



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

**11/2024 Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus**

**D/282/04.06.01/2023**

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 22.8.2024.



Kirje

22.8.2024

VN/16881/2023  
VN/16881/2023-OKM-5

Valtiontalouden tarkastusvirasto

## Lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus

Valtiontalouden tarkastusviraston laatiman ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen laillisuustarkastuksen suositukset ovat ymmärrettäviä taloushallinnon tarkan yhdenmukaisuuden varmistamisen näkökulmasta. Valtaosa suosituksista ei kuitenkaan tunnista opetus- ja kulttuuriministeriön roolia ja ohjauksen keinovalikoimaa suhteessa ammattikorkeakouluihin, jotka yhdessä yliopistojen kanssa muodostavat korkeakoulu yhteisön.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut vastaavan valtionrahoituksen laillisuustarkastuksen yliopistoista (laillisuustarkastuskertomus 10/2018) sekä tarkastanut opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmän (tuloksellisuustarkastuskertomus 4/2016). Yliopistot ja ammattikorkeakoulut muodostavat korkeakoulu yhteisön. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaakin ammattikorkeakouluja vastaavilla, aikaisemmissa tarkastuksissa toimiviksi ja tilivelvollisuutta hyvin toteuttaviksi arvioiduilla menettelyillä kuin yliopistoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää VTV:n huomion siihen, että ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen laillisuustarkastusraporttiluonnoksen ohjauskäytäntöjä koskevat arviot ja suositukset näyttävät osin ristiriitaisina suhteessa VTV:n aiempien tarkastusten havaintoihin, joissa opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus- ja rahoituskäytäntöjä pidettiin toimivina.

Esimerkiksi VTV:n laatiman yliopistojen valtionrahoituksen laillisuustarkastuksen (10/2018) havainnot tunnistivat taloushallinnon koodiston hyväksi käytänteeksi, joka on yhtenäistänyt yliopistojen tilinpäätösraportoinnin menettelyitä sekä varmentanut tilinpäätöksiin sisällytettävien tietojen sisältöä. Em. tarkastusraportti tunnistaa yliopistojen toimijuuden ja vastuun prosesseista todetessaan, että yliopistot ovat järjestäneet opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä (331/2016) tarkoitettujen tietojen toimittamisen prosessit olennaisilta osin asianmukaisesti ja siten, että prosessien sisäinen valvonta varmistaa tietojen tuottamisen luotettavuuden. VTV:n laatima opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmän tuloksellisuustarkastus (4/2016) puolestaan korostaa yliopistojen tulosohjauksen onnistumista, osaltaan sen vuorovaikutteisuuden ansiosta, jossa yliopistoille on pystytty asettamaan vaativia tulostavoitteita ja luomaan edellytyksiä niiden saavuttamiselle. Tarkastus tuo esiin sen, että opetus- ja kulttuuriministeriö käyttää useita toisiaan täydentäviä lähteitä ja menetelmiä hankkiessaan tietoja yliopistokoulutuksen ja tutkimuksen toimijoiden tuloksellisuudesta. Vastaavat käytännöt ovat käytössä myös ammattikorkeakouluissa. **Opetus- ja kulttuuriministeriö suositaa, että VTV tarkastelee uudelleen, kenen toimijuudesta ja toiminnan tai kyvykkyyksien kehittämistarpeesta on kyse tarkastuksessa havaituissa haasteissa.**

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Meritullinkatu 10  
Helsinki

Puhelin  
Telefon  
Telephone

0295 16001  
+358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

09 135 9335  
+358 9 135 9335

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

kirjaamo.okm@gov.fi

Käymme seuraavaksi läpi VTV:n laatimat suositukset sekä tuomme esiin muutamia muita havaintojamme tarkastusraporttiluonnoksesta.

**VTV:n suositusluonnos 1: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi osaltaan huolehtia siitä, että opintopisteen määritelmä vastaa todellisuutta. Opintopisteiden edellyttämää työmäärää tulisi yhtenäistää siten, että todellinen työmäärä vastaisi noin 27 tunnin työpanosta.**

Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminnan, ohjauksen ja valvonnan lähtökohta suhteessa ammattikorkeakouluihin on, että ammattikorkeakoulut noudattavat voimassa olevia lakeja ja asetuksia ja vastaavat toimintansa laadusta.

Ammattikorkeakouluille on lakisääteisesti turvattu opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakouluilla on mahdollisuudet määrittää tutkintojensa sisältö ja toteutustapa sekä menetelmät niissä rajoissa, joita säädökset asettavat. Tällainen säädös on esimerkiksi valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluissa suoritettavista tutkinnoista, tutkintotoivotteista ja opintojen rakenteesta. Kuten arviointiraportissa todetaan, opintopiste on määritelty lainsäädännössä. Opintopisteet vastaavat eurooppalaista mitoitustandardia.

