

9.9.2024

D/282/04.06.01/2023

Tarkastuskertomus 11/2024 Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ja saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- opetus- ja kulttuuriministeriö, 22.8.2024

Lausunnonantajalla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajan näkemykset kannanotoista

Lausunnonantajan lausunnossa ei ole pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin. Lausunnon perusteella lopullista tarkastuskertomusta on kuitenkin muokattu tai lisätty tekstiä lopulliseen tarkastuskertomukseen. Lausunnonantajan näkemykset kannanotoista sekä muut muutokset tai syyt tekstin ennallaan pitämiseen on kirjattu kannanottokohtaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto vaikutti kannanottoihin siten, että kertomusluonnoksessa ollutta suositusta 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.” ei ole sisällytetty lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on perustellut suosituksen 1 poistoesitystä sillä, että ammattikorkeakoululain (932/2014) 62 §:ssä säädetään siitä, että ammattikorkeakoulu vastaa järjestämänsä koulutuksen ja muun toiminnan laatutasosta ja että ammattikorkeakoulun on osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa ja laatujohtamisen arviointiin säännöllisesti. Ammattikorkeakoululain 62 §:n 2 momentin mukaan ”Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013).” Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa todetaan, että 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 auditointikierroksella tarkastelun kohteena ovat muun muassa 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon perusteella käytiin läpi ammattikorkeakouluihin kohdistuneita auditointiraportteja. Muutamia ammattikorkeakouluja koskeissa auditointiraporteissa raportointiin kehittämiskohteina opintojaksojen työmäärän yhteneväistä mitoittamista. Suosituksen 1 kohteena oleva asiakokonaisuus sisältyy Karvin organisoimiin arviointeihin. Tarkastushavaintojen perusteella on todettu ilmeinen riski sille, että opintosuoritusten edellyttämässä työmäärässä on epäyhtenäisyyttä. Opintopisteiden yhtenäisyyden kuitenkin pyritään vaikuttamaan Karvin toteuttamien arviointien kautta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käsittelee lausunnossaan kokonaisuutena tarkastuskertomusluonnokseen sisältyviä suosituksia 2 ”Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota nykyistä enemmän riittävään valvontaan ja ohjeistamiseen”, 3 ”Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota rahoitusehtojen noudattamisen todentamiseen” ja 5 ”Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota tunnuslukujen laskemisen eroihin ja puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin”. Opetus- ja kulttuuriministeriö suhtautuu pääosin kielteisesti edellä mainittuihin suosituksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää lähtökohtana sitä, että ammattikorkeakoulut toimivat lainmukaisesti ja ministeriön mukaan ministeriön tehokkaampi valvonta ei vastaisi autonomialtaan vahvojen osakeyhtiömuotoisten ammattikorkeakoulujen toiminnan lähtökohtaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että tarkastuskertomukseen ei sisällytetä valvonta- ja tarkastustoimintaa koskevia suosituksia. Ministeriö perustelee esitystään myös valtiontalouden realiteeteilla ja kustannushyöty-näkökulmalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy osittain ohjeistamisen parantamiseen kohdistuvan suosituksen, sillä opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaa selkeyttävänsä rahoituksen ehtojen terminologiaa valtionrahoituksen ja harkinnanvaraisen rahoituksen päätöksissä vuoden 2025 alusta lukien ja lisäksi ministeriö tarkentaa käsitteitä ja käytäntöä taloushallinnon koodistossa, tiedonkeruussa ja taloushallinnon asiantuntijoiden tapaamisissa.

Tarkastuskertomusluonnokseen sisältyvät suositukset 2, 3 ja 5 sisältyvät myös lopulliseen tarkastuskertomukseen. Ammattikorkeakoululain luvun 7 mukaan ammattikorkeakoulujen ohjaus ja seuranta ovat opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviä ja mahdollinen rahoituksen maksatuksen keskeytys edellyttää sitä, että ministeriö seuraa aktiivisesti ammattikorkeakouluja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena ei ole lausuntonsa mukaan antaa jatkossakaan tarkastuskertomusluonnokseen sisältyneen suosituksen 4 (Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi muuttaa omaa palautemenettelyään siten, että ammattikorkeakouluille annettaisiin kirjallinen palaute) mukaista kirjallista palautetta, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin ilmoittaa selvittävänsä nykyisten käytänteiden ohella mahdollisuutta laajentaa vuosittain laadittavia tilastotarkasteluja tarkoituksenmukaisin välein myös korkeakoulukohtaisin huomioin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on perustellut kirjallisesta palautteesta luopumista sillä, että kirjallinen palaute ei ole osoittautunut toimivaksi ohjauskäytänteeksi ja vuorovaikutteisuuden vahvistamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan kirjallinen palaute oli käytössä ohjausmuotona silloin, kun ammattikorkeakoululain hallituksen esitys on laadittu.

Tarkastuskertomusluonnokseen sisältyvä suositus 4 sisältyy myös lopulliseen tarkastuskertomukseen. Suullisen palautteen heikkoutena voidaan pitää sitä, että palaute ei tule dokumentoiduksi samalla tavalla kuin kirjallinen palaute ja että suullinen palaute ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei aio lausuntonsa mukaan edistää tarkastuskertomusluonnokseen sisältynyttä suositusta 6 (Opetus- ja kulttuuriministeriön suositellaan edistävän sitä, että momentilta 29.40.55 myönnettävän harkinnanvaraisen rahoituksen sääntelyssä palattaisiin noudattamaan valtionavustuslakia), mutta ministeriö aikoo kiinnittää jatkossa enemmän huomiota kertomusluonnoksen havaintoluvussa esiin nostettuun harkinnanvaraisen rahoituksen dokumentointiin ja ministeriö aikoo myös panostaa valvonnan dokumentointiin.

