallinnon perusteet, eli säädös on itsehallintogarantia. Mäenpään mukaan itsehallinnossa ei ole kyse pelkästään organisatorisesta erityispiirteestä vaan säännös liittyy kiinteästi myös yliopistojen perustehtävien toteuttamiseen. Itsehallinto ei kuitenkaan rajoitu pelkästään perustehtävien toteuttamiseen.⁷¹ PL 123 § tarkoittamaa itsehallintoa tarkennetaan YOL 3 §, jonka mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. YOL 3 § 1 momentin toisen kohdan mukaisesti yliopiston itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus yliopiston sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

YOL 5 § tarkentaa julkisoikeudellisten yliopistojen oikeuskelpoisuutta. Lain mukaan julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka voivat tehdä sitoumuksia, saada nimiinsä oikeuksia sekä omistaa irtainta ja kiinteää omaisuutta. Julkisoikeudelliset yliopistot vastaavat sitoumuksista omilla varoillaan sekä kantavat ja vastaavat tuomioistuimissa. Mäenpään mukaan yliopisto ei itsenäisenä oikeushenkilönä kuulu valtionhallintoon, eikä ole valtion viranomaisten alainen⁷². PeVL 46/2010 vp. mukaan valtionhallinto ei voi ohjata tai valvoa yliopistoja hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden puitteissa.

⁷¹ Mäenpää 2009, s. 47

⁷² Mäenpää 2016, s. 2

Tanskassa yliopistojen asema määritetään yliopistolain UVL:n (Universitetsloven nr. 778 af 07/08/2019) 1 §:ssä. Lainkohdan mukaan yliopistot ovat julkishallinnon alaisia valtion rahoittamia riippumattomia instituutioita, joita tiede- ja korkeakouluministeri valvoo ja ohjaavana ministeriönä toimii korkeakoulu- ja tiedeministeriö UFM (Uddannelses- og Forskningsministeriet). Käytännössä tämä tarkoittaa valtio-yliopisto-suhteessa sitä, että Tanskan valtio toimii päämiehenä suhteessa yliopistoon. Yliopistot toimivat itsenäisinä instituutioina julkisen hallinnon alaisuudessa ja tiede- ja korkeakoulupolitiikasta vastavan ministeriön ohjauksessa.

Yliopistojen tehtävät

Suomessa yliopistojen tehtävät määritetään YOL 2 §:ssä. 2 § 1 momentin mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Momentin toisen kohdan mukaan yliopistojen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. YOL 2 § 2 mukaan yliopistojen tulee järjestää toimintansa myös siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.

Tanskan perustuslaki ei tunnista yliopistojen tehtävää tai yliopistolliseen koulutukseen liittyviä perusoikeuksia.⁷³ Tanskassa yliopistojen tehtävistä määritetään UVL 2 §:ssä. Lain mukaan yliopiston tehtävänä on tehdä tutkimusta ja tarjota tutkimuspohjaista koulutusta korkeimmalla kansainvälisellä tasolla sen edustamilla aloilla. Lain mukaan yliopiston on varmistettava tasapainoinen suhde koulutuksen ja tutkimuksen välillä. 2 § 1 mukaan yliopiston täytyy strategisesti valita, priorisoida ja kehittää niitä koulutuksen ja tutkimuksen alueita, joissa se on aktiivinen. Lain mukaan yliopisto vastaa myös tieteellisen

⁷³ Pedersen 2014

tiedon ja tieteellisestä tiedosta ja tuloksista kertovan tiedon levittämisestä. UVL:n mukaan yliopiston tehtävä on tutkimuksellinen.

Tanskan yliopistojen tehtävä on toimittava UVL 2 § 3 momentin mukaisesti yhteistyössä ympäröivän yhteiskunnan kanssa sekä kehittää kansainvälistä yhteistyötä. UVL mukaan yliopistojen tutkimus- ja koulutuslalla saavuttamien tulosten mukaan yliopiston on edistettävä kasvua, hyvinvointia ja kehitystä yhteiskunnassa. UVL:n mukaan yliopiston on vaihdettava tietoa ja osaamista ympäröivän yhteiskunnan kanssa sekä rohkaistava henkilökuntaansa osallistumaan julkiseen keskusteluun.

Yliopistot voivat suorittaa UVL 2 § 4 mukaan tutkimuksensa perusteella tehtäviä UFM:lle. Nämä tehtävät määritellään UVL 33 §:ssä. 33 § 1 momentin mukaan UFM voi asettaa yliopistoille erityissäännöksiä koskien yliopistoja tai niiden osille, jotka voivat toteuttaa erityisiä tehtäviä. Erityiset tehtävät edellyttävät 2 momentin mukaan neuvotteluja asianosaisen ministeriön ja yliopiston välillä. Poikkeustapauksissa ministeriö voi asettaa tehtävät suoritettavaksi, mikäli niillä on huomattava merkitys yhteiskunnalle. Yliopiston tehtävä on myös varmistaa, että asiaankuuluva tuorein tieto saatetaan UVL 2 § 5 mukaan myös muun, kuin tutkimuksellisen korkeakoulutuksen saataville.

2.1.2 Yliopiston itsehallinnollinen asema

Korkeakoulukeskustelussa autonomiasta käytetään erilaisia autonomiakäsitteitä⁷⁴, eikä sille ole ilmiönä annettavissa yksiselitteistä ja kaikki ulottuvuudet huomioivaa rajausta⁷⁵. Oikeustieteen tohtori Olli Mäenpää on jakanut yliopiston itsehallinnon sisällön Suomen perustuslakiin ja siitä johdettujen mietintöjen perusteella institutionaaliseen ja akateemiseen itsehallintoon. Tällainen autonomian jaottelu tarkastelee yliopiston suhdetta nimenomaisesti suhteessa yliopiston ja valtion välillä.⁷⁶ Kohtamäen mukaan autonomiaa

⁷⁴ Kohtamäki 2007, s. 7

⁷⁵ Kohtamäki 2007, s. 8

⁷⁶ Mäenpää 2016, s. 2

voidaan pitää myös ehdollisena, sopimuksellisena ja annettuna, koska valtion ja yliopistojen väliset suhteet muuttuvat valtionohjauksjärjestelmien mukana.⁷⁷

Perustuslaillisen itsehallinnon vahvisteena ovat rajoitukset ja delegointikiellot, joiden mukaan perustuslaissa säädettyjen vapauksien rajoittaminen on mahdollista vain lailla, joka täyttää myös muut perusoikeuksien rajoittamisedellytykset. Tällaisia edellytyksiä ovat PeVM 25/1994 mukaan rajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus, hyväksyttävyyys ja suhteellisuus. Kun yliopistojen itsehallinnosta säädetään tarkemmin lailla, on konkreettisella lainsäädännöllä olennainen merkitys siinä, miten itsehallinto käytännössä toteutuu. Itsehallinnon tosiasiallisesta näkökulmasta on keskeistä, miten pitkälle ja millä tarkkuudella laissa säädetään yliopistojen asemasta ja toiminnasta.⁷⁸

Institutionaalisella autonomialla tarkoitetaan Mäenpään mukaan yliopistojen itsehallinnollista asemaa suhteessa valtioon, yliopiston ulkopuolisiin organisaatioihin ja intresseihin. Institutionaalinen itsehallinto jaetaan edelleen taloudelliseen ja hallinnolliseen itsehallintoon⁷⁹. Akateeminen autonomia taas kohdistuu yliopiston perustehtäviin sekä itsehallinto ja vapaus liittyvät tutkimukseen, opetukseen ja opiskeluun.⁸⁰

Akateemista vapautta voidaan pitää akateemisten yhteisöjen yhtenä tärkeimmistä perusarvoista. Akateemisella vapaudella tarkoitetaan ensisijaisesti yksittäisen tutkija tai opettajan vapautta tutkia, opettaa ja julkaista ilman, että siihen puututaan yliopiston sisältä tai sen ulkopuolelta.⁸¹ Akateemiseen vapauteen liittyy muun muassa tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Suomessa tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaudesta on säädetty YOL 6 §:ssä, jonka mukaan tällainen vapaus vallitsee yliopistoissa. Annettu van opetuksen osalta yliopisto-opettajien on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

⁷⁷ Kohtamäki 2007, s. 8

⁷⁸ Mäenpää 2009, s. 48-53

⁷⁹ Mäenpää 2009, s. 56

⁸⁰ Mäenpää 2016, s. 2

⁸¹ Välimaa 2015

Yliopistoilla on Tanskassa tutkimusvapaus. UVL 2 § 2 kohdan mukaan yliopiston tehtävä on puolustaa ja pitää yllä sekä tieteellistä etiikkaa että yksittäisten tutkijoiden, että koko tiedeyhteisön tutkimusvapautta. Yliopistot voivat UVL 3 § 1 mukaan päättää vapaasti, mitä tutkimuspohjaisia tutkinto-ohjelmia se haluaa tarjota ja millaisessa laajuudessa. Tutkinto-ohjelmien täytyy kuitenkin olla tarkistettuja ja täyttää akkreditointivaatimukset. Mikäli tutkinto-ohjelma ei täytä akkreditointivaatimuksia, on 3 § 2 mukaan UFM vastuullinen siitä, kuinka tutkinto-ohjelmiin ilmoittautuneet voivat suorittaa opintojaan.

Akateemisella henkilöstöllä on Tanskassa UVL 14 § 6 momentin mukaan tutkimuksen vapaus. Yliopiston tutkimusstrategian rajoissa akateeminen henkilöstö voi tehdä itsenäistä tutkimusta silloin, kun he eivät suorita yliopiston johdon määräämää työtä. Yliopiston tutkimusstrategiassa asetetut puitteet koskevat koko yliopistoa. Kohdan mukaan akateemista henkilöstöä ei myöskään saa ohjata tekemään sellaista pitkäkestoista työtä, joka pohjimmiltaan heikentäisi heidän tutkimusvapauttaan.

Taloudellinen autonomia

Taloudellinen autonomia voidaan ymmärtää päätöksentekovoimana tai itsenäisenä toimintakykyä muun muassa rahoituksen ja erilaisten tulolähteiden hankkimisessa sekä niiden käyttämisessä. Laajasti ymmärrettynä taloudellisella autonomialla tarkoitetaan Kohtamäen mukaan itsenäistä taloutta ja taloustoimijuutta. Koska taloudellinen autonomia on kuitenkin ilmiönä monimuotoinen ja dynaaminen, ei autonomian tarkkaa sisältöä tai tasoa ole helppo määrittää tai rajata.⁸²

Taloudellisen autonomian käsite on tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen, kun yliopistojen itsenäisestä taloudellisesta toimivallasta ja sen vahvistamisesta on tullut kansainvälisesti keskeisiä tavoitteita. Taloudellisesta autonomiasta on tullut yhä

⁸² Kohtamäki 2007, s. 8

ajankohtaisempi asia, kun yliopistolaitoksen volyyymi ja tehtäväkenttä on laajentunut samalla kun yhteiskunnan ja yliopiston väliset vuorovaikutussuhteet ovat tiivistyneet.⁸³

Mäenpään mukaan taloudellisen autonomian keskeisiä osatekijöitä ovat yliopiston omat varat ja taloudellinen itsenäisyys. Taloudelliseen autonomiaan liittyy myös oikeus sitoutua taloudellisesti mutta myös itsenäinen vastuu taloudesta.⁸⁴ Taloudelliseen itsehallintoon liittyy myös valtion rahoitusvastuu. Koska valtio määrittelee lainsäädännöllä yliopistolle tehtäviä, on valtion tehtävä huolehtia siitä, että yliopistot voivat näistä tehtävistä myös käytännössä suoriutua. Valtion rahoitusvastuu ei kuitenkaan voi olla peruste, jolla tosiasiallisesti tai muodollisesti rajoitettaisiin yliopistojen taloudellista itsehallintoa.⁸⁵

2.2 Julkisen rahoituksen rooli yliopiston rahoituksessa

Sekä Suomessa että Tanskassa yliopistojen rahoitus muodostuu pääosin valtion yliopistoille osoittamasta rahoituksesta. Rahoituksen perusteista säädetään yliopistolaissa sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja kuten laissa tarkemmin määritellään. Rahoitussäännösten tarkastelu nojaa yliopistolain nojalla annettuihin säädöksiin. Koska valtionrahoitusta koskevat määrärahat muodostavat merkittävän osan yliopistojen kokonaisrahoituksesta, niitä koskeva päätöksenteko ja lainsäädäntö vaikuttavat merkittävästi suoraan yliopistojen talouteen.⁸⁶

Tanskassa yliopiston institutionaalinen asema perustuu UVL 1 § 2, jonka mukaan yliopistot ovat riippumattomia, mutta valtion rahoittamia ja ministeriön valvomia julkishallinnon alaisia laitoksia. UVL 19 § 4 mukaan tanskalaisia yliopistoja ohjaavat julkishallinnon alaisia itsenäisiä laitoksia koskevat budjettisuuntaviivat.

⁸³ Kohtamäki 2007, s. 6

⁸⁴ Mäenpää 2016, s. 2

⁸⁵ Mäenpää 2016, s. 3

⁸⁶ Narikka & Nurmi 2013, s. 217

Tanskalaiset yliopistot ovat UVL 1 § 2 mukaisesti valtion rahoittamia, riippumattomia ja itsehallinnollisia laitoksia. Itsehallinnollisilla yliopistoilla on käytännössä kaksi vaihtoehtoa tulolähteiksi. Valtion myöntämä julkinen rahoitus sekä yliopistojen itsenäisesti hankkima rahoitus. Tanskassa valtion julkinen rahoitus muodostaa noin 80 prosenttia yliopistojen kokonaisrahoituksesta ja on siten näiden itsehallinnollisten laitosten ensisijainen tulolähde.⁸⁷

Tanskan yliopistojen taloudellisesta asemasta määritetään UVL:n 4 osassa. UVL 19 § 1 mukaan UFM myöntää rahoitusta yliopiston koulutus-, tutkimus- ja tiedotustehtäviin, sekä niihin tehtäviin, jotka laissa on sille erikseen osoitettu.