Ammattikorkeakoululain 62 § on osa valvontajärjestelmää. Lähtökohtana on autonomiaa tukeva laadunvarmistus, joka on rehtorin vastuulla, talouden osalta myös ammattikorkeakoulun hallituksen vastuulla. Ammattikorkeakoulun vastuuta omasta toiminnastaan täydentää ammattikorkeakoulun henkilöstön rikosoikeudellinen vastuu.

Ammattikorkeakoululain 62 §:n mukaan ammattikorkeakoulu vastaa järjestämänsä koulutuksen ja muun toiminnan laatutasosta ja jatkuvasta kehittämisestä. Ammattikorkeakoulun tulee arvioida koulutustaan ja muuta toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Ammattikorkeakoulun on myös osallistettava ulkopuoliseen toimintansa ja laatujärjestelmiensä arviointiin säännöllisesti ja julkistettava järjestämänsä arvioinnin tulokset. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteuttaa säännöllisesti ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen laadun hallinnan ulkoista arviointia, joissa tarkastelun kohteena ovat menettelytavat, joilla korkeakoulu pitää yllä ja kehittää toimintansa laatua. Näitä laadunhallinnan auditointeja on toteutettu vuodesta 2005 lähtien. Käynnissä olevalla auditointierroksella tarkastelun kohteena ovat mm. koulutuksen suunnittelu, toteutus ja arviointi ja kehittäminen. Näissä tarkastellaan myös sitä, että opiskelijoiden työmäärät määritellään ECTS-järjestelmän (European Credit Transfer and Accumulation System) periaatteita käyttäen sekä sitä, että korkeakoulu soveltaa johdonmukaisesti ja avoimesti opiskelijavalintaa, osaamisen tunnustamista, opintojen etenemistä ja tutkintojen suorittamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä. [https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI\\_Korkeakoulujen\\_auditointika%CC%88sikirja\\_2019-2024\\_FINAL.pdf](https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_Korkeakoulujen_auditointika%CC%88sikirja_2019-2024_FINAL.pdf)

**Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua ammattikorkeakoulujen koulutustehävän yksityiskohtiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että tämä suositus poistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimijuuden osalta em. perusteilla VTV:n raportista.**

**VTV:n suositusluonnokset 2, 3 ja 5: Valvonta, ohjeistus ja tiedonkeruut**

**Suositusluonnos 2: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota nykyistä enemmän riittävään valvontaan ja ohjeistamiseen.**

**Suositusluonnos 3: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota rahoitusehtojen noudattamisen todentamiseen.**

**Suositusluonnos 5: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota tunnuslukujen laskemisen eroihin ja puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin.**

Perustuslain 68 §:n nojalla opetus- ja kulttuuriministeriöllä on velvollisuus valvoa, että sen hallinnonalan toiminta noudattaa lakeja ja hyvää hallintotapaa. Valvonta toteutuu tiedonkeruiden kautta. Perustuslain mukaista hallinnonalan valvontaa varten on mahdollista ammattikorkeakoululain 45 § mukaisesti pyytää tarkempia tietoja, mikäli tarvetta ilmenee. Lähtökohta on se, että ammattikorkeakoulut toimivat lainmukaisesti.

Suositus ministeriön tehokkaammasta valvonnasta ei vastaa autonomialtaan vahvojen, osakeyhtiömuotoisten korkeakoulujen toiminnan lähtökohtaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei valvo tai tarkasta korkeakoulun taloudenpitoa ja kirjanpitoa. Toimivaltainen luottamusketju rakentuu sille, että ammattikorkeakoulu vastaa ammattikorkeakoululain, osakeyhtiölain ja kirjanpitolain mukaisesti talous- ja toimintatietojen tuottamisesta laadunhallintajärjestelmänsä mukaisesti. Tilintarkastaja tarkastaa ammattikorkeakoulun tilinpäätöksen ja rahoituksen/tilivientien yksityiskohdat, joiden tulee noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden toimivaltaisten viranomaisten ohjeistuksia ja määritelmiä (esimerkiksi T&K-toiminnan tai elinkeinotoiminnan määrittely ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön toimivallassa).