Tarkastuskertomusluonnokseen sisältyvä suositus 6 sisältyy myös lopulliseen tarkastuskertomukseen. Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö aikoo kiinnittää jatkossa enemmän huomiota harkinnanvaraiseen rahoitukseen liittyvään dokumentointiin, mutta valtionavustusten saajien yhdenmukainen kohtelu toteutuisi paremmin, jos toimintaan sovellettaisiin edelleen valtionavustuslakia.

Lausunnonantajan näkemykset havaintoluvuista

Havaintoluku 3.2.

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.2. on raportoitu tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuolisen rahoituksen laskentaperusteiden virheistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan ilmoittanut kuulevansa Satakunnan ammattikorkeakoulua ja käynnistävänsä menettelyn, jossa Satakunnan ammattikorkeakoulun tulee ammattikorkeakoululain 48 § mukaisesti palauttaa väärin perustein myönnetty rahoitus tai 51 § mukaisesti edellä mainittu erä kuitataan tulevasta rahoituksesta.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen on lisätty opetus- ja kulttuuriministeriön suunnittelemaat menettelyt. Tarkastuskertomuksen havaintoluvussa 3.2. kuitenkin edelleen suositellaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittäisi systemaattisesti vuotta 2022 koskeneiden ulkopuolisen TKI-rahoituksen tietojen oikeellisuutta ja ryhtyisi selvitysten perusteella mahdollisiin ammattikorkeakoululain mukaisiin toimenpiteisiin. Systemaattinen selvittäminen koskisi kaikkia ammattikorkeakouluja.

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.2. käsitellään myös TKI-profiilaatorahoituksen rahoituslähdekirjauksen ohjeistamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan todennut, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja ammattikorkeakoulujen vuorovaikutus on luontevaa ja jatkuvaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö halusi lausunnossaan täydentää luvussa 3.2. raportoitua asiaa toteamalla, että virheelliseen rahoituslähteeseen kirjatusta TKI-profirahoituksesta 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. Edelleen lausunnon mukaan Arenen TKI-valiokunnan puheenjohtaja otti asiasta tiedottamisen valiokunnan kautta tehtäväkseen. Tällöin tieto jaettiin suoraan ammattikorkeakoulujen TKI-asiantuntijoille. Tämän lisäksi OKM viesti asiasta ammattikorkeakouluille vuosittaisessa tiedonkeruuta käsittelevässä Kota-seminaarissa.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen on lisätty opetus- ja kulttuuriministeriön kuvaamat tiedottamista koskevat lisäykset. Koska KOTA-seminaarin jälkeen ammattikorkeakouluissa on ollut epätietoisuutta siitä, miten ammattikorkeakouluissa tulisi menetellä, olisi ministeriön pitänyt todeta, että viestintä on ollut riittämätöntä. Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama korjaustarpeista viestiminen olisi pitänyt ulottaa kaikille ammattikorkeakouluille, jotta ammattikorkeakouluja olisi kohdeltu tasapuolisesti.

Havaintoluku 4.2.

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 4.2. on raportoitu siitä, että harkinnanvaraisen rahoituksen maksatuksen etupainotteisuus tulee lopettaa Valtioneuvoston päätöksen valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (annettu 12.4.1995) kohdan 6.8. nojalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan todennut, että valtion maksatustietojärjestelmää ollaan uudistamassa, jolloin myös opetus- ja kulttuuriministeriön työkalut ja maksatusprosessi tulevat kehittämiskohteeksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on perustellut vallitsevaa suorituskäytäntöä sillä, 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.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen on lisätty opetus- ja kulttuuriministeriön kuvaamia perusteluja maksatuksen etupainotteisuudelle, mutta havaintolukuun sisällynyttä suositusta ei ole muutettu. Esimerkiksi tarkastuskertomusluonnoksessa käsitellyn Kyberturvallisuuskoulutuksen ja siihen liittyvän yhteistyön kehittäminen korkeakouluissa -hankkeen toteutusajaksi on 19.12.2022-31.12.2025 ja 1 180 000 euron suuruinen avustus on maksettu yhdessä erässä 29.12.2022. Avustuksen saa Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy on sisällyttänyt hakemusasiakirjoihin hankkeen talousarvion. Hankkeen välittömät kustannukset ovat talousarvion mukaan 96-prosenttisesti henkilöstökuluja ja muilta osin palvelukuluja.

Henkilöstökulut toteutuvat pääsääntöisesti suoriteperusteen mukaisesti. Etupainotteinen maksatus mahdollistaa sen, että ammattikorkeakoulu pystyy sijoittamaan opetus- ja kulttuuriministeriöltä saatuja harkinnanvaraisia avustuksia.

Havaintoluku 6

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 6 on raportoitu rahoitusmallin eri osatekijöistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota uraseurantakyselyihin, työllistymiseen ulkomaille ja AVOP-kyselyihin. Lausunnossa ei kiistetä tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä havaintoja.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen on lisätty opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa olevia huomioita, jotka liittyvät uraseurantakyselyihin, työllistymiseen ulkomaille ja AVOP-kyselyihin.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnossa ei tullut esiin teknisluonteisia täsmennys- ja korjausehdotuksia.

Lisätietoja: Johtava tilintarkastaja Pasi Tervasmäki, p. 09 432 5842