Suomessa yliopistojen autonomia on turvattu perustuslaissa. Perustuslain keskeinen vaikutus taloudellisesta näkökulmasta liittyy sen sisältämään itsehallinnon turvaamisveloitteeseen. Tämän turvaamisveloitteen mukaisesti julkisen vallan on taattava yliopiston itsehallinnon ja akateemisen vapauden toteutuminen myös käytännön tasolla. Valtio on vastuu siitä, että yliopistojen rahoitus on riittävää.⁸⁸ Mäenpään mukaan tämä tarkoittaa, että valtio huolehtii omasta puolestaan riittävästä rahoitusosuudesta sekä toimivasta lainsäädännöllisestä perustasta. Yliopiston puolestaan on vastattava omasta puolestaan akateemisen vapauden toteutumisesta niissä säännöksissä, jotka kuuluvat yliopiston itsehallinnon piiriin.⁸⁹

Tanskassa rahoitus myönnetään kiinteästi merkitsemättöminä kokonaissummina, joita yliopistolaitokset voivat käyttää vapaasti määrärahojen myöntämisedellytysten ja käytösääntöjen puitteissa sekä sen mukaan mitä tietyille koulutusohjelmille ja laitoksille on määritetty tavoitteeksi.⁹⁰ Rahojen käyttösäännöistä ja tavoitteista määritellään muun muassa UVL 19 § 4 kohdassa, jonka mukaan yliopistoja koskevat itsehallinnollisille laitoksille määritellyt budjettikehykset.

⁸⁷ Eurydice 2019

⁸⁸ Mäenpää 2009 s. 291

⁸⁹ Mäenpää 2009, s. 53

⁹⁰ Eurydice 2019

Suomessa yliopiston rahoitus on vahvasti tuotosperustaista. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein. Perusrahoituksen suuruuteen vaikuttavat muun muassa toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä tiede- ja koulutuspoliittiset tavoitteet.⁹¹ Suomalaisessa rahoitusmallissa ei ole kiinteää tai opiskelijamääräperusteista rahoitusosuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tulosindikaattoreille perustuva laskennallinen rahoitus on myös vakaata ja ennustettavaa, kun tuloksellisuuden mittaaminen perustuu kolmen vuoden keskiarvoihin ja osin hitaasti muuttuviin vakaisiin ja ennustettaviin laskentakriteereihin.

Tanskassa UVL § 6, 7 ja 11 kohtien mukaan tiede- ja korkeakouluministeri neuvottelee yliopistojen toiminnan tukemisesta ja niille osoitettavista määrärahoista yhdessä valtionvarainministerin kanssa. 19 § 1 mukaan ministeri myöntää rahoitusta yliopiston kouluksellisiin, tutkimuksellisiin ja tutkimustiedon levittämistä koskeviin sekä muihin yliopistoille osoitettuihin tehtäviin. Ministeri voi myös vahvistaa perusteet tiettyjen yksittäisten alojen tukemiseen. Suomessa yliopiston rahoitusmalli korostaa toiminnan tuloksellisuutta, jonka piiriin kuuluu niin yliopiston lakisääteiset tehtävät, koulutus kuin tutkimuskin.⁹²

Tanskassa rahoituksen ministeri vahvistaa määräytymisperusteet rahoitusta ja tilintarkastuksia koskevassa täytäntöönpanomääräyksessään (Bekendtgørelse om tilskud og revision m.v. ved universiteterne) BEK nr 870 af 26/08/2019. Uusin asetus on tullut voimaan syyskuun 2019 alusta. BEK 1 § mukaan yliopistoille myönnetään rahoitus perusrahoituksena, toimintakohtaisena avustuksena, tulossopimukseen perustuvana rahoituksena sekä kiinteänä erityismäärärahana.

Rahoituksien määräytymisperusteista määritetään poliittisen toimijan antamalla asetuksella. Tanskan poliittiset puolueet ovat marraskuussa 2017 rahoitusjärjestelmän

⁹¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 16

⁹² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 16

uudistuksen yhteydessä määrittäneet yhteiset poliittiset suuntaviivat, joilla määritetään näiden rahoitusperusteiden yleisistä periaatteista.⁹³

Suomessa rahoitusperusteiden laskennasta ja keskinäisestä jakautumisesta säädetään valtioneuvoston asetuksilla. Laskennallisin perustein myönnettävän rahoituksen perusteena olevista laskentakriteereistä taas säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksilla.⁹⁴ Rahoitusosuuksien laskentakriteereinä käytetään OKMA 119/2019 § 3 mukaan kolmen viimeisimmän kalenterivuoden laskentaperusteiden keskiarvoa. Kohdenukset yliopistojen välillä tehdään suoraan laskentakriteerin mukaisessa suhteessa.

Valtion rahoitus koskee Tanskassa UVL 19 § 2 mukaan tutkinto-ohjelmia, jotka johtavat UVL 4 § 1 mukaisesti joko kandidaatin tai maisterin tutkintoon, UVL 4b § mukaisesti työelämässä oleville ammattilaisille suunnattuihin täydennysopintoihin, sekä lyhyempiin osa-aikaisiin opinto-ohjelmiin. UVL 19 § 3 mukaan UFM ei kuitenkaan rahoita sellaista UVL 4a § 1 kohdassa mainittua lisäkoulutustoimintaa, jota yliopisto voi tarjota lahjakkaille opiskelijoille, jotka opiskelevat joko kandidaatti- tai maisteriohjelmissä. Tällainen lisäkoulutus ei kuulu julkisen rahoituksen piiriin. Yliopistoille suunnatut rahoitusosuudet määritellään UVL 19 § 2 perusteella vuosittain annettavissa rahoituslaeissa.

Tanskassa UVL 19 § 5 kohdan mukaan vuotuisista määrärahoissa annetun lain puitteissa määritetään puitteet, jotka tanskalaisille yliopistoille osoitetaan tutkimus- ja viestintätoimintaan sekä muuhun yliopistoille osoitettuun toimintaan. Yliopistot kuuluvat myös UVL 19 § 4 perusteella itsenäisiä laitoksia koskevien valtion budjettikehyksen piiriin.

Suomessa yliopistojen rahoitus kuuluu YOL 49 § 1 momentin mukaisesti osaksi valtion talousarviota. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille rahoitusta sen määrärahan rajoissa, jota valtion talousarvioon otetaan. Valtion rahoitusvastuun mukaisesti valtion on kuitenkin vastattava siitä, että yliopistojen rahoitus on riittävä ja ettei

⁹³ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2017, s. 1

⁹⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 16

rahoituksen reaalitaso heikkenee.⁹⁵ YOL 49 § 6 momentin valtuussäännöksen 3 momentin mukaan tarkemmat säännökset rahoitusperusteiden laskennasta ja keskinäisestä ja kautumisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.⁹⁶

YOL 49 § 2 momentin mukaan yliopistoille 1 momentissa osoitettua talousarvion määrärahaa korotetaan kertaluontoisia eriä lukuun ottamatta vuosittain yliopistoindeksin vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Yliopistoindeksin laskemisesta ja kustannustason nousun huomioon ottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksilla. Laskennallisin perustein myönnettävän rahoituksen laskentakriteereistä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa.⁹⁷

VNA 770/2009 § 8 määrittää yliopistoindeksin vuosittaiset muutokset. Asetuksen mukaan kustannustason nousu määrittyy ansiotasoindeksissä tapahtuneeseen muutoksen 64 % painolla, kuluttajahintaindeksin muutokseen 21 % painolla ja tukkuhintaindeksissä tapahtuneeseen muutokseen 15 % painolla. 9 § mukaan valtion rahoitusta määrittäessä otetaan huomioon valtiovarainministeriön arvioima kustannustason nousu sekä vahvistamisvuotta edeltäneen yliopistoindeksin toteutunut kustannustaso sekä valtiovarainministeriön mainitulle vuodelle

SiVM 5/2009 vp mukaan valtion tulisi huolehtia siitä, että yliopistoille turvattaisiin riittävä perusrahoitus. Perusrahoitus on sivistyslautakunnan näkökulmasta perusedellytys sille, että yliopistot voivat asianmukaisesti hoitaa tutkimus- ja koulutusvelvoitteensa myös taloudellisesti vaikeissa suhdannetilanteissa.

2.2.1 Koulutuksen rahoittaminen

Tanskassa yliopistojen rahoitus perustuu vuotuisen määrärahalakiin, joka määrittää puitteet perusrahoituksesta, tulosperustaisesta rahoituksesta ja muista apurahoista

⁹⁵ Mäenpää 2009 s. 291

⁹⁶ Hansén 2019, s. 1

⁹⁷ Hansén 2019, s. 1

koulutuksen. Rahoitusta ja tilintarkastuksia koskevan täytäntöönpanomääräyksen BEK 870/2019 § 2 mukaisesti perusrahoitusosuudet, tulosperustainen rahoitus ja muun rahoituksen määräytymisperusteet on määritelty vuonna 2019 ja ne määritellään seuraavan kerran varainhoitovuonna 2023.

Perusosuus

Tanskassa yliopistoille myönnetään vuosittain kiinteä perusrahoitusosuus. Perusrahoituksen osuudeksi lasketaan 25 % oppilaitokselle myönnettävästä koulutusrahoituksesta. Perusrahoituksen lisäksi yliopistot saavat lisämäärärahan yksiköistä, jotka sijaitsevat neljän suurimman kaupungin ulkopuolella. Jokainen yliopisto voi saada lisämäärärahoja enintään kuudelle yksikölle.⁹⁸ Suoritteista maksettavat hinnat vaihtelevat aihealueittain ja jaetaan kolmeen eri ryhmään. Suoritteista maksettavat korot määritetään Tanskan määrärahalainsäädännössä.

Suomalaisessa rahoitusmallissa koulutukselle ei ole myönnetty kiinteää perusrahoitusosuutta. YOL 49 § 3 tarkoittama perusrahoitus on säädetty niin, että 76 prosenttia rahoituksesta määräytyy tuloksellisten mittareiden: toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella. 24 prosenttia rahoituksesta liittyy koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden täyttämiseen. VNA 118/2019 mukaisesti koulutuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu suoritettuihin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin ja opintopisteisiin, yliopistosta valmistuneiden työllistymiseen ja uraseurantaan ja opiskelijapalautteeseen.

Koulutuksen kertoimista ja rahoitusperusteista säädetään tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa asetuksessa yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä (OKMA 119/2019). Laskentakriteereiden keskinäiset painotukset sekä uraseurannasta ja opiskelijapalautteesta annettavat pisteytykset määritetään korkeakoulujen rahoitusmallin liitteiden mukaisesti.

⁹⁸ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019

Opiskelijoiden aktiivisuuteen perustuva osuus

Tanskassa valtaosa koulutukseen kohdistuvasta rahoituksesta jaetaan *taksimittarijärjestelmän* avulla. UFM:n mukaan taksimittarijärjestelmä muodostaa noin 67,5 % korkeasteen koulutuksen kokonaisrahoituksesta. Yliopiston valtiolta saama rahoitus riippuu taksimittarijärjestelmän mukaan opintosuoritteiden perusteella, jotka lasketaan yliopistoa kohden vuosittain.

Taksimittarijärjestelmän rahoitus koskee UVL 4 § 1 mukaisia kandidaatin tutkintoja sekä akateemisia että työelämän ammattilaisille suunnattuja maisterin tutkintoja. BEK 870/2019 3 § 2 mukaan yliopistojen tarjoamat ylimääräiset koulutusohjelmat kehittyneille opiskelijoille eivät sisälly tulosperusteiseen rahoitukseen. Opiskelijan aktiivisuuteen lasketaan kuitenkin mukaan sellainen yliopistoissa suoritettu toiminta, joka myöhemmin johtaa tuloksenaan tutkinnon suorittamiseen riippumatta siitä, onko yksittäinen opintosuoritus tehty kyseisessä yliopistossa vai ei. Koulutuksessa suoritettavat harjoittelujaksot eivät kuitenkaan sisälly BEK 3 § 3 mukaan tämän perusrahoituksen laskentakriteereihin.

Suomessa opiskelijoiden aktiivisuuteen perustuva rahoitus on mukana tulosperusteisessä rahoitusosuudessa.

Tulospohjainen rahoitus

Tanskalaiset yliopistot saavat tulosrahoitusta valmistuneista ja tutkinnon suorittaneista opiskelijoista. Tanskan mallissa koulutuksen tulosperusteista osuutta mittaa BEK 11 § 2 mukaan kaksi indikaattoria: opiskelun kesto ja työllistyminen. Vuoden 2020 toteuma on noin 7,5 kokonaisrahoituksesta. Tulosperusteisen avustusten myöntämisen jälkeen jäljelle jäävät myönnetään BEK 15 § mukaan varat jaetaan laatuavustuksina. Laatuavustuksien tarkoituksena on tukea erityisiä laadullisia tavoitteita.⁹⁹

⁹⁹ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019a

Opintojen tulosperustainen rahoitusosuus muodostaa BEK 12 § 1 mukaan 5,56 % yliopistojen koulutukseen määräytyvästä rahoituksesta, jota korotetaan opintoajan mukaisella kertoimella. Perustavoite on koulutusohjelmien mukainen tavoite aika lisättynä kolmella kuukaudella.¹⁰⁰

Opintojen tuloksellisuuden kertoimet määritetään niin, BEK 12 § 2 momentissa niin, että tavoitteenmukaisessa valmistumisajassa yliopisto saa kertoimen 1 mukaisen rahoituksen. Mikäli tutkintojen suorittamisaika venyy, jokaisesta viivästyneestä kuukaudesta kerroin pienenee yhdeksäsosalla. Täten, mikäli opinnot venyvät yli yhdeksän kuukautta tavoitteen yli, on kerroin 0. BEK 19 § 3 momentissa tavoitteenmukaiseksi tutkintoajaksi lasketaan tutkinnon tavallinen suoritus aika lisättynä kolmella kuukaudella sekä mahdolliset tieteenalakohtaiset lisät.