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole toimivaltainen ohjaamaan ammattikorkeakoulujen tilintarkastajien tilintarkastustoimeksiannon kattavuutta, minkä vuoksi tilintarkastajien toimeksiannot eivät ole täysin yhdenmukaisia. Osassa ammattikorkeakouluja tilintarkastus kattaa myös toiminnan/tuloksellisuuden tarkastuksen. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on mahdollisuus esimerkiksi ammattikorkeakoulujen tilintarkastajia/tilintarkastusyhteisöjä tapaamalla vuorovaikutteisesti edistää tarkastusten yhtenäisyyttä. Patentti- ja rekisterihallitus valvoo tilintarkastuksen laatua laaduntarkastuksilla ja jälkikätestutuksen kautta sekä huolehtii osaltaan myös tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä.

Talouden valvontaa tehdään tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomusten pohjalta sekä taloustiedonkeruun kautta. Tilintarkastajien vastuuseen ja tilintarkastukseen, mukaan lukien tunnuslukujen laskenta, liittyy vahva, tilintarkastuslakiin ja osakeyhtiölakiin perustuva luottamus. Tilinpäätöksen oikeellisuudesta vastaa ammattikorkeakoulun tilintarkastaja ja viime kädessä ammattikorkeakoulun hallitus. Tilintarkastajilla on mahdollisuus ja velvollisuus perehtyä tarkastuksen kohteena oleviin talouden ja hallinnon prosesseihin toisin kuin opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

Ammattikorkeakoulujen opetus- ja kulttuuriministeriöön toimittaman rahoitusmallin mukaisessa laskennassa käytettävän tiedon oikeellisuus tarkistetaan, kun suurin osa seuraavaa rahoitusvuotta koskevista tilastotiedoista on valmistunut. Tällöin ammattikorkeakouluja pyydetään tarkastamaan tiedot ja samassa yhteydessä ministeriö toimittaa myös arvion laskennallisesta rahoituksesta korkeakouluille. Tämä tapahtuu tyyppillisesti kesäkuussa. Tietoja on mahdollista korjata tässä vaiheessa. Lisäksi noin puolivälissä syyskautta toimitetaan ammattikorkeakouluille toinen rahoitusarvio talousarviotietojen mahdollisten päivitysten myötä. Arviossa on mukana tilastopohja ja virheitä on mahdollisuus korjata myös tässä yhteydessä.

Kuten VTV toteaaakin tarkastusraporttiluonnoksessa (s. 32), ”ammattikorkeakoulut vastaavat tiedonkeruussa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja korkeakoulujen tilinpäätökset on lakisääteisesti tilintarkastettu ja siten niissä esitettyjen tietojen oikeellisuus pitäisi olla tältä osin varmennettu.” Em. havainnon jatkona VTV esittää suosituksen: ”Tarkastuksessa kuitenkin suositellaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo toimitettujen tilinpäätöstietojen vertailukelpoisuutta hyödyntäessään niitä korkeakoulujen seurannassa”. Ammattikorkeakoulujen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia ja opetus- ja kulttuuriministeriön toimivalta huomioon ottaen suositus valvonnan järjestämisestä esitetyllä tavalla ei ole toteuttamiskelpoinen. Opetus- ja kulttuuriministeriö edistää tilinpäätöstietojen vertailukelpoisuutta informaatio-ohjauksella ja sitä tukevalla dokumentaatiolla, kuten esimerkiksi taloushallinnon koodisto sekä tiedonkeruun käsikirja, jossa tarkennetaan tietosisältöjen määritelmiä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö tarjoaa esimerkiksi sähköpostitse henkilökohtaista ohjausta ja apua käytännön toimintaan sikäli, kun asia ei ole korkeakoulun sisäisesti ratkaistava.

**Ammattikorkeakoulujen aseoituminen osaksi korkeakouluyhteisöä, ammattikorkeakoululain mukaisuus ja ammattikorkeakoulujen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia ovat lähtökohta, johon opetus- ja kulttuuriministeriön toimivalta suhteutuu. Tämä on keskeisin peruste, jonka vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että VTV:n raportista poistetaan valvonta- ja tarkastustoimintaa koskevat suositukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta on myös tärkeää tunnistaa valtiontalouden realiteetit ja suosittaa, että VTV arvioi tarkastusraportissa suosituksiaan kustannushyöty –näkökulmasta.**

**Suositusluonnos 2: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota nykyistä enemmän riittävään valvontaan ja ohjeistamiseen.**

Edellä kuvatut tiedonkeruut ovat osa opetus- ja kulttuuriministeriön valvontaa. Valvonnan mahdollistavia tietomäärittelyjä kuten myös ohjauksen muita työkaluja, kuten valtionrahoituksen jaossa käytettävää rahoitusmallia, valmistellaan työryhmätyönä ja läheisessä yhteistyössä ammattikorkeakoulujen kanssa. Tietomäärittelyitä ja prosesseja yhtenäistäviä ohjeistusdokumenteja tukee vuorovaikutus ammattikorkeakoulujen talous- ja tilastoasiantuntijoiden ja ammattikorkeakoulujen johdon sekä muiden hallinnonalojen/viranomaisten kanssa.

Ammattikorkeakoulujen raportointi perusrahoituksen määräytymisperusteista on VTV:n tarkastuksen perusteella pääosin luotettavaa, mutta VTV esittää, että rahoitusmallin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen sisältyy epävarmuutta. Ammattikorkeakouluja koskevien tietojen vertailukelpoisuuden varmistamiseksi ja hyväksikäytön tehostamiseksi tilastoja laadittaessa on käytetty mahdollisimman yhdenmukaisia käsitteitä, määritelmiä ja luokituksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on osaltaan ohjeistanut talous- ja tilastotiedonkeruuta taloushallinnon koodiston ja KOTA-käsikirjan kautta. Tilastokeskuksella on kansallisena tilastoviranomaisena keskeinen rooli käsitelmäärittelyissä, koska pääosan tiedoista on oltava Suomen virallisen tilaston laatukriteerien lisäksi yhteensopivia Euroopan tilastojärjestelmän laatukriteerien kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on Tilastokeskuksen kanssa pitänyt tiivistä yhteyttä korkeakoulujen toimintaa kuvaavan tilastotiedonkeruun tietosisältöihin ja käsitelmäärittelyihin liittyen. Keskinäinen vuorovaikutus on tiivistynyt tutkimusrahoituksen lisäysohjelman seurauksena erityisesti tutkimus- ja kehittämistoiminnan tilastoinnissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että VTV:n havaitsema epävarmuus ei johdu OKM:n puutteellisesta ohjeistuksesta. T&K-toiminnan määrittely on Tilastokeskuksen Frascati-manuaalin pohjalta laatima määritelmä, jonka haasteellisuus on opetus- ja kulttuuriministeriössä tunnistettu ja jota on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön tiedonkeruun käsikirjassa sekä vuosittaisissa opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämässä tiedonkeruuseminaareissa (KOTA-seminaari). Tilaisuuksien yhteydessä korkeakoulujen edustajilla on mahdollisuus tuoda esille kehittämistarpeiden ohella määrittelyihin liittyviä haasteita. Näitä on otettu huomioon annetussa ohjeistuksessa. Mikäli ohjeistuksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämien keskustelumahdollisuuksien lisäksi tarvitaan neuvontaa T&K-toiminnan tilastointimäärittelmästä, on tarkentava neuvonta määritelmästä vastaavan Tilastokeskuksen tehtäväkenttää. Tilastokeskuksen edustajat osallistuvat myös edellä mainittuihin KOTA-seminaareihin.

**Suositusluonnos 3: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota rahoitusehtojen noudattamisen todentamiseen.**

Suositusluonnos ”Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota rahoitusehtojen noudattamisen todentamiseen” liittyy siihen, että VTV katsoo ammattikorkeakouluille olevan epäselvää, mihin valtionrahoitusta saa käyttää, kun opetus- ja kulttuuriministeriön asettama rahoituksen käytön rajoite on kirjattu muotoon ”...ei saa käyttää elinkeinotoimintaan”.

Ammattikorkeakoululain 55 § edellyttää, että ammattikorkeakoulun tulee esittää liiketoimintaa koskevat tiedot erillisessä tuloslaskelmassa. Lainsäädäntö ottaa huomioon verotukselliset lähtökohdat. Toisaalta em. sääntelyn lähtökohta on se, että laitonta valtiontukea ei saa kanavoitua markkinoilla kilpailevaan toimintaan. EU:n valtiontukisääntöjen mukainen termi on taloudellinen toiminta.

**Jotta opetus- ja kulttuuriministeriön asettama rahoitusehto olisi VTV:n suosituksen mukaisesti olisi yksiselitteisesti ymmärrettävä, opetus- ja kulttuuriministeriö selkeyttää rahoituksen ehtoja (terminologia) valtionrahoituksen ja harkinnanvaraisen rahoituksen päätöksissä vuoden 2025 alusta lukien. Käsitettä ja käytäntöä tarkennetaan taloushallinnon koodistossa sekä käsitellään esimerkiksi tiedonkeruun ja taloushallinnon asiantuntijoiden tapaamisissa.**

**VTV:n suositusluonnos 4: Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi muuttaa omaa palautemenettelyään siten, että ammattikorkeakouluille annettaisiin kirjallinen palaute.**