Suomessa opiskelujen kesto vaikuttaa korkeakoulututkinnoiden suorittamisesta maksetun rahoitusosuuden kertoimeen. YOL 40 § tarkoittaman tavoiteajan mukaan valmistuneiden opiskelijoiden rahoitusosuutta painotetaan kertoimella 1,5 ja enintään 12 kuukautta tavoitteellisen suorittamisajan jälkeen kertoimella 1,3.

Työllistymistä koskeva tulosperusteinen osuus muodostaa myös 5,56 BEK 13 § 1 mukaan yliopiston rahoituksesta kerrottuna työllisyyskertoimilla. Työllisyyskerroin lasketaan BEK 13 § 2 mukaan keskimääräisen työllistymisasteen perusteella. Työllistymisastetta seurataan 12-23 kuukautta koulutuksen päättymisestä. Kertoimet määräytyvät siten, että mikäli työllistymisaste ylittää keskimääräisen tason, saa yliopisto työllistymisperusteista rahaa kertoimella 1. Mikäli työllisyys on enintään 25 prosenttia keskimääräisen työllistymisasteen alapuolella, vähenee kerroin 0,04 %-yksiköllä jokaista yksikköä kohden, jonka työllistymisaste on keskimääräisen tavoitteen alapuolella. Mikäli työllisyysaste poikkeaa yli 25 prosenttia keskimääräisestä työllistymisasteesta, on yliopiston saaman tulorahoituksen osuus kertoimeltaan 0.

¹⁰⁰ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019a

Tanskassa työllistymisen indikaattorissa seurataan tutkinnon suorittaneiden työllisyysastetta suhteessa yleiseen työllisyysasteeseen.¹⁰¹ Työllisyysasteelle annettu tavoiteluku on BEK 13 § 3 mukaan Tanskan yleinen työllisyysaste, josta vähennetään kertoimella 0,4 kerrottu työttömän väestön osuus, jota kutsutaan epävarmuustekijäksi. Työllisyys- ja työttömyysaste lasketaan 16-66 -väestön perusteella niistä päivistä, jotka henkilö on joko työssä tai työttömänä.

Suomessa tulosperustainen rahoitusosuus muodostaa lähes kokonaan koulutuksesta annettavan rahoitusosuuden. Koulutuksen rahoitusosuudesta säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä (119/2019). Tulosperustaisesta koulutusrahoituksesta suurimman osan muodostaa suoritettut alemmat ja ylempät korkeakoulututkinnot, jotka muodosta yhteensä 71,4 % koko koulutusrahoituksen osuudesta. Tämän lisäksi koulutusrahoitusta myönnetään opiskelijoiden työllistymisen ja työllistymisen laadun, jatkuvan oppimisen tavoitteiden ja opiskelijapalautteen perusteella. Koulutuksen rahoitusosuus koko yliopiston rahoituksesta on 42 %.

Suomessa koulutusperustaisen rahoitusosuuden määrästä 71,4 % määräytyy suoritettujen alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen perusteella. OKMA 119/2019 1 § 1-2 mukaan tutkinnon suorittaneiden laskentaperuste on yliopistossa kalenterivuonna suoritettujen alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen lukumäärä, ottamatta lukuun tilauskoulutuksessa suoritettuja tutkintoja.

OKMA 119/2019 1 §1 mukaan ylempien korkeakoulututkintojen määrää rahoitetaan kuitenkin enintään sopimuskaudelle asetettua koulutuslaryhmittäistä tutkintotavoitetta vastaavaan rahoitusrajaan saakka. Mikäli yliopiston kolmen vuoden tutkintototeutuman keskiarvo ylittää rahoitusrajan, painotetaan rahoitusrajan mukaista koulutuslaryhmittäistä tutkintomäärää sillä määrällä, joka 3 ja 4 momenttien mukaan muodostuu yliopistojen avoimena opetuksena, erillisinä opintoina, erikoistumiskoulutuksena ja korkeakoulujen

¹⁰¹ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019a

yhteistyösopimusten perusteella suoritetuista opintopisteistä. Koulutusalaryhmät ja niiden tutkintotavoitteet jaetaan kansainväliseen koulutusluokitukseen (ISCED) perustuen.

OKMA 119/2019 § 1 mukaan suoritetut tutkinnot jaetaan sopimusliitteen mukaisesti kolmeen eri ryhmään, joille on laskettu eri kertoimet. A-ryhmään kuuluvia tutkintoja painotetaan kertoimella 1, B-ryhmään kuuluvia tutkintoja kertoimella 1,75 ja C-ryhmään kuuluvia tutkintoja kertoimella 3.

OKMA 1 § 3 mukaan suomalaisen koulutuksen perusrahoitukseen kuuluu myös indikaattori, jolla rahoitusta myönnetään suoritettujen opintopisteiden mukaan. Opintopisteindikaattoriin lasketaan mukaan yliopiston avoimessa yliopisto-opetuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa kalenterivuonna suoritettujen opintopisteiden yhteenlasketun lukumäärän perusteella. Kohdan mukaisesti opintopisteiden lukumäärään perustuvassa rahoituskriteerissä ei oteta huomioon yliopiston tutkinto-opiskelijoiden tai ulkomaisten vaihto-opiskelijoiden suorituksia. OKMA 1 § 4 mukaan opintopisteissä otetaan kuitenkin huomioon korkeakoulujen välisten yhteistyön perusteella suoritettut opintopisteet.

Suomessa 11,9 % rahoituksesta perustuu jatkuvan oppimisen tavoitteisiin. Mikäli kyse on opiskelijan toisesta saman tasoisesta tutkinnosta suomalaisessa yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa, painotetaan tutkinnosta saatavaa rahoitusosuutta vielä 0,7 lisäkertoimella.

Suomessa työllistyminen vaikuttaa koulutuksen rahoitusperusteeseen 9,5 % painolla. Rahoituskriteereissä kiinnitetään huomiota työllistymiseen ja työllistymisen laatuun. OKMA 119/2019 1 § 6 mukaan työllistymisen määrää seurataan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrää vuosi tutkinnon suorittamisen jälkeen. Työllisten määrän laskennassa yrittäjiksi työllistyneiden määrää painotetaan kertoimella 2.

OKMA 119/2019 1 § 7 mukaan laadullista työllistymistä seurataan valtakunnallisen uraseurantakyselyn avulla. Rahoitus määräytyy uraseurantakyselyn vastausten tuottamien yhteenlaskettujen pisteiden perusteella. Uraseurantakyselyyn vastaavat kaikki viisi vuotta ennen tilastovuotta ylemmän korkeakoulututkinnon, farmaseutin tutkinnon tai varhaiskasvatuksen opettajan tehtävään kelpoisuus vaatimuksena olevan tutkinnon suorittaneet.

Suomessa opiskelijapalautteen perusteella yliopistoille maksetaan 7,1 % koulutukseen perustavasta rahoituksesta.¹⁰² OKMA 119/2019 1 § 5 mukaan rahoitusosuuteen vaikuttaa valtakunnallisen opiskelijapalautekyselyn vastausten tuottamien pisteiden yhteenlaskettu määrä. Opiskelijapalautekyselyyn vastaavat opiskelijat, jotka ovat suorittaneet alemman korkeakoulututkinnon. Mikäli alalla ei ole alempaa korkeakoulututkintoa, vastaavat kyselyyn kolme vuotta sitten opintonsa aloittaneet.

2.2.2 Tutkimuksen rahoittaminen

Tanskassa yliopistojen tutkimusbudjetit muodostuvat pääosin valtion myöntämistä tutkimukseen kohdistetuista perusmäärärahoista. Tutkimusrahoituksen osuus määritellään vuosittain myönnettävissä rahoituslaeissa. Määrärahat jaetaan kullekin laitokselle kertaussummana. Yliopistot kuitenkin määrittelevät sisäisesti, kuinka varat jakautuvat eri tutkimusalojen välillä. Tutkimuksen perusrahoituksen avulla yliopistoilla on liikkumavara, jota käyttämällä yliopistot voivat suunnitella tulevaisuuttaan ja vahvistaa kykyjään. Perusrahoituksella tuetaan myös tutkimuspohjaista koulutusta, tohtorikoulutusta ja edistetään Tanskan tutkimuslaitosten osallistumista kansainvälisiin tutkimusohjelmiin.¹⁰³

Tutkimuksen perusrahoituksen mukaan apurahojen jakoaste vaihtelee vuosittain. Epävarmuuden rajoittamiseksi tutkimuksen perusrahoitusta varten laaditaan 3-vuotinen budjettisuunnitelma.¹⁰⁴

¹⁰² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 18

¹⁰³ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019b

¹⁰⁴ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019b

Suomessa tutkimukselle ei ole asetettu tiettyä perusmäärärahaa. VNA 118/2019 § 6 mukaisesti tutkimuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu julkaisuihin, suoritettuihin tohtorin tutkintoihin, kilpailtuun tutkimusrahoitukseen sekä yritysrahoitukseen.

Tulospohjainen tutkimusrahoitus

Tanskassa otettiin vuonna 2009 tutkimusrahoituksen käyttöön 45-20-25-10-periaatteen mukainen tulosperusteinen rahoitusmalli. Rahoitusmalli ottaa huomioon yliopiston kyvyn tuottaa koulutusresursseja. Mallin mukaan 45 % annetusta tutkimusrahoituksesta jaetaan yliopiston koulutusrahoituksen mukaan. 20 % tutkimuksen rahoituksesta jaetaan sen mukaan, kuinka yliopistoilla on ulkoista tutkimusrahoitusta, kuten esimerkiksi EU:n, yksityisen sektorin ja julkisten tutkimusneuvostojen rahoitusta. 25 % tutkimusrahoituksesta jaetaan bibliometrisellä kriteerillä, eli tutkimusjulkaisujen määrän perusteella. 10 % tutkimusrahoituksesta jaetaan väitöskirjan suorittaneiden lukumäärän mukaan.¹⁰⁵

Suomessa vastaava tutkimustoimintaan ohjattu tulosperustainen tutkimusrahoitusohjautuu niin, että 35,3 % rahoituksesta muodostuu kilpaillun tutkimusrahoituksen määrästä, 41,2 % tieteellisistä julkaisuista ja 23,5 % tohtorin tutkinnon suorittaneista.¹⁰⁶ Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan perusteella määräytyvää rahoitusosuutta jaetaan yhteensä 34 % koko yliopiston rahoitusosuudesta.¹⁰⁷ Tutkimuksen rahoitusosuuden laskentakriteerit on eritelty OKM:n yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereissä annetussa asetuksessa (119/2019). Laskentakriteerien keskinäiset painotukset määräytyvät tarkemmin korkeakoulun rahoitusmallin liitteiden mukaan.

Tieteellisten julkaisujen rahoitusosuuteen vaikuttaa OKMA 119/2019 § 2 mukaan julkaisujen lukumäärä, jota painotetaan tiedonkeruu- ja tasoluokittain. Momentin 1 kohdan

¹⁰⁵ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019b

¹⁰⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 18

¹⁰⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 16

mukaisella julkaisulla tarkoitetaan tutkimustyöhön perustuvaa julkaisua, jonka tekijä on palvelussuhteessa yliopistoon tai muutoin yliopistoyhteisöön tai jonka tekemisen yliopisto on toiminnallaan mahdollistanut ja joka kuuluu OKM:n julkaisuja koskevan tiedonkeruun mukaisiin julkaisutyyppihin.

OKM:n tiedonkeruun mukaisia julkaisutyyppejä ovat vertaisarvioidut tieteelliset artikkelit, vertaisarvioimattomat tieteelliset kirjoitukset, kustannetut tieteelliset erillisteokset, toimitetut tieteelliset teokset, artikkelit ammattilehdissä, ammatillisissa kokoomateoksissa, ammatillisissa konferenssijulkaisuissa, julkaistut kehittämis- tai tutkimusraportit, ammatilliset kirjat, toimitetut ammatilliset kokoomateokset, yleistajuiset artikkelit ja sanomalehtiartikkelit, yleistajuiset monografiat sekä toimitetut yleistajuiset kokoomateokset.

Vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleja ja toimitettuja tieteellisiä teoksia painotetaan Tieteellisten seurain valtuuskunnan julkaisufoorumin tasoluokitusten mukaisesti. Tasoluokkien 0-3 perusteella julkaisujen kertoimet vaihtelevat kertoimien 0,1-4 kertoimien välillä. Kustannettujen tieteellisiä erillisteoksia painotetaan julkaisufoorumin tasoluokitusten mukaisesti niin, että tasoluokkien 0-3 erot ovat kertoimissa 0,4-16. Pienempiä painotuksia annetaan vertaisarvioimattomille tieteellisille kirjoituksille, artikkeleilla ammattilehdissä, kokoomateoksissa, konferenssijulkaisuissa, kehittämis- ja tutkimusraporteille, kokoomateoksille ja monografioille.

Mikäli vertaisarvioidut tieteelliset artikkelit, kustannetut tieteelliset erillisteokset tai toimitetut tieteelliset teokset ovat avoimesti saatavilla, painotetaan näitä lisäksi kertoimella 1,2. Avoimeksi julkaisuksi luetaan open access -kanavassa tai hybridijulkaisukanavassa ilmestynyt tai rinnakkaistallennettu julkaisu.

Suoritettuihin tohtorintutkintoihin lasketaan mukaan OKMA 119/2019 2 § 2 mukaisesti tutkintojen lukumäärä enintään yliopistokohtaisen rahoitusrajan mukaisesti.