Ammattikorkeakoululain mukaisesti on säädetty ammattikorkeakoulujen veloitteesta toimittaa tiedot ja tilastot toiminnastaan opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tavoitteiden asettamisessa neuvottelumenettely on kirjattu ammattikorkeakoululakiin (42 §). Laki ei velvoita opetus- ja kulttuuriministeriötä antamaan kirjallista palautetta, vaikka asia mainitaankin ammattikorkeakoululain hallituksen esityksessä tuolloin käytössä olleena ohjauksen muotona. Kehotukselle muuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön palautemenettelyä siten, että ammattikorkeakouluille annettaisiin kirjallinen palaute, ei ole lainsäädännöllistä perustaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ammattikorkeakouluille antama kirjallinen palaute ei ole osoittautunut toimivaksi ohjaukikäytänteeksi ja vuorovaikutteisuuden vahvistamiseksi. Kirjallinen palaute on korvattu sopimuskauden puolivälissä käytävillä välitarkasteluilla. Korkeakoulun johdolle on annettu palautetta onnistumisista ja kehittämistarpeista niin nelivuotisen sopimuskauden neuvotteluissa kuin välitarkasteluissakin. Korkeakoulujen toiminnan vaikuttavuuden pitkä aikajänne ei puolla vuosittain annettavaa palautetta, vaikka seuranta tapahtuukin vuositasolla. Välitarkastelujen vuorovaikutteisuus on saanut kiitosta ammattikorkeakouluilta ja sidosryhmiltä. Se on myös tuottanut opetus- ja kulttuuriministeriölle monipuolista tilannekuvaa ammattikorkeakoulukentästä ja ammattikorkeakoulujen toimintaympäristöstä laajemminkin.

Sopimuskauden 2025–2028 valmisteluohjeessa ministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisen sopimuksen sisällössä on korkeakoulujen yhteisiä tavoitteita lukuun ottamatta lähdetty liikkeelle korkeakoululähtöisesti ja profiloitumista vahvistaen. Korkeakoulu esittää lyhyesti strategiastaan oman tavoitetilan 2035, profiilin ja vahvuusalat. Nämä ilmentävät, kuinka korkeakoulu erottuu osana kansallista korkeakoulu-, tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää. Korkeakoulun strategisissa tavoitteissa kerrotaan, kuinka korkeakoulu omista lähtökohdistaan edistää sopimukseen sisältyviä korkeakoulujen yhteisiä tavoitteita. Tavoitteet korkeakoulu esittää oman strategiansa pohjalta konkreettisemmassa muodossa ja painottaen itselle keskeisiä näkökohtia. Tässä voi olla myös korkeakoulun strategiasta esiin nousevia muita tavoitteita. Tavoitteille asetetaan korkeakoulukohtaisia määrällisiä tai laadullisia seurantamittareita tai toimenpiteiden vaiheistus.

Ministeriö seuraa korkeakoulujen toimintaa, maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta tilinpäätösten, tilastoseurannan ja sopimuskauden välitarkastelujen kautta. Korkeakoulu raportoi toiminnastaan tilinpäätöksessä ja siihen kuuluvassa toimintakertomuksessa sekä vuosittain sovittavalla tavalla sopimuksen tavoitteiden ja korkeakoulun strategian toteuttamisen keskeisten toimenpiteiden toteutumisesta.

Vipunen – tietopalvelua on kehitetty vuoden 2014 jälkeen siten, että yksityiskohtaisen tilastoaineiston lisäksi täältä on saatavissa vuosittain päivittyvät korkeakoulujen asemointi-indikaattorit. Näiden kautta korkeakoulujen toimintaa on voitu verrata keskenään korkeakoulu- ja alatasolla. Vuoden 2024 aikana indikaattoriseurantaa on laajennettu ja kytketty aiempaa vahvemmin myös korkeakoulu- ja tiedepoliittisten tavoitteiden seurantaan. Tilastoja hyödynnetään tilinpäätösten rinnalla myös korkeakoulujen sopimustavoitteiden toteutumisen seurannassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuottaa lisäksi korkeakoulujen käyttöön raporttimuodossa tilastoaineistoa korkeakoulutuksen tilasta. Raportti valmistuu vuoden 2024 syksyllä ja sitä on tarkoitus päivittää säännöllisesti.

Korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon seminaarissa on yhteisesti käyty lävitse sopimusneuvotte- lujen ja välitarkastelujen keskeisiä havaintoja. Lisäksi kehittämistarpeita on käyty lävitse teemakohtaisesti - osin kirjallisessa muodossa - vararehtorikokouksissa, alakohtaisissa dekaanikokouksissa sekä suunnittelu- ja talousjohdon tapaamisissa. Tämä on mahdollistanut suoran palautteen annon ohella myös reagoinnin korjaustarpeista.

**Opetus- ja kulttuuriministeriön ei ole tarkoitus antaa korkeakouluille jatkossakaan vuosittain korkeakoulukohtaista kirjallista palautetta. Opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää kuitenkin nykyisten käytänteiden ohella mahdollisuutta laajentaa vuosittain laadittavia tilastotarkasteluja tarkoituksenmukaisin välein myös korkeakoulukohtaisin huomioin.**

### **VTV:n suositusluonnos 6: Opetus- ja kulttuuriministeriön suositellaan edistävän sitä, että momentilta 29.40.55 myönnettävän harkinnanvaraisen rahoituksen sääntelyssä palattaisiin noudattamaan valtionavustuslakia**

Tarkastuksessa on selvitetty harkinnanvaraisen rahoituksen prosessia hakuilmoituksesta maksatukseen sekä rahoituksen käytön raportointiin. Prosessia on sivulla 28 verrattu valtionavustuslain mukaisiin velvoitteisiin ja tarkastuksessa on todettu, että hallinnollisen taakan kevennys on johtanut läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden heikkenemiseen. Valtionavustuslain 15 §:ssä on säädetty valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä eli valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin teke- mällä tarvittaessa tarkastuksia. Ammattikorkeakoululaissa ei ole vastaavasti esitetty harkinnanvaraisten rahoitusten valvontavelvollisuutta. Valtionavustuslain 16 §:ssä on säädetty valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta. Vastaavaa tarkastusoikeutta ei sisälly ammattikorkeakoululain sovel- tamisalan piiriin sisältyvään harkinnanvaraiseen rahoitukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää VTV:n huomiota siihen, että harkinnanvaraisen rahoituksen läpinäkyvyys tai valvonta eivät perustele tarvetta siirtyä takaisin valtionavustuslain mukaisiin velvoitteisiin, joista irrottauduttiin tietoisesti byrokratian vähentämiseksi. Ammattikorkeakoulut ovat vakiintuneita, järjestämislupaa edellyttäviä toimijoita, joita on määrällisesti vähän. Tämä erottaa korkeakoulut toimijoina ”tavanomaisesta”, hyvinkin monimuotoisesta valtionavustusten saajajou- kosta (laaja yhdistys- jne. kenttä). Ammattikorkeakoulukentän toiminta on vakiintunutta ja yhtenäi- sesti säädeltyä, mikä perustelee osaltaan sen, että rahoitetun toiminnan tarkastustarve ei ole vas- taava kuin tavallisessa valtionavustusten saajajoukossa. Harkinnanvaraisen rahoituksen ja sen asia- kirjojen läpinäkyvyys toteutuu julkisuuslain kautta. Valvontavelvollisuus toteutuu nykyisessä am- mattikorkeakoulujen harkinnanvaraisessa rahoituksessa, jossa opetus- ja kulttuuriministeriö voi harkinnanvaraista rahoitusta myöntäessään asettaa ehtoja ja rajoituksia ja ammattikorkeakoululain 45 § mahdollistaa tietojen pyytämisen ammattikorkeakouluilta. Ammattikorkeakoululain 49 § mu- kainen takaisinperintä tilanteessa, jossa rahoitusta olisi käytetty sääntöjen vastaisesta, koskee myös harkinnanvaraista rahoitusta. VTV suosittaa ko. rahoituksen sääntelyssä palaamista noudattamaan valtionavustuslakia. Siirtyä pois valtionavustuslaista ammattikorkeakoululailla säätämiseen on ol- lut poliittinen tahtotila, jolle on edellä kuvattu juridinen perusta ja jota harkinnanvaraisella rahoi- tuksella rahoitettavan toiminnan luonne, korkeakoulusektorien yhdenmukaiset periaatteet sekä opetus- ja kulttuuriministeriön henkilöstövoimavarat perustelevat. Harkinnanvaraisella rahoituksella rahoitettu toiminta on ammattikorkeakoulujen perustehtävän kaltaista toimintaa (vrt. esim. koulu- tuslaajennukset), jolloin rahoituksen erilainen säädösperusta erilaisine vaatimuksineen ei ole pe- rusteltu. Eduskunnan osoittamia kertaluonteisia lisämäärärahoja esimerkiksi koulutuslaajennuksiin ei ole voinut kuitenkaan kohdentaa osaksi laskennallista perusrahoitusta, joka perustuu ennalta määritelyihin laskentakriteerien keskinäisiin suhteisiin.