Kilpailtu tutkimusrahoitus

Sekä Suomessa että Tanskassa yliopistot voivat hakea lisärahoitusta avoimien kilpaillun tutkimusrahoituksen kautta. Ulkomaalaiseksi kilpailluksi tutkimusrahoituksen lähteeksi lasketaan Suomessa OKMA 2 § 3 mukaan suoraan Euroopan unionilta tuleva puiteohjelmärahoitus tai muu laadullisesti kilpailtu EU-rahoitus, ulkomaiset rahastot ja säätiöt, kansainväliset järjestöt sekä muu ulkomaalainen rahoitus. Tanskassa kilpailluksi tutkimusrahoitukseksi lasketaan mukaan vastaavasti Euroopan unionin, julkisten rahoituslaitosten ja eri säätiöiden myöntämä rahoitus.

Suomessa kilpailtuun tutkimusrahoitukseen lasketaan OKMA 119/2019 2 § 3 mukaan kansainvälinen kilpailtu tutkimusrahoitus ja 4 momentin mukaan kotimainen tutkimusrahoitus, sekä kotimainen ja kansainvälinen yritysrahoitus. Suomessa kotimaiseksi rahoituksella sekä kotimaisella ja kansainvälisellä yritysrahoituksella tarkoitetaan tutkimusmenoja vastaavaa rahoitusta, jotka on ilmoitettu OKM:n tutkimusrahoitusta koskevien tiedonkeruun luokkiin. Kotimaisen tutkimusrahoituksen lähteeksi mainitaan Business Finland ja Suomen Akatemia. Tanskassa kotimaista tutkimusrahoitusta antavia, julkiseen budjettiin mukaan laskettavia laitoksia ovat Finanslov FL 19 § mukaan Tanskan vapaa tutkimusrahasto sekä Tanskan innovaatorahasto.

2.2.3 Muut yliopistoille annetut tehtävät ja muu rahoittaminen

Tutkimuspohjainen julkisen sektorin konsultointi on kattotermi, joka kattaa laajasti erilaisia tehtäviä, joita Tanskan yliopistot suorittavat Tanskan valtion tai muiden julkisten toimijoiden puolesta. Esimerkkejä tutkimuspohjaisesta julkisen sektorin konsultoinnista voi olla esimerkiksi tutkimuksen suorittaminen tietyllä aihealueella. Kun yliopisto toteuttaa julkisen sektorin konsultointia, yliopisto solmii neljän vuoden sopimuksen tietyn ministeriön kanssa. Sopimuksessa määritellään muun muassa maksuista ja tehtävän luonteesta.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019b

Suomessa koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden mukaan jaetaan strategiaperusteista rahoitusosuutta. VNA 118/2019 § 7 mukaan strategiaperusteinen rahoitusosuus jakaantuu yliopiston strategiaa ja uudistumista tukevaan osuuteen sekä valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukevaan osuuteen. Strategiaperusteinen rahoitusosuus on VNA 118/2019 § 5 mukaan 15 % perusrahoituksesta.¹⁰⁹

Asetuksen mukaisesti strategiaa ja uudistumista tukeva osuus perustuu yliopistojen omaan strategiatyöhön, sen keskeisiin painopisteisiin ja vahvuuksiin sekä yliopiston profiloitumiseen. Tarkemmat toimenpiteet yliopistojen strategiasta, seurannasta ja strategiaperusteisesta rahoitusosuudesta sovitaan opetus- ja kulttuuriministeriön sekä yliopiston välillä. Korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukeva rahoitusosuus perustuu OKM:n korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita edistäviin ohjelmiin.

OKM tekee sopimuskauden alussa päätöksen valtakunnallisten tehtävien perusteella määräytyvästä rahoituksesta. Valtakunnalliseen rahoitusosuuteen sisältyvät VNA 118/2019 § 7 mukaan sellaiset toiminnot ja infrastruktuurit, joilla on erityistä valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä.

¹⁰⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b, s. 16

3 Yliopistojärjestelmien erot ja yhtäläisyydet

3.1 Havaitut eroavaisuudet ja yhtäläisyydet oikeusjärjestyksessä

Tässä tutkimuksessa käytetään tutkimusasetelman ulkopuolisena vertailumittarina inhimillisen pääoman hankintaa. Kuten aikaisemmin tutkimuksessa on todettu, inhimillisen pääoman käsite liittyy tietyllä tavalla sekä sellaiseksi poliittiseksi tavoitteeksi, jonka yhteiskunnalla voisi ajatella olevan yliopistoja kohtaan, mutta myös mittariksi, joka voisi olla luonnollisesti yliopiston omista lähtökohdista lähtevä tavoite. Käyttämällä tätä toiminnallisuutta osana vertailumetodiikkaa, tutkimuksessa pyritään tuomaan esille sävyjä, jotka mahdollisesti pelkällä lainsäädännön vertailulla jäisivät havaitsematta.

Institutionaalinen asema

Vertailtaessa Suomen ja Tanskan yliopistojärjestelmiä ja näiden rahoituskoneistoa, suurin havainto liittyy eroavaisuuteen yliopistojen itsehallinnollisessa asemassa. Suomessa yliopiston itsehallinnollinen asema on turvattu vahvasti perustuslaissa, joskin itsehallinnon varsinainen sisältö on alistettu alemmalle lainsäädännölle. Mäenpään mukaan perustuslain sisältää kuitenkin lupauksen institutionaaliseen ja akateemiseen itsehallintoon.¹¹⁰ Tanskassa yliopistot ovat institutionaalisesti suoraan alaisia ”päämiehenään” toimivalle valtiolle ja itsenäisen organisaation sijaan lainsäädännöllisestikin suoraan, sillä UVL 1 § 2 osoittaa yliopiston paikan suoraan ohjaavan ministeriön alaisena laitoksena.

UVL 1 § 2 mukaan tanskalainen yliopisto on kuitenkin riippumaton organisaatio. Koska kyse ei ole kuitenkaan lainsäädännöllisesti riippumattomuudesta valtiosta, voidaan tämän oikeussuhteen vertailukelpoisesti katsoa mukailevan samaa tunnusmerkistöä kuin Suomessakin, hallinnollisesta itsehallinnosta. Mäenpään mukaan hallinnollisen itsehallinnon tunnusmerkistöä on itsenäisen oikeushenkilön asema, omat toimielimet ja

¹¹⁰ Mäenpää 2009, s. 47

organisaatiovalta, riippumaton päätöksenteko ja itsenäinen henkilöstöhallinto.¹¹¹ Vaikka hallinnollinen autonomia ei ole kuulunut tässä tutkimuksessa esiteltävään aineistoon, voidaan kuitenkin todeta, että myös tanskalaisessa lainsäädännössä yliopistoilla on UVL 10-18 §:issä määritetty toimielimet, jotka ovat vastaavalla tavalla kuin Suomessakin vastuussa yliopistojen hallinnosta. Näitä yhdistäviä toimielimiä ovat yliopiston rehtori, hallitus, tiedekuntaneuvostot sekä muut yliopiston sisäisestä toiminnasta päättävät toimielimet.

Hallinnollista itsehallintoa selvästi rajoittava säännös on UVL 2 § 4, jonka mukaan yliopistot voivat suorittaa erityisiä tehtäviä ministerille. Näiden tehtävien suorittaminen voi perustua erityissäännöksiin ja ne voivat olla luonteeltaan jopa velvoittavia, mikäli tehtävillä on huomattava merkitys yhteiskunnalle.

Suomessa itsehallinnon sisältö määritellään tarkemmin alemassa lainsäädännössä. Mäenpään institutionaalista autonomiaa käsittelevän tunnusmerkistön mukaan keskeistä itsehallinnossa on hallinnollisen autonomian ohella myös taloudellinen autonomia. Taloudellista autonomiaa käsittelevän tunnusmerkistön mukaan keskeisiä osatekijöitä ovat yliopiston omat varat ja taloudellinen itsenäisyys, oikeus sitoutua taloudellisesti ja itsenäinen taloudellinen vastuu.¹¹²

Suomessa nämä taloudellisen autonomian tunnusmerkit asetetaan YOL 5 § luvussa, jonka mukaan julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka voivat tehdä sitoumuksia ja vastata varoistaan ja sitoumuksistaan. Tanskan lainsäädännössä tällaista institutionaalisen autonomian taloudellista tunnusmerkistöä ei ole. Lainsäädännön perusteella tanskalaisilla yliopistoilla ei suoranaisesti ole samanlaista itsehallintoa suhteessa talouteen kuin Suomessa, vaikka hallinnollisesti se toteutuisikin. UVL 19 § 4 mukaan yliopistoja koskee itsehallinnollisille laitoksille asetetut budjettikehykset, jotka tuovat rahoille tietyn käyttösäännösten. Toisaalta rahoitus maksetaan sekä Suomessa

¹¹¹ Mäenpää 2016, s. 3

¹¹² Mäenpää 2009, s. 62

että Tanskassa kiinteästi merkitsemättöminä kokonaissummina ja yliopistot voivat vapaasti käyttää haluamallaan tavalla. Tanskassa määrärahoihin voi kuitenkin liittyä joitain säännöstöjä ja edellytyksiä.

Vaikka Suomessa yliopistolle on taattu perustuslaillinen autonomia ja Tanskassa ei, on kuitenkin käytännön lainsäädännön tasolla institutionaalinen eroavaisuus siinä, että Suomessa yliopisto on itsenäinen oikeushenkilö, joskin myös Tanskassa yliopiston asema perinteisestä virastokoneistosta erillään olevana itsenäisenä yksikkönä tunnustetaan.

Inhimillisen pääoman näkökulmasta suomalainen perustuslaki on kuitenkin määrittänyt sen, minkälaisessa tehtäväkentässä yliopiston halutaan toimivan. Perustuslain 123 § mukaan lainsäätäjät on halunnut, että suomalainen osaaminen perustuu laadullisuuteen ja mainitsee tieteen ohella erityisesti taiteen aseman suomalaisessa yhteiskunnassa.

Molempien yliopistojen keskeisenä yhteisenä tunnusmerkistönä suhteessa autonomiaan on, että molemmissa järjestelmissä yliopistoilla on vapaus tutkimukseen ja tieteesseen. Mäenpään jaottelukehikon¹¹³ mukaan tämä piirre menee kuitenkin akateemisen autonomian piiriin ja toisaalta on myös sellainen keskeinen yliopiston piirre, jonka voi olettaakin yliopistojärjestelmästä löytyvän.

Holm-Nielsen esittää tutkimuksessaan Lenzenin näkemyksen, jonka mukaan yliopiston akateeminen vapaus olisi käänteisesti verrannollinen yliopiston institutionaalisen vapauden kanssa. Näkemyksen mukaan laaja akateeminen vapaus kulkisi käsi kädessä laajan tilivelvollisuuden kanssa, jonka pohjimmainen luonne on valtion kontrollissa.¹¹⁴

Tästä näkökulmasta käsin voidaan tarkastella yliopistoille eri järjestelmissä annettuja tehtäviä. Suomessa yliopiston keskeisiä tehtäviä ovat vapaan tutkimuksen, tieteellisen ja taiteellisen sivistyksen edistäminen sekä tutkimukseen perustuvan ylimmän opetuksen

¹¹³ Mäenpää 2009, s. 56

¹¹⁴ Holm-Nielsen 2018, s. 35

antaminen. Tanskassa muotoilu on hyvin samankaltainen. Muotoilun mukaan yliopiston tehtäviä ovat tutkimuksen tekeminen ja tutkimuspohjaisen koulutuksen tarjoaminen. Tanskan laissa ei erikseen erotella tiedettä ja taidetta. Molemmat lainkohdat painottavat tutkimuksen korkeaa kansainvälistä tasoa. Suomalaisessa lainsäädännössä on nähty tarpeelliseksi mainita, että korkea kansainvälinen taso on riippuvaista eettisten periaatteiden ja hyvän tieteellisen käytännön noudattamisesta. Tanskalaisessa lainsäädännössä erikseen etiikkaa taikka tutkimuksen erottamista tieteeksi ja taiteeksi.

Suomalaisessa lainsäädännössä yliopiston tehtäviä tarkennetaan pykälän toisessa momentissa niin, että yliopiston on tarjottava mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tanskassa yliopiston tulee UVL 2 § mukaan keskittyä tasapainoisen suhteen järjestämiseen koulutuksen ja tutkimuksen välillä. Tämä tarkoittaa myös 1 momentin mukaan myös sitä, että yliopiston tulee lain velvoittaman tehdä strategisia ja priorisoivia valintoja sekä kohdistaa resursseja niihin osaluoksiin, joissa se on aktiivinen. Jatkuvan oppimisen kaltaisesta opetuksen järjestämisen tavoitteesta tanskalainen lainsäädäntö ei kerro. Sen sijaan yhteiskunnallisten tehtävien osalta molemmissa maissa on yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen velvoittava kohta. Suomalainen muotoilu on luonteeltaan väljä, jossa tarkempi vuorovaikutus ympäröivän yhteiskunnan kanssa jää sisällöllisesti määrittelemättä. Jatkona jonkinlaista ympäristöstä sisällöstä antaa kuitenkin määritelmä tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämisestä. Tapaa, jota yhteiskunnallinen vaikuttavuus tässä yhteydessä tarkoittaisi ei määritellä tarkemmin.

Tanskalaisessa lainsäädännössä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ulottuvuus saa lainsäädännöstä täsmällisemmän tiedotustehtävän. UVL 2 § 1 mukaan yliopisto vastaa siitä sekä tieteellisen tiedon levittämistä että tiedosta ja sen tuloksista kertovan tiedon levittämisestä. Tanskalaisen yliopiston vastuut yhteiskuntaa kohtaan ovat UVL 2 § 3 mukaan tavoitteeltaan sellaisia, jotka edistävät kasvua, hyvinvointia ja kehitystä. Yliopistojen on vaihdettava tietoa ja osaamista muun yhteiskunnan kanssa sekä kannustettava

henkilöstöään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tanskalaisessa lainsäädännössä UVL 2 § 3 mukaan edellytetään lisäksi, että yliopisto kehittää kansainvälistä yhteistyötä. UVL 2 § 5 mukaan yliopiston tehtävänä on varmistaa, että asiaankuuluva tuorein tutkittu tieto saatetaan muun korkeakoulutuksen saatavaksi. Yliopistojen tiedotustehtävä ja saatavaksi asettaminen luo osaltaan oletuksen siitä, että tieto on lähtökohtaisesti tutkittu avoimesti muiden käytettävissä. Suomessa tällaista tutkimustulosten avoimuutta määrittävää tekijää ei ole.

Tanskalaisessa lainsäädännössä yliopiston suhde muuhun yhteiskuntaan on määritelty sisällöllisesti tarkemmin. Tanskalainen yliopiston tehtäväkenttä korostaa sisällöllisesti enemmän välineellisiä menettelytapoja ja lopputuloksia suomalaisen yliopistolainsäädännön sijaan. Suomalaisessakin lainsäädännössä toki tuodaan esille lopputuloksia, mutta ei yhtä tarkasti yksilöitynä, poliittiseksikin luokiteltavina kasvun, hyvinvoinnin ja kehityksen tavoitteina. Nämä lienevät tavoitteita, jotka on katsottu kuuluvan yliopiston autonomisen valinnan piiriin. Mäenpää perustelee taloudellista itsehallintoa käsittelevässä osuudessa, että liian yksityiskohtaisesti määritelty rahoitus olisi puuttumista yliopiston taloudellisen itsehallintoon.¹¹⁵ Oikeudellisesti liian yksityiskohtainen sääntely varmastikin olisi puuttumista autonomiaan.

Inhimillisen pääoman hankinnan kannalta yliopistojen tehtävämääritelmät antavat institutionaalista asemaa tarkemman asetelman siitä, minkälaista osaamista yhteiskuntaan halutaan hankkia. Tanskalaisen lainsäädännön mukaan kyse on ensinnäkin tarkasti määritellyistä tavoitteista tehtävässä määriteltyjen kuvausten mukaisesti. Lainsäätäjät on myös selvästi halunnut, että yliopistojen tieto on lainsäädännöllä määritelty laajasti saataville ja laajasti vaikuttavaksi. Tästä kertoo erityisesti yliopistojen viestinnälliset tehtävät, joiden mukaan yliopistoilla on selkeä vastuu tämän tiedon proaktiivisesta levittämisestä.

Lainsäätäjän tahdoksi voidaan tulkita myös, että tieto ei rajoitu pelkästään yliopiston omaan hallintokoneistoon, vaan UVL 2 § 5 mukaisesti tuodaan myös muiden

¹¹⁵ Mäenpää 2009, s. 62

korkeakoulujen saataville. Tällaiset tavoitteet noudattelevat inhimillisen pääoman hankinnan perusteella sitä, että tietoa ja ymmärrystä halutaan tuoda kaikkien saataville ja myös siten, että vastaanottaja ei välttämättä itse ole korkeakoulutuksen piirissä, kuten tiedotustehtävästä voidaan päätellä.

Inhimilliseen pääomaan viittaa myös UVL 2 § 1 mukainen strategia- ja priorisointitehtävä. Lain velvoitteen mukaisesti yliopiston on tehtävä valinnat tutkimusalueista, joissa se toimii ja joita se kehittää aktiivisesti. Tällainen tehtävä viittaa inhimillisen pääoman laadulliseen ulottuvuuteen, jossa yliopistot kehittävät veloitettuina omia ohjelmiaan ja siten myös niihin osallistuvia ihmisiä sekä haastaa niitä toteuttavaa henkilökuntaa ja akateemista henkilöstöä.

Inhimillisen pääoman näkökulmasta Tanskan UVL 2 § 3 mukainen kansainvälinen yhteistyö viittaa aktiivisesti ihmisten liikkuvuuteen ja täten välillisesti tieteellisten yhteistöiden kasvuun. Sen lisäksi, että vuorovaikutus itsessään kasvattaa inhimillistä pääomaa, on kyse siitä, että kansainvälisten yhteistöiden kautta opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuminen myös Tanskaan lisääntyy.

Suomalaisessa tehtävälainsäädännössä inhimillisen pääoman hankkimiseen viitataan sillä, että yliopistojen tulee edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä että taiteellista sivistystä. Käytännön tasolla inhimillisen pääoman hankkiminen liittyy ehkä enemmän YOL 2 § 2 mukaiseen jatkuvan oppimisen tarjoamiseen. Verrattuna tanskalaiseen tiedotustehtävään, on kyse enemmän ihmisistä, jotka jollakin tavalla ovat jo yliopistollisen opetuksen piirissä. Molemmat tehtävät toki ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tarjoavat työkaluja inhimillisen pääoman määrälliseen laajentamiseen, mutta kohderyhmää ajatellen tanskalainen lainsäädäntö asettaa kohteekseen suomalaista lainsäädäntöä laajemman kohdeyleisön.

Suomalainen lainsäädäntö edellyttää yliopistoilta korkeaa kansainvälistä tasoa sekä eettisten periaatteiden ja hyvän tieteellisen käytännön noudattamista. Inhimillisen

pääoman kautta ajateltuna tämä tarkoittaa sitä, että ainakin jollakin tasolla yliopiston tulee seurata sitä, mitä kansainvälisellä tasolla tapahtuu ja reagoi siihen tarjoamalla oman vastineensa eettisistä ja hyvän tieteellisen käytännön mukaisista lähtökohdista. Tanskalaiseen lainsäädäntöön verrattuna tällainen kansainvälisen tason määrittely vaikuttaa kuitenkin tavoitteettomalta ja jättää kansainvälisen ”markkinan” määrittelemäksi sen, mitä kansainvälisellä tasolla kilpaillen yliopistoilta edellytetään. Lainsäädännön näkökulmasta kirjaus on siis luonteeltaan reaktiivinen ja jättää kysymyksen ratkaisun yliopiston itse ratkaistavaksi.

Taloudellinen autonomia

Taloudellisen autonomian kannalta keskeinen kysymys tulosoikeuksissa liittyy varojen käyttöön ja taloudelliseen itsenäisyyteen. Koska tosiasiallisesti molemmat järjestelmät sekä Suomessa että Tanskassa perustuvat vahvasti julkiseen rahoitukseen, voidaan todeta, että yliopistot eivät ole taloudellisesti riippumattomia eivätkä siten myöskään täydellisen autonomisia suhteessa valtioon. Autonomiassa on kuitenkin Mäenpään sisältö-
määritelmien¹¹⁶ mukaan kyse enemmänkin hallintoon liittyvästä käsittelystä siinä vaiheessa, kun rahoitus on jo yliopiston sisällä. Autonominen päätöksentekokyky ei ota varsinaisesti kantaa siihen, minkälaisin ehdoin rahoitus mahdollisesti tulee sisään. Tällaiset vaateet esimerkiksi tulossopimusten sisältöjen analyysistä voisivat kuulua enemmänkin julkisoikeudellisen ja sopimusoikeudellisen sääntelyn rajapintaan.

Mäenpään mukaan suomalaisesta autonomiasta itsehallinnosta on pääteltävistä, että valtion rahoitusvastuu ei sisällä oikeutta ostaa itsehallintoa rahoituksella. Tämän mukaan rahoituksen myöntämiseen liittyvät sisällölliset ehdot tai rajoittavat velvoitteet olisivat autonomian ostamista.¹¹⁷ Autonomian ostaminen on se jännite, jonka kautta mahdollisia autonomian rajoituksia tarkastellaan yliopistoja koskevassa rahoitussäännöissä ja sopimuksissa.

¹¹⁶ Mäenpää 2016, s. 3

¹¹⁷ Mäenpää 2009, s. 63

Autonomian ostokiellon kautta tarkasteltaessa UVL 2 §, laissa määritetyt yhteiskunnalliset tehtävät eivät täyttäisi Suomessa rahoituksen ehtona tällaista kriteeriä. Vaatimukset kasvusta, hyvinvoinnista ja kehityksestä sekä kansainvälisestä yhteistyöstä olisivat esimerkiksi tulossopimuksessa määriteltynä ehtona juuri sellaisia, joilla ostettaisiin autonomia rahoituksen vastineena.

Suomalaiseen lainsäädäntöön peilaten on todettava, että mahdolliset yhteiskunnalliseen vuorovaikutuspintaan tulevat ohjausvaikutukset on määriteltävä joko lainsäädännössä tai sopimuksellisesti niin, että ohjausrahoitus itsessään toteuttaa rahoittajatahon toiveen. Taloudellinen autonomia voidaan Kohtamäen määritelmän mukaan ymmärtää myös päätöksentekovoimana ja itsenäisenä toimintakykynä¹¹⁸. Tällöin siis se, onko yliopistolla taloudellisesti itsestään vastuussa olevana yksikkönä varaa olla toteuttamatta rahoittajan toivetta ja täten tosiasiallisesti päättää ohjauskriteereistä poiketen on myös toisen tutkimuksen kysymys, johon pelkällä oikeustieteellisellä argumentoinnilla ei voida vastata.

Tämän tutkimuksen valossa näyttäisi kuitenkin siltä, että edellytyksiä aidosti itsenäisiin päätöksiin on silloin, kun yliopistolla on riittävä varallisuus käytössään ja joka kestää toiminnassa myös sen, että itsehallinnon kannalta kaikkia päätöksiä ei jouduta optimoimaan taloudellisesti.

Julkinen rahoitus ja vastuu

Yleiskatsauksena rahoitusmallit eroavat Suomessa ja Tanskassa merkittävästi toisistaan. Molempien rahoitus perustuu pääosin valtion yliopistoille osoittamaan osuuteen. Rahoitussääntöjen perusteet ovat molemmissa asetetut yliopistolaisissa sekä koulutuksen osalta alemman asteisessa asetuksessa. Suomessa asetuksia korkeakoulusektorille antavat niin valtioneuvosto kuin opetus- ja kulttuuriministeriökin. Tanskassa asetuksen rahoituksesta antaa vain opetusministeriö. Molemmissa maissa koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosuudet on erotettu toisistaan. Suomessa tutkimusosuus käsitellään samassa

¹¹⁸ Kohtamäki 2007, s. 8

tulosperustaisessa kokonaissummarahoituksessa kuin koulutuskin. Tanskassa tutkimusrahoituksen osuus perustuu vahvasti suoraan niihin kriteeristöihin, jotka säädetään osana valtion budjettia.

Molempien maiden lainsäädännöt lähtevät siitä, että valtion täytyy taata rahoitus siltä osin, kuin yliopistot toteuttavat lainsäädännössä sille määritettyjä tehtäviä. Tanskan lainsäädännössä tämä tulee UVL 19 § 1 kautta, jossa suoraan määritetään myös se, että lainsäädäntö osoittaa yliopistolle niin koulutus-, tutkimus- kuin tiedotustehtävänkkin. Suomessa rahoituksellinen vastuu tulee yliopiston autonomian takaavan PL 123 § kautta, jonka turvaamisvelvoite tarkoittaa sitä, että valtion vastuulla on se, että rahoitus on riittävää. Voiko yliopisto tosiasiallisesti osoittaa valtion osoittaman rahoituksen riittämättömyyden, on jälleen toisen tutkimusaiheen kysymys.

Rahoitusmallien kannalta katsoen oikeusjärjestykset sisältävät olennaisia eroja. Suomalainen rahoitusmalli on järjestetty vahvasti yliopistojen tekemiin tuotoksiin perustuvaksi malliksi, kun tanskalainen rahoitusmalli on jaettu tulosperustaisen osan lisäksi myös perusrahoitukseen ja opiskelijoiden aktiivisuuteen perustuvaan malliin. Suomessakin yliopiston valtiolta saamaa rahoitusosuutta kutsutaan perusrahoitukseksi. Tanskalaisen rahoitusmallin ero on siinä, että yliopistojen saamasta kokonaisrahoituksesta 25 % perustuu kokonaan vastikkeettomaan osuuteen. Verrattuna Suomeen, jossa koko rahoitusmalli on läpileikkaavasti suorituksia mittaava, tuo Tanskassa rahoitusmalli yliopistoille eräänlaisen kannustimen myös suoriutua yliopistojen tuloksellisuutta mittaavilla alueilla, kun se vaikuttaa kokonaissuhteessa myös vastikkeettomasti saatavan rahoituksen suuruuteen. Suomessa tällaista vastikkeetonta osuutta ei ole määritetty.

Valtion perusrahoitus perustuu Tanskassa rahoituslakeihin, jotka annetaan maassa vuosittain. Suomessa taas rahoitukselle on luotu ministeriön työnä oma rahoitusmalli, joka toteutetaan korkeakouluista vastaavan ministerin asetuksella. Tanskassa nämä rahoitusperiaatteet ovat mukana lainsäädännössä, mutta rahoitusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä poliittiset puolueet tekivät keskinäisen sopimuksen siitä, millä perusteilla

rahoitusjärjestelmä toteutetaan. Suomalaisessa rahoitusmallin valmistelussa taustalla on käyty valmistelukierros niin yliopistojen kuin erilaisten intressiryhmien kautta.¹¹⁹ Taloudellisen ja hallinnollisen autonomian perusteella on kysyttävä sitä, kuka päättää niistä ohjaukskriteereistä, jotka väistämättä vaikuttavat yliopistojen toimintaan ajan mittaan.

Molemmissa maissa yliopistot ovat riippuvaisia valtion budjetista ja sitä opetus- ja tiedesektorilla hallinnoivan ministerin päätöksistä. Suomessa lisäksi myös valtioneuvosto ottaa asetuksellaan osaa sekä yliopistojen rahoitusmalliin, että myös sitä koskevaan päätöksentekoon. Suomalainen rahoitus perustuu lähes kokonaan rahoitusmallissa sovittaviin indikaattoreihin. Koska indikaattoreista antaa näkemyksensä myös laaja joukko yliopiston ulkopuolisia intressejä, olisi autonomian kannalta mielenkiintoinen tutkimusaihe, missä määrin yliopiston ja valtion ulkopuoliset intressit vaikuttavat tosiasiallisesti yliopistojen rahoitukseen ja täten käytännön toimintaan.

Perusrahoituksen lisäksi Tanskassa on Suomesta poiketen yksinomaan opiskelijoiden aktiivisuuteen perustuva rahoitus. Taksamittarijärjestelmä muodostaa noin 2/3 koko yliopiston koulutukseen suunnatusta rahoitusosuudesta. Taksamittarijärjestelmässä lasketaan yhteen kaikki yliopistossa suoritettavat opintopisteitä tuottavat kurssisuoritukset ja jaetaan laskennallisesti yhden opiskelijan vuosisuoritusta vastaavalla 60 ECTS-opintopisteellä. Tällöin saadaan laskennallisesti tulokseksi yhden opiskelijan vuosituotos. Näiden vuosituotoksien kautta jaetaan valtion budjetissa määrittelemä osuus yliopistoille siinä suhteessa, kuin näitä vuosituotoksia on kerrytetty. Opintopisteiden suoritteet on jaettu keskenään eri tasoihin, minkä perusteella pisteitä jaetaan. Tässä valtio ilmaisee yliopistolle sen, minkälaisia suoritteita yliopistolta halutaan.

Suomessa opiskelijoiden tekemät suoritteet ovat myös mukana rahoitusmallissa, mutta niitä mitataan yliopistojen lopputuotteina eli akateemisina tutkintoina. Niin ikään nämä koulutussuoritukset muodostavat suuren osan koulutuksen perusrahoituksesta. Peräti 71,4 % prosenttia koulutusperusteisesta rahoituksesta riippuu alemmista ja ylemmistä

¹¹⁹ Lausuntopalvelu 2018

tutkinnoista, joista maksetaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen perusteella eri tutkintonimikkeistä erilaisilla kertoimilla, minkä lisäksi myös painokertoimet vaikuttavat maksuosuuksiin myös siltä osin, mihin ryhmään nämä tutkinnot kuuluvat. Kuvaavaa kokotulosperustaisen rahoitusjärjestelmän erolle on siinä, että kautta linjan suomalaisessa asetuksessa on määritelty huomattavasti tarkemmin erilaiset maksuosuudet, jotka liittyvät tapaan ja tyyliin, joilla tutkinnoista maksetaan rahaa. Tässä kohdin valtio eräällä tavalla ottaa erittäin vahvan roolin siinä ja toteaa, minkälaiset tutkinnot ovat yhteiskunnan kannalta toivottuja ja minkälaisilla ei ole niin suurta painoarvoa. Erikoistuminen ei yliopiston näkökulmasta ole välttämättä kannattavaa, ellei vahvat tutkimusalat ole luonteeltaan sellaisia, joista maksetaan keskiarvoa paremmin.

Inhimillisen pääoman näkökulmasta opintopistekeskeisessä ja tutkintokeskeisessä opintosuoritteiden mittaamisessa on havaittavissa myös vahvoja eroja. Opintopistekeskeinen mittaaminen voi luoda kannustimen siihen, että yliopisto ensinnäkin tarjoaa mahdollisuuksia suorittaa opintopisteitä kursseina ja toisaalta valtion tahto toteutuu nopeasti siinä, kun vahvan painoarvon omaavia kursseja voidaan tuoda tarjolle. Suomessa opintopistekeskeiset suoritukset taas koskevat niitä, jotka eivät kuulu tutkintokoulutuksen piiriin. Suomessa tämä kannuste liittyy inhimillisen pääoman näkökulmasta osaamisen laajentamiseen, kun Tanskassa sen voidaan katsoa toteuttavan niin laajentavaa kuin syventävääkin tehtävää.

Suomessa tutkintoperusteinen palkitseminen on vahvassa roolissa suhteessa kokonaisrahoitukseen, kun taas Tanskassa kyse on huomattavasti pienemmästä osuudesta osana tulorahoitusta. Tämä näkyy tutkinnoista palkitsemisen eroissa. Tutkintoihin liittyy molemmissa maissa indikaattoreita sekä työllistymiseen että koulutuksen tutkintoajan tavoitteisiin yltyämiseen. Indikaattorien vertailu toiminnallisuuden perusteella on mielenkiintoista sen vuoksi, että voidaan huomata, mikä on se toiminto, johon samassa verrattavassa asiassa kiinnitetään huomio.

Tanskassa koulutusajasta maksetaan perusmäärärahan suuruinen osuus, mikäli valmistuminen tapahtuu tutkinnolle asetetussa määräajassa. Tutkinto-osuus sen sijaan

leikkaantuu kokonaan pois, mikäli valmistumisaika venyy yli 12 kuukautta aiotusta. Suomessa lähtökohtainen valmistumisaika tuottaa puolitoistakertaisen kertoimen, kun vuoden viivästyksen jälkeen suoritettua tutkinnosta saa perusmäärärahaa vastaavan suorituksen. Rahoittamisen perusteella tavoiteajassa tutkinnosta suoriutuminen on Suomessa erikseen palkittava asia, kun taas tanskalaisen mittariston mukaan kyseessä on luonteeltaan asia, jota koulutukselta ikään kuin odotetaankin.

Työllistymisen perusteella jaettava rahoitusosuus perustuu niin ikään erilaiseen mittaristoon. Suomalaisessa mallissa työllisyystilannetta mitataan tietyinä hetkenä, kun tanskassa työllisyystilannetta seurataan jaksolla 12-23 kuukautta valmistumisen jälkeen ja verrataan sitä väestötasoon. Suomalaisessa mallissa myös tietty työllistymisen muoto nähdään erikseen palkittavana asiana. Tanskalaisessa mallissa taas painottuu enemmän työmarkkinoiden muodostama paine, jossa yliopiston tuottaman koulutuksen on tuotettava sellaista arvoa, jolla on kesto aivan lyhyttä pätkätyötä pidempään.

Inhimillisen pääoman kannalta molemmat mittarit ovat tärkeitä, mutta asettavat yliopistot hyvin erilaiseen tilanteeseen siinä, miten työelämään valmentautuminen voisi näkyä opinnoissa. Pitkän seurantajakson ja väestötason mittauksen johdosta on ainakin pohtimisen arvoista, kuinka tämä mahdollisesti näkyisi yliopiston käytännön organisoitumisessa ja vuorovaikutuksessa opiskelijoiden, yliopistojen ja työnantajien välillä. Suomalaisessa mallissa palkitaan erityisesti siitä, mikäli opiskelija työllistyy yrittäjäksi. Tämä voidaan nähdä palkitsemisena myös siksi, että muutoin heikomman kertoimen omaavia tutkintokokonaisuuksia voidaan kompensoida rahoitusosuudessa, mikäli tutkinnon suorittaneet voivat työllistää itsensä.

Toisaalta rahoitusmalli ei ota kantaa siihen, kohdistuuko yrittäjyys juuri sille alalle, jossa tutkinto on suoritettu. Inhimillisen pääoman näkökulmasta katsottuna yrittäjäksi työllistyminen voi olla merkki siitä, että opinnot itsessään tuottavat sellaisia kykyjä ja osaamista, joilla löydetään itsensä työllistämisen mahdollisuuksia, ehkä jopa yllättävissä paikoissa. Tällä rahoitustekijällä voi olla samanlaisia vaikutuksia käytännössä, kuin

tanskalaisessa lainsäädännössä yliopiston tehtäviksi määritellyillä kasvun ja hyvinvoinnin vaatimuksilla. Yrittäjyyden mittaamisen kannalta on huomion arvoista, että tämä voi luoda yliopistolle kannustimen panostaa nimenomaisesti yrittäjyysopintoihin, mikäli se toimii maantieteellisesti toimialtaan suppeasti työllistävällä alueella.

Suomalaisena erikoisuutena on opiskelijapalautteen merkitys tulorahoituksessa. Tämän mittarin osuus korostaa jälleen yliopiston asemaa akateemisen ihanteen mukaisena yhteisönä, jossa opiskelijat eivät ole pelkästään tutkinnon suorittajia vaan osa yliopistoyhteisön kokonaisuutta.

Tutkimukseen perustuvassa rahoituksessa yliopistojärjestelmät muistuttavat monessa suhteessa toisiaan. Tanskan rahoitusmalliin tosin kuuluu koulutusrahoituksestakin tuttu perusrahoituksen osuus ilman vastiketta. Taloudellisen ja hallinnollisen autonomian näkökulmasta vastikkeettomat osuudet tarjoavat yliopistoille liikkumavaraa, jonka perusteella yliopistot voivat suunnitella ja allokoida strategisiin valintoihinsa jo oma-aloitteisesti. Vastikkeeton osuus tarjoaa mahdollisuuden myös korkeampaan riskinotto-kykyyn, kun koko rahoitus ei ole täysin riippuvaista siitä, kuinka tuloksesta on suoriuduttu.

Perusrahoituksen osuus tarjoaa edellytyksen sille, että yliopisto voi osallistua toimenpiteisiin, jotka eivät välttämättä ole rahoitusjärjestelmän kriteereillä suoraan tuottavia. Ihimillisen pääoman hankkimisen näkökulmasta nämä voivat olla hyvin merkittäviäkin osuuksia, esimerkiksi erilaisiin kansainvälisiin tutkimusohjelmiin osallistumista.

Tulosperustaisen tutkimusrahoituksen osalta molempien maiden rahoitusmallit se ovat hyvin samanlaisia. Molemmat mittaavat suorituksia julkaisujen määrällä, kilpaillun rahoituksen osuudella sekä suoritettujen tohtorintutkintojen perusteella. Tanskassa tohtorintutkintoa vastaava suorite katsotaan väitöskirjaksi, kun Suomessa taas kyse on itse tutkintonimikkeestä. Tanskassa tulosperustaisesta mallista taas 40 % muodostuu pelkästään sen perusteella, kuinka yliopisto on pärjännyt koulutusjärjestelmän kriteereissä. Tämä malli osaltaan tasapainottaa myös ohjauskeinoilla tutkimuksen ja koulutuksen

välistä suhdetta. Suomalaisessa mallissa tällaista kytköstä koulutuksen ja tutkimuksen välille ei ole rakennettu.

Inhimillisen pääoman näkökulmasta koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosuudet ilmentävät eri asioita, joita järjestelmissä pidetään arvokkaina. Suomalainen järjestelmä korostaa vahvasti muodollisia mittareita, joiden myötä rahoitus perustuu nimenomaisesti siihen, että koulutuksessa sisällä olevat opiskelijat saavat koulutuksensa suoritettua. Tanskalaisessa näkökulmassa taas kyse on opintosuorituksien painotuksista. Käytännössä tämä voi johtaa siihen, että yliopistoilla on Suomessa suurempi intressi pitää opiskelijat tietyssä rakenteellisessa putkessa, joka edistää tehokkaasti opintoja, kun taas Tanskan mallissa intressi on enemmän siinä, että opiskelijat suorittavat ylipäänsä opintoja, ottamatta kantaa siihen, ovatko suoritukset juuri tutkinnon sisään kuuluvia.

Suomalaisessa rahoitusmallissa on strategiaperustainen rahoitusosuus. Tähän kuuluu sekä yliopistojen omat strategiset tavoitteet, kuin myös lainsäätäjän selkeästi ilmastut tavoitteet. Yliopistojen omaan autonomiaan toki kuuluu, missä määrin tavoitteita täytetään, mutta samalla yliopiston oma strateginen asemoituminen saattaa lähentyä huomattavissa määrin myös lainsäätäjän poliittisesti valitsemaa strategiaa. Tanskassa tämän lisärahoituksen osuus liittyy näkökulmaan, jossa yliopisto tuottaa julkiselle sektorille konsultointipalvelua, eli käytännössä tarjoaa oman ammattitaitonsa myös muun julkissektorin käyttöön esimerkiksi suorittamalla julkista sektoria palvelevaa tutkimusta.

Autonomian näkökulmasta nämä lisärahoitusosuudet poikkeavat toisistaan huomattavasti. Suomalaisessa mallissa yliopisto on rooliltaan lainsäätäjän tahdon toteuttajana ja on enemmänkin ottamassa vastaan yliopiston ulkopuolelta asetettuja tavoitteita, kun tanskalaisessa mallissa sekä rahoituskriteerien, että tiedonvälittäjän näkökulmasta, yliopistot ovat niitä yksiköitä, jotka mahdollisesti tuottavat tietoa muiden intressien käytäväksi.

3.2 Havaittujen eroavaisuuksien syyt

Suomalainen ja tanskalainen yliopistojärjestelmä muistuttavat hyvin monelta lainsäädännölliseltä yksityiskohdalta ja perusperiaatteeltaan toisiaan. Tämä selittyy pitkälti sillä, että molemmat järjestelmät edustavat perinteeltään pohjoismaista oikeusperinnettä. Pohjoismaista oikeusjärjestelmää on usein pidetty omana oikeusperheenään Civil Law- ja Common Law -järjestelmien rinnalla. Tällaiselle järjestelmälle on myös ominaista, että oikeussäännöt ilmaistaan tarkasti jo lainsäädännössä ja että lainsäädäntö itsessään on hyvin yksityiskohtaista. Yliopistojen kohdalla hyvin samanlaista yleispiirteistä järjestelyä puoltaa yhteispohjoismainen arvoperusta.¹²⁰

Vaikka käytännön organisoituminen tässäkin tutkimuksessa on havaittu rahoitusmallissa ja lainsäädännössä olevan hyvinkin erilainen, on sen taustalla havaittavissa myös samantyyppiset päämäärälliset tavoitteet. Molempien maiden lainsäädännölle on leimallista se, että yhteiskunta ilmaisee tavalla taikka toisella tahtonsa yliopistolle ja pyrkii kaikin keinoin olemaan osa yliopiston vaikutusmaailmaa.¹²¹ Suomessa tämä pyrkimys on toteutettu erittäin yksityiskohtaisen julkisen sääntelyn avulla asetusten muodossa, joilla määritellään autonomisille yliopistoille ne lopputulokset, joista yliopistoja tullaan palkitsemaan. Tanskalaisessa näkökulmassa yksityiskohtiin menevä asetussarja ei ole samalla tavalla tarpeellinen, kun yleiset tavoitteet on ilmaistu jo kuuluvaksi yliopistoille kuuluvissa tehtävissä.

Suomalaisessa mallissa lainsäätäjät joutuu ottamaan erittäin aktiivisen roolin jo siinä, kun se tekee ikään kuin yliopiston puolesta työn siinä, mikä tarkalleen ottaen on toivottu lopputulos ilman, että voidaan ilmaista tätä tavoitetta väljemmin mutta velvoittavana yleisessä lainsäädännössä. Uusien rahoituslähteiden kannalta olisi toivottavampaa, että yliopiston oma ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä olisi vahvempi¹²².

¹²⁰ Backer 2018, s. 14

¹²¹ Kohtamäki 2007, s. 6

¹²² Kohtamäki 2007, s. 6

Yhtenäiselle tavoitteellisuudelle on myös selityksensä kansainvälisessä lainsäädännössä. Euroopan komission näkemyksenä on esitetty, että Euroopan yliopistojärjestelmän ongelmia ovat muun muassa yhdenmukaisuuden puute, eristäytyneisyys, liiallinen sääntely sekä riittämätön rahoitus. Komissio on osaltaan korostanut tarvetta yliopistojen itsenäisyyteen, jotta nämä kykenisivät toimimaan muuttuvassa maailmassa.¹²³ Yliopistojen hallintojärjestelmien tulisi niin ikään perustua strategiseen ajatteluun sekä resurssien ja prosessien ammattimaiseen johtamiseen.¹²⁴ Näihin ominaisuuksiin panostaminen on löydettävissä molempien lakien pohjimmista tarkoituspäristä, joskin toteuttamistavat esimerkiksi strategisuuden tavoitteissa poikkeavat lakien erilaisuuden vuoksi. Suomessa kyseessä on rahoitusjärjestelmässä piilevästä kannustimesta, kun Tanskassa kyse on lainsäädännöllä asetetusta velvoitteesta.

Yhtäläisyyksiin vaikuttaa myös Euroopan komission alainen Bolognan prosessi. Prosessin tuloksena on perustettu eurooppalainen korkeakoulutusalue, jonka tavoitteena on muun muassa parantaa eurooppalaisen korkeakoulutuksen kilpailukykyä ja vetovoimaa maailmalla.¹²⁵ Tämä osaltaan voi selittää sitä, miksi tanskalaisessa lainsäädännössä on erikseen määritelty yliopiston tehtäväksi muun muassa kasvun ja hyvinvoinnin edistäminen, mutta myös kansainvälistyminen. Mikäli lainvalmistelijan intresseissä eurooppalaisen koulutusyhteistyön kautta on edistää kansainvälistymistä ja kilpailukykyä, on ihmelettävää, miksi tällainen tavoite ei näy suomalaisessa lainsäädännössä. Lakiin määritetynä edistämistehtävän puuttuminen voidaan nähdä autonomisen aseman kunnioittamisena. Sen sijaan rahoitusjärjestelmän kriteereihin tällainen tavoite mahtuisi siinä, missä muutkin kriteerit. Koska Bolognan prosessissa ei ole kyse kuitenkaan velvoittavasta lainsäädännöstä, on mahdollista, että tällaista tavoitetta ei ole syystä tai toisesta nähty suomalaisessa lainsäädännössä tarpeelliseksi.

¹²³ Kohtamäki 2007, s. 7

¹²⁴ Kohtamäki 2007, s. 37

¹²⁵ Euroopan komissio 2020

Tanskalaiseen tavoitteen näkökulmaan voi korostetusti liittyä myös Tanskan hallituksen globalisaatiostrategia. Globalisaatiostrategian mukaan hallituksen tavoitteena on luoda Tanskan yliopistoista maailman huippuluokan yliopistoja, jotka muodostavat vahvoja, kansainvälisesti houkuttelevia ja dynaamisia akateemisia tutkimusympäristöjä.¹²⁶

Suomalaisen lainsäädännön erityispiirteitä verrattuna Tanskaan huomattiin tehtäväerittely eettisyyteen, tieteeseen ja taiteeseen. Olli Mäenpää selittää tätä tehtävää Yliopistolaki-teoksessaan niin, että kyseessä on sivistysyliopiston ideaaliin liittyvä sivistys- ja kasvatustehtävä. Mäenpään mukaan sivistysyliopiston rooliin kuuluu tukea korkean sivistystason ja monipuolisen kulttuurin siirtämistä ja säilyttämistä. Tällaiseen kuuluu myös sivistyksen ja kulttuurin luova osaaminen ja se, että ylimmästä opetuksesta ja vapaasta tutkimuksesta yhteiskuntaan valuu hyötyä myös inhimillisenä ja sosiaalisena pääomana.¹²⁷ Vastaavia inhimilliseen pääomaan havaittavia hyötyjä havaittiin sisältyvän myös selvästi modernin periaatteen mukaan toimivassa tanskalaisessa yliopistossa. Eroavaisuudet sivistysyliopiston ihanteen ja modernin yliopiston välillä ovat enimmäkseen siinä, minkälaisia vastuita yliopistolla katsotaan yhteiskuntaan kohden ensisijaisesti olevan.

Yliopistojen selkeä ero on tutkimustulosten vaikutuksen epämääräisessä määrittelyssä. HE 7/2009 ei suoraan täsmennä tätä ilmaisua. Mäenpään mukaan alun perin vaikuttavuus on yhdistetty aluekehittämiseen, mutta nykyisellään säädöstä tulkitaan paljon laajemmin niin, että kyseessä on pyrkimys tutkimustulosten ja innovaatioiden hyödyntämiseen.¹²⁸ Verrattuna tanskalaisten yliopistoihin tehtäviin, myös suhde muun yhteiskunnan kanssa perustuu suomalaisessa lainsäädännössä enemmän oikeushenkilöiden välisiin suhteisiin, kun taas tanskalaisessa lainsäädännössä näyttäisi olevan kysymys erilaisten suhteiden luomisesta.

¹²⁶ Viljamaa et al. 2010, s. 30

¹²⁷ Mäenpää 2009, s. 14

¹²⁸ Mäenpää 2009, s. 19

Oikeusvertailun keinoin ei ole suoraan mahdollista muodostaa kantaa siihen, miksi toisessa järjestelmässä painotetaan yliopistojen rahoitusmalleissa perusrahoitusta ja toisessa tulosperustaisuutta. Tähän ei myöskään ota lainvalmisteluaineisto kantaa. OKM:n rahoitusmallissa ja korkeakouluvision tiekartassa tuotosperustaisuudesta mainitaan lähinnä se, että kyseessä on kansainvälisesti poikkeuksellinen ratkaisu.¹²⁹ Taustamuistion tavoitteissa mainitaan lähinnä tilannekuvia ja toiveita siitä, mitä rahoitusmalli tulevaisuudessa on. Taustamuistion perusteella rahoituskäytäntöjen vision mukaisena tavoitteena on kuitenkin, että rahoituskäytännöt mahdollistaisivat yliopistojen kehityksen sekä erilaistumisen.¹³⁰

Yrittäjyyden korostamiselle rahoitusmallissa ei niin ikään ole johdettavissa selkeää oikeusperustaista johtopäätöstä. Läheisen selityksen yrittäjyyden mukana ololle rahoitusmalleissa antaa asiasta päättäneen opetusministeri Sanni Grahn-Laasosen kommentti. Grahn-Laasosen mukaan korkeakoulujen yrittäjyyslähtöisyydellä pyritään vastaamaan tulevaisuuden työn tarpeisiin. Yrittäjyysasenteen myönteisellä lähestymistavalla pyritään vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin, joskin ministeri näkee kommentissaan yrittäjyystaitojen vahvistamisen yleishyödyllisenä taitona.¹³¹

Tutkintojen painottamisen suomalaisessa rahoitusmallissa voidaan uskoa johtuvan rahoitusmallin taustalla olleesta korkeakouluvisiosta 2030. Vision mukaan Suomen tavoitteena on nostaa koulutustasoa niin, että vuonna 2030 vähintään 50 % aikuisista olisi suorittanut korkeakoulututkinnon.¹³² Tällöin on rahoitusmallin kannalta perusteltua myös painottaa sitä, mitä tarkemmin halutaan.

¹²⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019a

¹³⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019b

¹³¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a

¹³² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019a

4 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on käsitelty kattavasti suomalaisiin ja tanskalaisiin yliopistoihin kohdistuvia ohjausjärjestelmän yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Tutkimuksessa on käsitelty tutkimuskysymystä ”kuinka autonomisesti yliopistot voivat päättää inhimillisen pääoman kerryttämisestä?” julkisen rahoituksen näkökulmasta. Tutkimuksen kysymyksenasettelu on ollut luonteeltaan funktionaalinen, joka pyrkii löytämään oikeusjärjestelmästä ja rahoitusmalleista niitä toimintamalleja, jotka ensinnäkin kannustavat ja rajoittavat yliopiston autonomisia toimintamahdollisuuksia vertailukohteena käytettyyn tavoitteeseen eli inhimillisen pääoman kerryttämiseen nähden.

Tutkimuksen taustalle on käyty kattavasti läpi se lainsäädännöllinen materiaali, joka liittyy yliopistojen koulutuksen ja tutkimuksen rahoitukseen. Tutkimuskysymyksen näkökulmasta on tarkasteltu niitä kriteereitä, jotka määrittelevät tarkemmin yliopistojen rahoitusta ja siten välillisesti niiden toimintaa ajan mittaan. Tutkimus on toteutettu oikeusvertailevalla otteella, jotta tutkimuskysymyksellä olisi varteenotettava vertailukohde siinä, millaiset ovat pohjoismaisessa oikeusjärjestyksessä toimivan yliopiston liikkumavarat tällaisessa tapauksessa. Tutkimuksen tiedollisena tavoitteena on ollut muodostaa mahdollisimman käytännön läheistä ja sovellettavia havaintoja, jotka tavoitteen mukaisesti lisäävät ymmärrystä oikeusjärjestelmien yhtäläisyyksistä ja eroista.

Tutkimuskysymyksen kannalta vertailuasetelma on ollut erittäin onnistunut. Vertailukappaleessa on esitetty kattavasti yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia, jotka ovat luoneet kattavan kokoelman niistä yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista, jotka näitä järjestelmiä yhdistävät. Keskeisin tutkimushavainto on ollut, että sekä suomalainen että tanskalainen lainsäädäntöjärjestys antavat käytettävissä olevilla työkaluillaan hyvin samankaltaisen toimintakehikon molemmissa järjestelmissä. Tarkemmin suomalaisen ja tanskalaisen järjestelmän eroavaisuuksia on käsitelty taulukossa 2. Taulukko on koostettu kolmannen kappaleen oikeusvertailun perusteella.

Taulukko 2. Täytetty tutkimuksen vertailukehikko

YLIOPISTO		A. Institutionaalinen kehys	B. Taloudellinen kehys	C. Inhimillinen pääoma
1. Asema	FI	Perustuslaissa turvattu autonominen instituutio.	Valtion turvaamisvelvoite. Suurimmaksi osaksi valtion rahoittama.	
	DK	Julkiseen hallintoon kuuluva itsenäinen laitos. Valtio päämiehenä.	Ministeriön rahoittama.	
2. Tehtävät	FI	Tutkimukseen perustuva ylin opetus, jatkuva oppiminen, vuorovaikutus ja tutkimustulosten vaikuttavuus.	Valtion rahoittama. Tulot ja omaisuus ovat yliopistojen vapaassa käytössä. Yliopistot vastuussa taloudestaan.	Jatkuvan oppimisen painottaminen. Eettisyys ja tieteelliset käytännöt.
	DK	Tutkimus ja tutkimukseen perustuva koulutus. Priorisointi ja kansainvälinen taso. Tiedottaminen.	Valtionrahoitus, tulot ja omaisuus ovat vapaasti yliopistojen käytössä. Velkaantumista seurataan.	Yhteistyö yhteiskuntaan ja kansainvälisesti. Tiedon levittäminen.
3. Julkinen rahoitus				
3.1 Koulutus	FI		Tulosperustainen perusrahoitus + työllistyminen	Tutkintojen arvostus ja priorisointi. Työllisyys tiettyinä hetkenä.
	DK		Vastikkeeton perusrahoitus + opiskelijoiden aktiivisuuteen perustuva taksimittarirahoitus + työllistyminen	Opintopistekohtaisista suorituksista palkitseminen. Työllisyys suhteessa yhteiskuntaan.
3.2 Tutkimus	FI		Tulosperustainen perusrahoitus	Tutkintojen ja julkaisutyypien painottaminen.
	DK		Vastikkeeton perusrahoitus + tulosperusteinen osuus	Tutkimussuoritteiden painottaminen.

3.3 Muut tehtävät ja muu rahoitus	FI	Yliopiston strateginen kehittäminen.	Strategiaperustainen rahoituksen osuus osana perusrahoitusta.	Yliopiston ja yhteiskunnan strategisten suuntaviivojen täyttäminen.
	DK	Julkisen sektorin konsultointi.	Sopimuksen mukaan määräytyvä lisäkorvaus tehtävän toteuttamisesta.	Yliopistojen verkostoituminen yhteiskuntaan.