Ammattikorkeakouluja kohdellaan myös harkinnanvaraisissa rahoitushauissa yhdenmukaisesti. Ammattikorkeakouluja informoidaan jo ennalta auki tulevista rahoitushauista, vaikka ne eivät käytännössä kaikkia ammattikorkeakouluja koskisikaan. Ammattikorkeakoulujen harkinnanvaraisesta rahoituksesta on viime vuosina rahoitettu pääasiassa koulutuslaajennuksia, erikoistumiskoulutuksia ja TKI-toiminnan vahvistamista. Nämä ovat perustuneet yleiseen hakuun. SIMHE-toiminnassa vastuukorkeakouluina toimiville ammattikorkeakouluille annettiin käynnistysvaiheessa tukea. Tarkoituksena on ollut, että vastuukorkeakoulujen toiminta on hyödyttänyt kaikkia ammattikorkeakouluja. Tässä oli kyse käynnistysvaiheen tuesta toiminnan jatkuessa osana ammattikorkeakoulun perustoimintaa ilman erillistä korvausta.

**6.1 Harkinnanvaraisen rahoituksen dokumentaatiota tulee kehittää jälkikäteen todentamisen parantamiseksi.** Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää jälkikäteen todentamisen parantamissuositusta hyvänä ja kiinnittää jatkossa enemmän huomioita harkinnanvaraisten rahoitushakujen haku- ja menettelyperusteiden ja suoritettujen valvonnan riittävään dokumentointiin, jotta ne ovat selkeästi myös jälkikäteen todennettävissä. Opetus- ja kulttuuriministeriössä toteutettu valvonnan dokumentointi kattaa myös koulutuslaajennusten yhteydessä tehtävän lisäaloituspaikkojen toteutumisen tilastotarkastelun.

**6.2 Harkinnanvaraisen rahoituksen maksatusten etupainotteisuus tulee lopettaa ja tilivelvollisuutta tulee terävöittää.** Tarkastusraporttiluonnoksessa nostetaan esiin, että OKM maksaa momentilta 29.40.55 maksettavan harkinnanvaraisen rahoituksen yhdessä erässä välittömästi rahoituspäätöksen tekemisen jälkeen, vaikka kyse voi olla monivuotisesta toiminnasta. VTV suosittaa, että OKM:n tulee jatkossa pidättäytyä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisesta vaiheesta tapahtuvasta suorituksesta, jotta maksatukset täyttäisivät Valtioneuvoston päätöksen valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (annettu 12.4.1995) kohdan 6.8. vaatimukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että valtion maksatustietojärjestelmää ollaan uudistamassa, jolloin myös opetus- ja kulttuuriministeriön työkalut ja maksatusprosessi tulevat kehittämiskohdeksi. Vallitsevaa suorituskäytäntöä perustelee se, että harkinnanvaraisella rahoituksella rahoitettava toiminta on pääsääntöisesti sellaista, että kustannukset voivat syntyä hyvinkin etupainotteisesti, kuten esimerkiksi TKI-toiminnan profiloitumiseen tarvittavat laite- yms. investoinnit tai koulutuslaajennusten edellyttämät opetusinfrastruktuurikustannukset. Maksatuskäytännöllä opetus- ja kulttuuriministeriö on pyrkinyt varmistamaan rahoitetun toiminnan tavoitteiden mukaisen toimeenpanon joustavuuden korkeakouluissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu tarkastusraporttiluonnoksen sisällöstä lisäksi seuraavaa:

**Väärin perustein maksettu valtionrahoitus.** Tarkastusraportissa todetaan ammattikorkeakoulujen TKI-profilaatorahoituksen käsittelyssä havaittu kirjaamisvirhe ja tämän vuoksi Satakunnan ammattikorkeakoulun virheellisin perustein saama laskennallinen perusrahoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuulee osaltaan Satakunnan ammattikorkeakoulua ja käynnistää menettelyn, jossa Satakunnan ammattikorkeakoulu tulee ammattikorkeakoululain 48 § mukaisesti palauttaa väärin perustein myönnetty rahoitus tai 51 § mukaisesti em. erä kuitataan tulevasta rahoituksesta.

Tarkastusraporttiluonnoksen sivulla 20 käsitellään haastattelutietoon perustuen epävarmuutta opetus- ja kulttuuriministeriön TKI-profilaatorahoituksen rahoituslähdekirjauksen ohjeistamisessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja ammattikorkeakoulujen vuorovaikutus on luontevaa ja jatkuvaa. Virheelliseen rahoituslähteeseen kirjatuista TKI-profirahoituksista tuli vuonna 2023 yhteydenotto korkeakouluista ministeriöön, jonka pohjalta todettiin tarve varmistaa, että kaikki ammattikorkeakoulut ovat ymmärtäneet asiaa koskevan, jo vuonna 2022 tarkennetun ohjeistuksen oikein ja annettiin mahdollisuus korjata jo ilmoitettuja tietoja. Arenen TKI-valiokunnan puheenjohtaja otti asiasta tiedottamisen valiokunnan kautta tehtäväkseen. Tällöin tieto jaettiin suoraan ammattikorkeakoulujen TKI-asiiantuntijoille. Tämän lisäksi OKM viesti asiasta ammattikorkeakouluille vuosittaisessa tiedonkeruuta käsittelevässä Kota-seminaarissa.