Autonomian näkökulmasta tutkimuskysymyksen vastaus on paljon mielenkiintoisempi. Mikäli yliopiston autonomian ja valtion välistä suhdetta verrataan yliopistoihin kohdistuvan sääntelyn tason ja määrän mukaan, kohdistuu suomalaisiin yliopistoihin rahoitusmallien näkökulmasta paljon yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa sääntelyä sen kautta, mitä julkisen rahoituksen kriteereistä asetuksissa säädetään. Suomen yliopistoilla on kuitenkin institutionaalisesti taattu vahva asema perustuslaissa, kun taas Tanskan yliopistot ovat suoraan valtiolle alisteisessa asemassa.

Tämän havainnon perusteella ei ole lainkaan itsestään selvää, että yliopistolla olisi lopulta sellaista tosiasiallista autonomiaa, jolla se pystyisi vapautumaan toiminnassaan kaikista toimintaansa vaikuttavista ulkopuolisista intresseistä. Pärjätäkseen taloudellisesti ja siten hoitaakseen taloudelliset velvoitteensa, suomalaisen yliopiston tulisi mahdollisimman optimaalisesti noudattaa lainsäätäjän tahtoa siinä, kuinka rahoitusmallia parhaiten noudatetaan. Tanskassa tällaiset lainsäätäjän tahdoksi ilmaistavat tavoitteet on kirjoitettu suoraan lakiin, mikä jättää käytännön rahoituksen hankkimiseen huomattavasti väljemmät säännökset ja siten liikkumavaraa käytännön toteutukselle.

Tanskalaisille rahoitusjärjestelmille on tyypillistä myös paljon vahvemmat yliopiston omasta tuotoksesta riippumattomat perusrahoitusosuudet. Perusrahoitus turvaa osaltaan taloudellisia voimavaroja toiminnalle, joka ei välttämättä tuota juuri sitä tuotosta, jonka rahoittaja haluaisi, mutta jonka yliopisto on itse katsonut tarpeelliseksi. Tosiasiallisen autonomian näkökulmasta on varsin perusteltua esittää myös niin, että yliopiston sisäisen toiminnan kannalta tanskalainen järjestelmä voi osittain tarjota myös enemmän

käytännön autonomista liikkumavaraa, kuin suomalainen vahva odotusten perusteella kannusteiseksi luotu järjestelmä. Tämä siitä huolimatta, että tanskalaisessa järjestelmässä yliopistoille ei ole taattu muuta autonomiaa, kuin vapaus tutkimukseen.

Tämä sama tematiikka kävi ilmi myös tutkittaessa inhimillisen pääoman hankkimiseen liittyviä kannusteita. Tanskalaisessa järjestelmässä kannustimet painottuivat nimenomaisesti tähän tarkoitukseen luotuun lainsäädäntöön, kun suomalaisessa järjestelmässä kannustimet löytyivät enemmän rahoituskriteereistä. Suomalainen järjestelmä tarjoaa autonomian näkökulmasta sen mahdollisuuden, että yliopisto voi myös halutesaan jättää täyttämättä joitain tavoitteita, joskaan se ei välttämättä taloudellisessa mielessä olisi järkevää.

Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä myös havainto liittyen Lenzenin argumenttiin, jonka mukaan ”yliopiston institutionaalinen autonomia on käänteisesti verrannollinen akateemiseen autonomiaan.” Ainakin sääntelyn määrän ja tason perusteella tälle väitteelle löytyy tästä tutkimuksesta tukea.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisin ongelma liittyy kontekstin rakentamiseen. Oikeusvertailun metodin mukaisesti on tyypillistä, että tutkimusasetelma rakennetaan niin, että mukana on useampi valtio, jolloin eroavaisuuksia saadaan esille laajemmassa mittakaavassa. Tämän tutkimuksen kysymyksen kannalta laajemman kontekstin puute tarkoittaa muun muassa sitä, että puuttuu käsitys siitä, millaista suhdetta autonomia sekä yliopiston ja valtion suhteet laajemmin noudattelevat. Sen sijaan tämä tutkimus tuottaa kyllä käsityksen siitä, minkälaisia ulottuvuuksia pohjoismaiden sisältä asiassa löytyy. Tästäkin näkökulmasta olisi voinut olla perusteltua ottaa kolmas maa mukaan, sillä tutkimus ei kykene vastaamaan kysymykseen, ovatko havaitut erot vain suomalaisen ja tanskalaisen järjestelmän välillä löytyviä ja ovatko nämä järjestelmät poikkeuksia esimerkiksi suhteessa toisiin pohjoismaihin. Kolmannen maan kontekstin tuottamaa puutetta on pyritty tässä tutkimuksessa täydentämään kattavalla taustoituksella siitä problematiikasta, joka aiheeseen tutkimuskirjallisuuden perusteella liittyy.

Kokonaisuudessaan tutkimuksen voidaan kuitenkin sanoa vastaavan tarkoitustaan ja löytävän tutkimuskysymyksen kannalta mielenkiintoisia, odottamattomiakin vastauksia. Jatkotutkimusta varten tutkimusaihe herättelee monia mielenkiintoisia yhteiskunnallisia jatkokysymyksiä, liittyen erityisesti siihen tapaan, jolla tulosrahoituksen mallit suomalaisessa yliopistojärjestelmässä muodostetaan. On myös huomion arvoista, että siinä missä pohjoismaisella lainsäädännöllä perinteisesti tavoitellaan helppoa ymmärrettävyyttä siitä, mitä niillä tavoitellaan, ei näin ole välttämättä ainakaan silloin, kun säädetään rahoituksellisista indikaattoreista.

Oikeusvertailevan tutkimuksen periaatteiden mukaisesti tutkimuskysymyksillä pyritään ensisijaisesti kasvattamaan ymmärrystä liittyen tutkittavaan aiheeseen. Metodi hyväksyy luonteeltaan sen, että jokainen kerros ja kysymys, jolle vertailuaineisto alistetaan, antaa mahdollisuuden uudelle, ennen havaitsemattoman tiedon syntymiselle. Tähän viittaa myös tutkimuksen ensimmäiseksi asiaksi nostama Platonin sitaatti.

Tämän tutkimuksen nojalla todellisen tiedon rakastaja voisi katsoa tavoittelevan uusia kysymyksiä niihin tehtäviin ja tavoitteisiin liittyen, joita yliopistoille asetetaan. Erityisesti niiden kysymyksen asettelujen kohdalla, joiden katsomme olevan itsestäänselvyyksiä, tiedon rakastaja pyrkii selvittämään, mistä oikeastaan on kysymys.

Lähteet

Virallislähteet

Yliopistolaki 558/2009

Universitetsloven LBK nr 778 af 07/08/2019

Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2009)

Valtioneuvoston asetus yliopistoista (770/2009)

Universitetsloven LBK nr 778 af 07/08/2019

Bekendtgørelse nr. 870 af 26. august 2019 om tilskud og revision m.v. ved universiteterne

Forslag til finanslov for finansåret 2020 § 19 Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopiston perusrahoituksen laskentakriteereistä (119/2019)

Kirjallisuus

Ahonen, Pertti, Paul-Erik Korvela & Kari Palonen (2013) *Uusi yliopisto – Yritys, puolue vai oppineiden tasavalta? Kohti muuttuvien toimintatilanteiden poliittista luentaa*. SoPhi.

Backer, Inge Lorange (2018) *Vahvempaa pohjoismaista oikeusyhteistyötä – Haasteita ja*

mahdollisuuksia. Pohjoismaiden ministerineuvosto.

Davidsson, Per & Honig, Benson (2003). *The role of social and human capital among nascent entrepreneurs*. Journal of Business Venturing.

Euroopan komissio (2020) *Bolognan prosessi ja eurooppalainen korkeakoulutusalue*.

Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_fi

Euroopan parlamentti (2. huhtikuuta 2004) *Lissabonin strategia: kilpailukykyisempi*

Eurooppa sekä useampia ja parempia työpaikkoja. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/highlights/fi/1001.html>

Eurydice (22. marraskuuta 2019) *Higher Education Funding*. Haettu 26. huhtikuuta 2020

osoitteesta https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-22_en

Hansén, Laura (2019) *Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopistojen*

perusrahoituksen laskentakriteereistä. Muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Holm-Nielsen (2018) *Opportunities for Change: University Reforms in Denmark*.

Governance Reforms in European University Systems – The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal. Springer.

Husa, Jaakko (2013). *Oikeusvertailu*. Lakimiesliiton kustannus.

Kalenius, Aleks (2014), *Suomalaisen koulutusrakenteen kehitys 1970-2030*. Opetus- ja

kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:1. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kalpazidou Schmidt, Evanthia (2014) *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige*. Delredovisning 1: Skrivbordstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna. Riksdagstyckeriet.

Keränen, Marja (2013) *Autonomi joka lähtöön*. Uusi yliopisto – Yritys, puolue vai oppineiden tasavalta? Kohti muuttuvien toimintatilanteiden poliittista luentaa. SoPhi.

Kiesiläinen (2018) *Paljon opittavaa - korkeakouluverkostoa pitää harventaa*.

Libera. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta

<https://www.libera.fi/2018/05/08/paljon-opittavaa->

[korkeakouluverkostoa-pitaa-harventaa/](https://www.libera.fi/2018/05/08/paljon-opittavaa-korkeakouluverkostoa-pitaa-harventaa/)

Kivinen, Osmo, Matti Lindberg & Juha Hedman (2011) *Tuloksellisuus, kansainvälinen rankingmenestys ja yliopistojen profiloituminen. Vertailussa Aarhusin, Groningenin, Zürichin ja Turun yliopistot*. Koulutussosiologian tutkimuskeskus, RUSE. Turun yliopisto.

Kohtamäki, Vuokko (2007) *Kansainvälinen vertailu yliopistojen taloudellisesta autonomiasta*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:42. Opetusministeriö.

Larjovuori, Riitta-Liisa, Marja-Liisa Manka & Sanna Nuutinen (2009) *Inhimillinen pääoma. Työhyvinvointia, tuloksellisuutta vai pidempiä työuria?* Sosiaali- ja terveysministeriö.

Lausuntopalvelu (2018) Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi yliopistojen perusrahoituksen kriteereistä.

Haettu 15. huhtikuuta 2020 osoitteesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=01cc4a06-eb23-4880-bb6a-193f9347925a>

Mäenpää, Olli (2009) *Yliopistolaki*. Alma Talent Oy.

Mäenpää, Olli (2016) *Selvitys yliopistojen autonomian laajuudesta*. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Opetusministeriö (2007) *Korkea-asteen koulutuksen teematutkinta*. OECD:n arviointiraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2007:13. Opetusministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2018a) *Korkeakouluihin avoimia opintoja ja oppimateriaaleja sekä yrittäjyyden ja työelämän taitoja*. Opetus- ja kulttuuriministeriö Haettu 15. huhtikuuta 2020 osoitteesta https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/korkeakouluihin-avoimia-opintoja-ja-oppimateriaaleja-seka-yrittajyyden-ja-tyoelaman-taitoja

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2018b) *Luovuutta, dynamiikkaa ja toimintamahdollisuuksia. Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmalleiksi vuodesta 2021 alkaen*. Haettu 26. huhtikuuta osoitteesta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161252>

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019a) *Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle. Vision tiekartta*. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta https://minedu.fi/documents/1410845/12021888/Korkeakoulutus+ja+tutkimus+2030-luvulle+VISION+TIEKARTTA_V2.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019b) *Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle. Tausta muistio korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030 visiotyölle*. Haettu 26.

huhtikuuta 2020 osoitteesta <https://minedu.fi/documents/1410845/4177242/visio2030-taustamuistio.pdf>

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2020) *Korkeakoulujen ja tiedelaitosten ohjaus, rahoitus ja sopimukset*. Haettu 26. huhtikuuta osoitteesta <https://minedu.fi/ohjaus-rahoitus-ja-sopimukset>

Pedersen, Susannah (2015) *My Constitutional Act with explanations*. 12th edition. Folketinget. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx

Polanyi, Michael (1967). *The tacit dimension*. Routledge and Kegan.

Siems, Mathias (2018) *Comparative Law*. 2nd edition. Cambridge University Press.

Tirronen Jarkko (2005) Modernin yliopistokoulutuksen lähtökohdat ja sivistyskäsitys. Akateeminen väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 122. Kuopio. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_951-27-0073-5/

Tirronen, Jarkko (2008) *Liberal education ja ammattikorkeakoulun sivistyskäsitys*. Ammattikorkeakoulut ja sivistys, Opetusministeriön julkaisuja 2008:34

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017) *Agreement on Funding of Higher Education in Denmark*. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta <https://ufm.dk/en/legislation/political-agreements/political-agreement-about-funding-of-higher-education>

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2019a) *Funding for Higher Education*. Haettu 26.

huhtikuuta 2020 osoitteesta <https://ufm.dk/en/education/higher-education/danish-universities/the-universities-in-denmark/funding-for-danish-universities/funding-for-higher-education-1/funding-for-higher-education>

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2019b) *Funding for Research*. Haettu 26.

huhtikuuta 2020 osoitteesta <https://ufm.dk/en/education/higher-education/danish-universities/the-universities-in-denmark/funding-for-danish-universities/funding-for-research-1/funding-for-research>

Valtiovarainministeriö (2020) *Eurooppa 2020 -strategia*. Haettu 26. huhtikuuta 2020

osoitteesta <https://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>

Viljamaa, Kimmo, Janne Lehenkari, Tarmo Lemola & Terhi Tuominen (2010) *Tutkimuspolitiikan välineet ja käytännöt – Viiden maan vertailu*. Suomen Akatemia.

Välimaa, Jussi (2015) *Akateeminen työ ja akateeminen vapaus – kuka määrittää?*

Jyväskylän yliopisto. Haettu 26. huhtikuuta 2020 osoitteesta

<http://www.tiedeliitto.net/ValimaaAkatvapaus.pdf>