**Uraseurantakyselyt.** Tarkastusraporttiluonnoksen luvun 6 rahoitusmallia koskevissa havainnoissa todetaan, että uraseurantakyselyjen toteutus on vaatinut pelisäännöistä sopimista, mitä voi pitää positiivisena havaintona ja että keskustelujen perusteella indikaattori mittaisi enemmänkin vastausprosenttia kuin mitä kysymyksillä aidosti haetaan. On toki totta, että vastaajien määrällä ja siten kunkin korkeakoulun vastausprosentilla on tärkeä merkitys, mutta tämä oli myös työllistymisindikaattoria selvittäneen työryhmän tarkoituksellinen valinta. Työryhmässä olivat mukana korkeakoulujen edustajat. Laskentamekanismia ehdottaneen työryhmän näkemyksen mukaan silloin, kun jokaisen uraseurantakyselyyn vastanneen opiskelijan vastaukset ovat yksittäisen korkeakoulun rahoituksen näkökulmasta palkitsevia, se myös kannustaa korkeakouluja mahdollisimman monen vastaajan hankkimiseen. Uraseurannan vastausprosentti ja vaikuttaminen vastausaktiivisuuteen vaikuttavat myös tulosten tulkittavuuteen sekä myös siihen, miten korkeakoulu voi hyödyntää vastauksia oman toimintansa kehittämisessä. Kyselyjen korkea vastausprosentti mahdollistaa tiedon käytön luotettavasti myös rahoituslaskennassa. Vastausten laadulla on kuitenkin laskennassa myös tärkeä merkitys, sillä useimpien kysymysten vastausasteikko on 1-6, jolloin esimerkiksi erinomaista tyytyväisyyttä vastaava vastaus tuottaa laskentaan kuusinkertaisen määrän pisteitä rahoituksessa verrattuna erittäin tyytymättömään vastaajaan.

**Työllistyminen ulkomaille.** Työllisten määrää koskevasta rahoituskriteeristä todetaan, että tutkimuksen suorittamisen jälkeen ulkomaille töihin muuttaneet rinnastetaan perusrahoituksen rahoitusmallissa työttömiin ja että tämän takia rahoituskriteeri ei kohtele tasapuolisesti sellaisia ammattikorkeakouluja, joista valmistuneet työllistyvät muiden ammattikorkeakoulujen valmistuneita useammin ulkomaille. Tarkastusviraston havainto on oikea, mutta ulkomaille muuttaneista ei tämän tiedon lähteenä olevan Tilastokeskuksen tiedonkeruussa ole mahdollista erotella ulkomaille työllistyneitä ja muista syistä ei-työllisinä ulkomaille muuttaneita. Ulkomailta asuvista ei ole mahdollista saada henkilö pohjaiseen Tilastokeskuksen tiedonkeruuseen rekisteritietoa näiden mahdollisesta työllistymisestä. Voidaan myös argumentoida, että korkeakoulut tuottavat työvoimaa ensisijaisesti kotimaisille työmarkkinoille. Uraseurantakyselyllä tavoitetaan myös ulkomaille työllistyneitä valmistuneita.

**AVOP-kysely.** Tarkastusvirasto toteaa, että AVOP-kyselyt koetaan ammattikorkeakouluissa raskaaksi. Kyselypohjainen malli on eittämättä rekisteripohjaisia tietoja raskaampi tiedonkeruutapa, mutta valmistumisvaiheen kysely tarjoaa korvaamatonta ja vertailukelpoista tietoa ammattikorkeakouluille koulutuksensa kehittämiseen valmistuvilta muun muassa opintojen sisällöstä, suunnittelusta, ohjauksesta, opetuksesta ja työelämäyhteyksistä. Vastaavaa tietoa ei ole mahdollista hankkia muutoin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vie VTV:n havainnot ammattikorkeakoulujen tietoon, jotta ammattikorkeakoulut voivat omissa prosesseissaan varmistua tuottamiensa tietojen ja laatu prosessien oikeellisuudesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston asiantuntijat ovat mielellään vuorovaikutuksessa VTV:n kanssa muun muassa tämän lausunnon mahdollisten tarkentamistarpeiden tai lausunnon perusteella tehtävien raporttimuutosten osalta.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Ylijohtaja

Sirkku Linna

-

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto