

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

11/2024



Laillisuustarkastuskertomus

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/282/04.06.01/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen laillisuus-tarkastuksen Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 3. lokakuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Pasi Tervasmäki
johtava tilintarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-557-3 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-557-3
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-557-3>
Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli ammattikorkeakoulujen toimintaan myönnetty valtionrahoitus. Keskiössä oli erityisesti valtion talousarvion momentilta 2940.55 (Valtionrahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan, siirtomääräraha 2 v) myönnetty rahoitus. Momentille 2940.55 myönnettiin vuonna 2023 määrärahoja yhteensä 954,2 miljoonaa euroa. Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriöön sekä ammattikorkeakoululain tarkoittamiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiviin ammattikorkeakouluihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimii 22 osakeyhtiömuotoista ammattikorkeakoulua. Näistä tarkastuksen kohteeksi valittiin 13 eniten valtion perusrahoitusta vuonna 2023 saanutta ammattikorkeakoulua.

Tarkastus kohdistui vuosina 2021–2024 käytössä olleeseen korkeakoulujen rahoitusmalliin, mutta tarkastuksessa huomioitiin myös vuosien 2025–2028 rahoitusmalli. Rahoitusmallien sisällöissä ei ole merkittäviä eroja. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että vuosien 2025–2028 rahoitusmalliin tuleva henkilötunnuksen edellyttämisen vaatimus avoimen ammattikorkeakoulun opintopisteiden huomioimisessa on tervetullut uudistus ja että uudistus parantaa suoritusten tekijöiden todentamista. Uudistus myös edistää koulutuksista saatavien osaamishyötyjen kohdentumista paremmin suomalaisen työelämän kehittämiseen.

Tämä ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen tarkastus on jatkoa aiemmin ilmesytyneeseen yliopistojen valtionrahoitusta käsitelleeseen tarkastuskertomukseen (10/2018). Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen toimintaa samankaltaisilla välineillä. Opetus- ja kulttuuriministeriön kautta kanavoitu perusrahoituksen rahoitusmalli on samankaltainen ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Myös tiedonkeruu ja Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto ohjaavat ja ohjeistavat samankaltaisesti niin ammattikorkeakouluja kuin yliopistojakin.

Valtionrahoituksen käyttö on ammattikorkeakouluissa järjestetty olennaisilta osin läpinäkyvästi, mutta ainoan rahoitusehdon noudattamisen valvonta ei ole ministeriön puutteellisen ohjeistuksen takia mahdollista

Yliopistojen autonomian ohella myös ammattikorkeakouluilla on autonomia eli varsin laaja toimintavapaus suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön. Valtionrahoitus sisältää vain yhden käyttöehdon, joka on se, ettei myönnettyä rahoitusta saa käyttää elinkeinotoiminnan tukemiseen. Käyttöehdon toteutumisen todentamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön olisi tarpeen täsmentää ohjeistustaan. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan (TKI) ulkopuolista rahoitusta koskien opetus- ja kulttuuriministeriön pitäisi olla paremmin selvillä siitä, minkälaisen toiminnan ammattikorkeakoulut tulkitsevat TKI-toiminnaksi.

Ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus toteutuu, mutta ministeriön tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota riittävään valvontaan ja ohjeistamiseen

Ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus valtionrahoituksen käytöstä ja käytön perusteista toteutuu olennaisilta osin riittävästi, mutta opetus- ja kulttuuriministeriön antamaa ohjeistusta pitäisi täsmentää. Monet tarkastuskertomuksessa käsitellyt havainnot ovat seurausta siitä, ettei opetus- ja kulttuuriministeriö ole valvonut valtionrahoituksen käyttöä ja käytön perusteita riittävästi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi myös reagoida nopeammin rahoitusmallissa oleviin riskialttiisiin kohtiin, jotta rahoituksen käytön perusteet olisivat paremmin todennettavissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön palautemenettely ammattikorkeakouluille ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.

Harkinnanvaraisen rahoituksen sääntely kaipaisi terävöittämistä valtionrahoituksen saajien yhdenmukaisemman kohtelun mahdollistamiseksi

Momentilta 29.40.55 myönnettyyn harkinnanvaraiseen rahoitukseen on vuoden 2019 alusta alkaen sovellettu valtionavustuslain (688/2001) sijaan ammattikorkeakoululakia (932/2014). Muutosta on perusteltu hallinnollisen työn vähentymisellä ja rahoituksen läpinäkyvyyden parantamisella. Tarkastuksen perusteella valtionrahoituksen saajien yhdenmukainen kohtelu toteutuisi paremmin, jos toimintaan sovellettaisiin edelleen valtionavustuslakia.

Keskeisten tunnuslukujen laskentaa ei ole toteutettu yhdenmukaisella tavalla

Tarkastuksessa todettiin, että keskeisten tunnuslukujen laskenta ei ole toteutunut eri ammattikorkeakouluissa yhdenmukaisella tavalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa korkeakoulujen taloutta ja tilivelvollisuuden toteutumista korkeakoulujen lakisäätöisen tilinpäätösraportoinnin pohjalta. Opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämässä Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa määritellään korkeakoulusektorille muun muassa yhtenäiset raportointimallit sekä tunnuslukujen laskentakaavat.

Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston mukaisesti korkeakoulujen toimintakertomuksessa esitetään talouden tunnuslukuina toiminnan laajuuden muutosta, kannattavuutta, maksuvalmiutta sekä vakavaraisuutta kuvaavia tunnuslukuja.

Rahoitusmalli tarjoaa ammattikorkeakouluille mahdollisuuksia lyhytaikaisiin hyötyihin kokonaishyödyn kustannuksella

Tarkastuksessa selvitettiin rajoitettuun varmuuteen perustuen sitä, tukeeko rahoitusmalli ammattikorkeakoulujen tuloksellista toimintaa. Rahoitusmallissa on tuloksellista toimintaa tukevia elementtejä, kuten se, että laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn toiminnan rahoituksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta ei tarvitse palauttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle. Rahoitusmallista 95 prosenttia perustuu indikaattoripohjaisiin osatekijöihin. Näistä osatekijöistä noin kaksi kolmasosaa on sellaisia, joihin ei liity osatoimintoihin liittyviä pohdintoja. Jäljellä olevassa kolmanneksessa on esimerkiksi elementtejä, joihin panostamalla ammattikorkeakoulu on saattanut saavuttaa sellaisia lyhyen aikavälin taloudellisia hyötyjä, joista aiheutuneet osaamishyödyt eivät ole kohdentuneet suomalaisen työelämän kehittämiseen. Myös suurelle yleisölle suunnatut julkaisut ja yhteistyöopinnot sisältävät riskejä osatoiminnille.

Tarkastusviraston suositukset

1. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota nykyistä enemmän riittävään valvontaan ja ohjeistamiseen.
2. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota rahoitusehtojen noudattamisen todentamiseen.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi muuttaa omaa palautemenettelyään siten, että ammattikorkeakouluille annettaisiin kirjallinen palaute.
4. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota tunnuslukujen laskemisen eroihin ja puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin.
5. Opetus- ja kulttuuriministeriön suositellaan edistävän sitä, että momentilta 29.40.55 myönnettävän harkinnanvaraisen rahoituksen sääntelyssä palattaisiin noudattamaan valtionavustuslakia.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Onko valtionrahoituksen käyttöehtoja noudatettu ja onko valtionrahoituksen käyttö järjestetty ammattikorkeakouluissa läpinäkyvästi siten, että eri rahoituslähteiden mukainen käyttö ja käytön kohteet ovat kohtuudella todennettavissa ja erotettavissa toisistaan?	12
2.1 Ammattikorkeakouluille myönnetyn perusrahoituksen laskennalliset perusteet ovat selkeitä TKI-toiminnan ulkopuolista rahoitusta lukuun ottamatta	13
2.2 Ministeriön antamat ohjeistukset harkinnanvaraisen rahoituksen kirjaamisesta eivät ole selkeitä	15
2.3 Ministeriö on asettanut rahoituksen käytölle ehdon, jonka toimeenpanoa taloushallinnon koodisto ei ohjaa riittävästi	15
2.4 Opintopisteiden edellyttämää työmäärää tulisi edelleen yhtenäistää	17
3 Toteutuuko ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja edelleen eduskunnalle valtionrahoituksen käytöstä ja käytön perusteista olennaisilta osin riittävästi?	19
3.1 Ammattikorkeakoulujen raportointi perusrahoitukseen vaikuttavista määräytymisperusteista on toteutettu asianmukaisesti	19
3.2 Ammattikorkeakoulujen raportointi perusrahoituksen määräytymisperusteista on pääosin luotettavaa, mutta TKI-toiminnan perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen sisältyy epävarmuutta	22
3.3 OKM:n antama palautemenettely ei ole toteutunut hallituksen esityksen mukaisella tavalla	26
3.4 Ministeriön tulisi valvoa aktiivisemmin ja siten reagoida nopeammin rahoitusmallissa oleviin riskialttiisiin osatekijöihin	27
4 Onko harkinnanvaraista rahoitusta jaettu yhdenmukaisin perustein (valtionavustusten saajien yhdenmukainen kohtelu)?	30
4.1 Harkinnanvaraisen rahoituksen dokumentointia tulee kehittää jälkikäteen todentamisen parantamiseksi	30
4.2 Harkinnanvaraisen rahoituksen maksamisen etupainotteisuus tulee lopettaa ja tilivelvollisuutta terävöittää	32
5 Onko keskeisten tunnuslukujen laskenta toteutettu eri ammattikorkeakouluissa yhdenmukaisella tavalla?	35
5.1 Tunnuslukujen laskennassa havaittiin eroja ammattikorkeakoulujen välillä	35
5.2 Tunnuslukujen laskentaa tulee ohjeistaa täsmällisemmin	36
5.3 Tase-erien sisältöjen vertailukelpoisuutta tulee valvoa	36

6	Tukeeko rahoitusmalli ammattikorkeakoulujen tuloksellista toimintaa?	38
6.1	Rahoitusmallissa on rahoitusoptimointiin kannustavia piirteitä	38
6.2	Rahoitusmallin uudistusta on valmisteltu työryhmässä	39
6.3	Yhteistyöopintojen kasvu on keskittynyt muutamaan ammattikorkeakouluun	41
6.4	Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu on avoimen AMK:n opintopisteissä selkeästi suurin - kasvua maksuttomilla verkko-opinnoilla	42
6.5	Tulkinnanvaraa TKI-toiminnasta	44
6.6	Julkaisutoiminnassa rahoitusmalli ei ole kannustanut panostamaan laatuun vaan määrään	44
6.7	Uraseurantakyselyjen toteutus on vaatinut pelisäännöistä sopimista	46
6.8	Työllisten määrää koskevaa laskentakriteeriä olisi syytä kehittää	47
6.9	AVOP-palautekyselyt koetaan raskaaksi	48
	Liite: Miten tarkastettiin	49
	Viitteet	53



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena oli ammattikorkeakoululain (932/2014) 1 §:n soveltamisalan mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) toimialaan kuuluvat ammattikorkeakoulut ja OKM:n ammattikorkeakoululain mukaiset tehtävät. OKM:n hallinnonalalla toimii 22 osakeyhtiömuotoista ammattikorkeakoulua. Näistä tarkastuksen kohteeksi valittiin 13 eniten valtion perusrahoitusta vuonna 2023 saanutta ammattikorkeakoulua. Ammattikorkeakoululain 2 §:n mukaan ”ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat yhdessä korkeakoululaitoksen”. Tarkastusvirasto on julkaissut yliopistojen valtionrahoituksesta laillisuustarkastuskertomuksen (10/2018) vuonna 2018. Tämä ammattikorkeakoulujen valtionrahoitusta koskeva tarkastus täydensi siten korkeakoululaitoksen valtionrahoituksen tilannekuvaa.

Tarkastuksen keskiössä oli valtion talousarvion momentilta 2940.55 (Valtionrahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan, siirtomääräraha 2 v) myönnetty rahoitus. Momentille 2940.55 myönnettiin vuonna 2023 määrärahoja ammattikorkeakoulujen toimintaan yhteensä 954,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2023 määrärahaan sisältyi 16,7 miljoonaa euroa ammattikorkeakoululain mukaiseen ammattikorkeakoulujen harkinnanvaraiseen rahoitukseen. Momentilta 2940.55 maksetun valtionrahoituksen lisäksi ammattikorkeakouluille kanavoidaan vähäisessä määrin myös muuta rahoitusta, joka tulee muun muassa Suomen Akatemialta ja Business Finlandilta. Taloudellisen olennaisuuden vuoksi muu kuin momentilta 2940.55 kanavoitu valtionrahoitus rajattiin pääosiltaan tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastusaihe sisältyy tarkastusviraston vuosien 2023–2026 tarkastus- ja valvontasuunnitelmaan. Tarkastus toteutettiin laillisuustarkastuksena.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä

1. Onko valtionrahoituksen käyttöehtoja noudatettu ja onko valtionrahoituksen käyttö järjestetty ammattikorkeakouluissa läpinäkyvästi siten, että eri rahoituslähteiden mukainen käyttö ja käytön kohteet ovat kohtuudella todennettavissa ja erotettavissa toisistaan?
2. Toteutuuko ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja edelleen eduskunnalle valtionrahoituksen käytöstä ja käytön perusteista olennaisilta osin riittävästi?

3. Onko harkinnanvaraista rahoitusta jaettu yhdenmukaisin perustein (valtionavustusten saajien yhdenmukainen kohtelu)?
4. Onko keskeisten tunnuslukujen laskenta toteutettu eri ammattikorkeakouluissa yhdenmukaisella tavalla?

Tarkastuksen tavoitteena oli lisäksi antaa rajoitettuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, tukeeko rahoitusmalli ammattikorkeakoulujen tuloksellista toimintaa.

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitusta koskevissa tarkastuskysymyksissä painottuvat kriteerit, jotka ovat johdettavissa ammattikorkeakoululaista tai sen perusteella annetuista alempitaisoisista säädöksistä.

2 Onko valtionrahoituksen käyttöehtoja noudatettu ja onko valtionrahoituksen käyttö järjestetty ammattikorkeakouluissa läpinäkyvästi siten, että eri rahoituslähteiden mukainen käyttö ja käytön kohteet ovat kohtuudella todennettavissa ja erotettavissa toisistaan?

Yliopistojen autonomian ohella myös ammattikorkeakouluilla on autonomia eli varsin laaja toimintavapaus suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön (OKM). Ammattikorkeakoululaki antaa raamit alemman tasoisille normeille ja ohjeille. Valtionrahoitus sisältää vain yhden käyttöehdon, joka on se, ettei myönnettyä rahoitusta saa käyttää elinkeinotoiminnan tukemiseen. Käyttöehdon toteutumisen todentamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön olisi tarpeen täsmentää ohjeistustaan. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan (TKI) ulkopuolista rahoitusta koskien OKM:n pitäisi olla paremmin selvillä siitä, minkälaisen toiminnan ammattikorkeakoulut tulkitsevat TKI-toiminnaksi.

2.1 Ammattikorkeakouluille myönnetyn perusrahoituksen laskennalliset perusteet ovat selkeitä TKI-toiminnan ulkopuolista rahoitusta lukuun ottamatta

Ammattikorkeakoululain luvun 7 mukaan OKM ja ammattikorkeakoulu sopivat määrävuosiksi kerrallaan ammattikorkeakoulun toiminnalle asetettavista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Edelleen 7 luvun mukaan OKM myöntää ammattikorkeakouluille rahoitusta ammattikorkeakoululaissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Ammattikorkeakouluille momentilta 2940.55 myönnettävän perusrahoituksen rahoitusmallit ovat voimassa sopimuskauden. Tarkastuksen aikana oli käynnissä sopimuskausi 2021–2024.

Ammattikorkeakouluille myönnettävä perusrahoitus on laskennallista, ja rahoitusperusteiden keskinäisestä jakautumisesta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa ammattikorkeakouluista (1129/2014) (jäljempänä ammattikorkeakouluasetus) 12 §:ssä. 12 §:n (116/2019) mukaan ”perusrahoituksesta 95 prosenttia määräytyy toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella sekä 5 prosenttia muiden koulutuspolitiikan sekä tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoitteiden perusteella (strategiaperusteinen rahoitus). Toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuu koulutuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 76 prosenttia perusrahoituksesta, sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 19 prosenttia perusrahoituksesta”.

Ammattikorkeakouluasetuksen 13 §:ssä (116/2019) on avattu koulutuksen sekä TKI-toiminnan rahoitusperusteet: ”Koulutuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu suoritettuihin ammattikorkeakoulututkintoihin, ammatillisiin opettajankoulutusopintoihin ja opintopisteisiin, ammattikorkeakoulusta valmistuneiden työllistymiseen ja uraseurantaan sekä opiskelijapalautteeseen. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu julkaisuihin, suoritettuihin ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ulkopuoliseen rahoitukseen.”

Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen määräytymistä on edelleen täsmennetty OKM:n asetuksella ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä (117/2019). Asetuksen 3 §:n perusteella koulutuksen rahoitusosuuden laskentakriteerien sekä TKI-toiminnan rahoitusosuuden laskentakriteerien mukaisten rahoitusosuuksien laskennassa käytetään kolmen viimeisimmän käytävissä olevan kalenterivuoden laskentaperusteiden keskiarvoa, ja kohdennus ammattikorkeakoulujen välillä tehdään suoraan laskentakriteerin mukaisessa suhteessa.

Asetuksen (117/2019) 2 §:n mukaan TKI-toiminnan ulkopuolinen rahoitus on määritelty Tilastokeskuksen tekemän ulkopuolisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan määritelmän mukaisesti. Tarkastushetkellä voimassa ollut tutkimus- ja kehittämistoiminta löytyy Tilastokeskuksen sivustolta (määritelmä 2)¹. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan ammattikorkeakouluissa toteutetun toiminnan tulkinta Tilastokeskuksen määritelmän mukaiseksi toiminnaksi on ajoittain hankalaa ja OKM ei tarjoa tulkinta-apua². Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että OKM katsoo, että tarkastusviraston havaitsema epävarmuus ei johdu OKM:n puutteellisesta ohjeistuksesta. Lausunnon mukaan 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). Lausunnon mukaan tilaisuuksien yhteydessä korkeakoulujen edustajilla on mahdollisuus tuoda esille kehittämistarpeiden ohella määrittelyihin liittyviä haasteita. Näitä on lausunnon mukaan otettu huomioon annetussa ohjeistuksessa. Mikäli ohjeistuksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämien keskustelumahdollisuuksien lisäksi tarvitaan neuvontaa T&K-toiminnan tilastointimäärittelmästä, on OKM:n lausunnon mukaan tarkentava neuvonta määritelmästä vastaavan Tilastokeskuksen tehtäväkenttää. Lausunnon mukaan Tilastokeskuksen edustajat osallistuvat myös edellä mainittuihin KOTA-seminaareihin.

Tarkastuksen aikana tehtiin havaintoja siitä, minkälaista toimintaa ammattikorkeakoulut ovat määritelleet rahoitusmallin mukaiseksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuoliseksi rahoitukseksi. Eräs ammattikorkeakoulu oli saanut yhdeltä omistajaltaan lahjoituksia hankkeisiin. Lahjoituksista ei ole lahjakirjoja eikä muuta dokumentointia kuin säätiön toimitusjohtajan sähköposti. Hankkeista tulee raportoida säätiölle. Sama ammattikorkeakoulu oli ilmoittanut ulkopuolisena rahoituksena myös koulutusmyyntiä, asiantuntijapalveluiden myyntiä sekä tilaustutkimuksia. Toinen ammattikorkeakoulu oli ilmoittanut ulkopuolisena rahoituksena myös liiketoiminnan tuottoja eli laboratoriopalveluiden myyntiä, joka sisälsi myös analyysipalveluita ja tuotekehitystä. Kolmas ammattikorkeakoulu oli ilmoittanut ulkopuolisena rahoituksena maa- ja metsätalousministeriölle ostopalveluna tuotetun luonnoksen uudeksi kalastusmatkailun toimenpideohjelmaksi. Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että ammattikorkeakouluille myönnetyn perusrahoituksen laskennalliset perusteet ovat selkeitä paitsi, kun kyse on TKI-toiminnan ulkopuolisesta rahoituksesta.

2.2 Ministeriön antamat ohjeistukset harkinnanvaraisen rahoituksen kirjaamisesta eivät ole selkeitä

Tarkastushavaintojen mukaan momentilta 29.40.55 tehdyissä harkinnanvaraisen rahoituksen myöntöpäätöksissä on vaihtelevasti ohjeistettu avustuksen jaksottamista ammattikorkeakoulun kirjanpidossa. Esimerkiksi ammattikorkeakoulujen TKI-toiminnan kehittämiseen tarkoitettun profiloitirahoituksen (ns. profirahoituksen) rahoituspäätöksissä ohjeistus on ollut niukkaa. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan OKM:n edustaja puhui profirahoituksen jaksottamismahdollisuudesta lyhyesti helmikuussa 2023 pidetyssä TKI-johdon verkoston kokouksessa. OKM:n edustajan mukaan ministeriössä selvitetään vielä jaksotusmahdollisuutta, koska OKM:n edustajat eivät osanneet välittömästi vastata jaksottamismahdollisuutta koskevaan kysymyksen.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että OKM on antanut aiemmin myöntämäänsä rahoituspäätökseen uuden kirjausohjeen (OKM:n kirje [Laurea] 10.9.2021, OKM/18/523/2021, asia ”Korkeakoulujen lisäaloituspaikkoihin 3.3.2021 myönnetyn rahoituksen uusi kirjausohje”). Tarkastushavaintojen mukaan OKM:n myöntämien harkinnanvaraisten rahoitusten päätökset ovat kuitenkin viime vuosina muuttuneet eksaktimpaan suuntaan.

2.3 Ministeriö on asettanut rahoituksen käytölle ehdon, jonka toimeenpanoa taloushallinnon koodisto ei ohjaa riittävästi

Ammattikorkeakoululain 43 §:n mukaan OKM voi rahoitusta myöntäessään asettaa rahoituksen käyttämiselle ehtoja ja rajoituksia. OKM:n rajoituksen perusteella myönnettyä rahoitusta ei saa käyttää elinkeinotoiminnan tukemiseen.

Ammattikorkeakoululain 45 §:n perusteella OKM on laatinut Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston (tarkastuksessa käytetty versio OKM/2/500/2018, 11.11.2022). Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston luvun 5.4. mukaan ”Korkeakoulut laativat liiketoiminnasta kululajikohtaisen tuloslaskelman. Liiketoiminnalla tarkoitetaan tässä kaikkea liiketoiminnaksi määriteltä toimintaa. Määritelmä on siis laajempi kuin pelkkä elinkeinotoiminta”. Edelleen Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston luvun 6.3. mukaan ”Jos sama korkeakoulun yksikkö harjoittaa sekä liiketoimintaa että julkisrahoitteista toimintaa, voi liiketoiminnan erottaminen muusta toiminnasta tapahtua eriyttämällä liiketoiminta laskennallisesti korkeakoulun muusta varsinaisesta toiminnasta. Näin meneteltäessä laskennalliseen tuloslaskelmaan voidaan ottaa sekä kirjanpidollisia että kustannuslaskennallisia tuottoja ja kuluja”.

Tarkastuksen aikana käydyissä haastatteluissa on taloushallinnon koodistoa pidetty edellä mainituilta osin väljänä ja ohjausvaikutuksiltaan riittämättömänä. Myönnetylle rahoitukselle on asetettu rajoitus ”myönnettyä rahoitusta ei käytetä elinkeinotoiminnan tukemiseen”, mutta taloushallinnon koodisto ei edellytä laatimaan tuloslaskelmaa elinkeinotoiminnasta, jolloin rahoitusehdon todentaminen ei ole mahdollista. Asiaa on myös selvitetty OKM:ssä pidetyssä palaverissa (7.3.2024), ja asiaan liittyen on saatu 22.2.2024 vastine OKM:stä. Vastineen mukaan ”Ammattikorkeakoulujen valtionrahoituspäätöksissä koodiston lisäksi todetaan, että myönnettyä rahoitusta ei saa käyttää elinkeinotoiminnan tukemiseen. Mikäli ammattikorkeakoulun liiketoiminta osoittaa tappiota, OKM selvittää tilannetta. Selvitysten jälkeen on käynyt esimerkiksi ilmi, että liiketoiminta sinällään ei ole tappiollista, mutta muuttuu sellaiseksi esim. hallinnon kulujen vyörytyksen jälkeen. Asiaa on syytä painottaa edelleen ja tarkentaa ammattikorkeakoulujen kanssa, jotta menettelyt selkeytyvät”.

Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa ohjeistetaan liiketoiminnan esittämistä tilinpäätöksessä, jotta OKM voisi varmistua siitä, että julkiseen tehtävään tarkoitettua rahoitusta ei ole käytetty korkeakoulun tappiolliseen liiketoimintaan. Jos liiketoiminta on eriytetty harjoitettavaksi erillisessä juridisessa yksikössä, sisältyy tytäryrityksen tilinpäätös korkeakoulun laatimaan konsernitilinpäätökseen. Jos sama korkeakoulun yksikkö harjoittaa sekä liiketoimintaa että julkisrahoitteista toimintaa, voi liiketoiminnan erottaminen muusta toiminnasta tapahtua eriyttämällä liiketoiminta laskennallisesti korkeakoulun muusta varsinaisesta toiminnasta. Näin meneteltäessä laskennalliseen tuloslaskelmaan voidaan ottaa sekä kirjanpidollisia että kustannuslaskennallisia tuottoja ja kuluja. Kustannuslaskennallisia eriä ovat muun muassa yhteiskustannusten vyörytyserät kuten toimitilakustannukset. Vyörytettyjen kustannusten tulee perustua kirjanpidon tietoihin. Laskentaperusteet tulee dokumentoida soveltuvassa laajuudessa.

Tarkastuksen perusteella todettiin, että ammattikorkeakoulujen tilinpäätösten liitetietoihin laatimilla liiketoiminnan tuloslaskelmilla yhteiskustannusten vyörytysperiaatteet poikkeavat olennaisesti toisistaan. Tarkastuksessa tuli esille myös, että Savonia ammattikorkeakoulun tilinpäätöksen 2022 liitetiedoissa esittämä liiketoiminnan tuloslaskelma on laadittu niin, ettei se sisällä vyörytyksiä ollenkaan.

Taloushallinnon koodistossa on ohjeistettu kokonaiskustannusten laskentamenettelyä sekä esitetty, että kustannusten laskenta palvelee esimerkiksi hanke- ja liiketoimintaa, joissa välilliset kustannukset kohdistetaan eri laskentakohteille. Jos kaikkia kustannuksia ei oteta laskennassa huomioon, syntyy piilokustannuksia, joita rahoitetaan

viime kädessä korkeakoulujen koulutukseen ja tutkimukseen tarkoitettusta perusrahoituksesta. Tarkastetuissa ammattikorkeakouluissa yhteiskustannusten vyörytyksiä liiketoiminnalle on tehty toimintojen liikevaihdon suhteessa, prosentuaalisesti liiketoiminnasta, erilaisten ajureiden avulla (neliöt, opiskelija- ja henkilömäärät) sekä mahdollisimman tarkasti aiheuttamisperiaatteiden mukaan. Tarkastuksessa suositellaan, että OKM varmentaa korkeakoulujen liiketoiminnan kokonaiskustannusten laskentamenettelyä samalla, kun se arvioi, onko julkiseen tehtävään tarkoitettua rahoitusta käytetty korkeakoulun tappiolliseen liiketoimintaan.

Taloushallinnon koodistossa on tunnistettu elinkeinotoiminnan ja liiketoiminnan käsitteiden välisiä eroja. Koodiston luvun 6.2. mukaan ”Liiketoimintaa tarkastellaan koodistossa EU-säädösten ristiinsubventiokiellon näkökulmasta, ja määrittelyn avulla pyritään erottamaan liiketoiminta valtion rahoittamasta toiminnasta. Verohallinto puolestaan tarkastelee elinkeinotoimintaa tuloverolain näkökulmasta ja liiketoimintaa arvonlisäverotuksen näkökulmasta. Huomionarvoista on lisäksi se, etteivät tuloverolain elinkeinotoiminta-käsite ja arvonlisäverolain liiketoiminta -käsite vastaa toisiaan”.

Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa tulisi nykyistä täsmällisemmin huomioida rahoituspäätöksessä olevan elinkeinotoiminta-termin tulkinta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että OKM selkeyttää rahoituksen ehtojen terminologiaa valtionrahoituksen ja harkinnanvaraisen rahoituksen päätöksissä vuoden 2025 alusta lukien ja lisäksi OKM tarkentaa käsitteitä ja käytäntöä taloushallinnon koodistossa, tiedonkeruussa ja taloushallinnon asiantuntijoiden tapaamisissa.

2.4 Opintopisteiden edellyttämää työmäärää tulisi edelleen yhtenäistää

Ammattikorkeakoulututkinnot ovat ammattikorkeakouluasetuksen 3 §:n (1294/2019) mukaan laajuudeltaan 180, 210, 240 tai 270 opintopistettä tutkinnosta riippuen. Edelleen 3 §:n mukaan ”yhden lukuvuoden opintojen suorittamiseen keskimäärin vaadittava 1 600 tunnin työpanos vastaa 60 opintopistettä”. Laskennallisesti yhden opintopisteen työmäärä on siten 26,67 tuntia. 26,67 tuntia on pyöristetty ammattikorkeakoulujen ylläpitämässä valintaoppaassa 27 tuntiin. ”Yhden opintopisteen (op) suorittaminen tarkoittaa noin 27 tuntia opiskelijan työtä.”³

Tarkastuksessa tehtiin havainnot yhden opintopisteen (op) tarkoittamasta työmäärästä. Tarkastuksessa selvitettiin erään ammattikorkeakoulun avoimen ammattikorkeakoulun opintopistemääriä. Vuonna 2022 22 opiskelijalla oli suorituksia yhteensä 80 op tai enemmän, ja näistä kuudella opiskelijalla suorituksia oli yhteensä yli 100 op. Eniten opintopisteitä kartuttaneelle henkilölle oli kertynyt vuoden aikana yhteensä 142 opintopistettä. 142 opintopisteen eteen on laskennallisesti (laskennassa käytetty arvoa 26,67 tuntia) tarvinnut opiskella kalenterivuoden aikana 3 787 tuntia eli noin 10,38 tuntia vuoden jokaisena päivänä.

Tarkastushavaintojen perusteella on todettu ilmeinen riski sille, että opintosuoritusten edellyttämässä työmäärässä on epäyhtenäisyyttä. Opintosuoritusten edellyttämän työmäärän yhdenmukaisuus on kuitenkin erittäin tärkeä tekijä rahoitusmallin toimivuuden kannalta. Tarkastuskertomusluonnoksen lausuntokierroksen aikana hankittiin lisätietoa työmäärän yhdenmukaisesta mitoituksista. Ammattikorkeakoululain 62 §:n 2 momentin mukaan ”Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013).” 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. Tarkastuksessa käytiin läpi ammattikorkeakouluihin kohdistuneita auditointiraportteja. Muutamia ammattikorkeakouluja koskevissa auditointiraporteissa raportoitiin kehittämiskohteina opintojaksojen työmäärän yhteneväistä mitoitusta⁴. Opintopisteiden yhtenäisyyteen pyritään siten vaikuttamaan Karvin toteuttamin arvioin.

3 Toteutuuko ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja edelleen eduskunnalle valtionrahoituksen käytöstä ja käytön perusteista olennaisilta osin riittävästi?

Ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus valtionrahoituksen käytöstä ja käytön perusteista toteutuu olennaisilta osin riittävästi, mutta opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) antamassa ohjeistuksessa on täsmentämisen tarvetta. Monet tarkastuskertomuksessa käsitellyt havainnot ovat seurausta siitä, ettei OKM ole suorittanut riittävää valvontaa. OKM:n tulisi myös reagoida nopeammin rahoitusmallissa oleviin riskialttiisiin kohtiin, jotta rahoituksen käytön perusteet olisivat paremmin todennettavissa. OKM:n palautemenettely ammattikorkeakouluille ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.

3.1 Ammattikorkeakoulujen raportointi perusrahoitukseen vaikuttavista määräytymisperusteista on toteutettu asianmukaisesti

OKM:n antamassa asetuksessa ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä (117/2019) määritellään tiedot, jotka ammattikorkeakoulujen tulee raportoida ministeriölle. Tarkastetuilla ammattikorkeakouluilla on opinto- ja julkaisutietojen osalta yhteneväiset lähdejärjestelmät, ja korkeakoulut ovat järjestäneet mainittujen tietojen tuottamisen prosessit olennaisilta osin asianmukaisesti. Korkeakoulut varmistavat ja valvovat tietojen luotettavuutta ja oikeellisuutta. KOTA-tietojärjestelmän kautta kerätyissä taloustiedoissa havaittiin joitakin epäyhteneväisyyksiä verrattuna ammattikorkeakoulujen tilinpäätöstietoihin.

Keskeinen ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuutta koskeva tarkastuskohde koski ammattikorkeakoululain 43 §:ssä säädettyjä valtion rahoituksen määräytymisperusteita. Kyseisessä pykälässä todetaan, että OKM myöntää ammattikorkeakouluille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottamalla huomioon toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden, sekä muiden koulutuspolitiikan ja tutkimus- ja kehittämispolitiikan tavoitteiden perusteella. Ammattikorkeakouluja koskevan valtioneuvoston asetuksen (1129/2014) 13 §:ssä säädetään, että koulutuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu esimerkiksi suoritettuihin tutkintoihin ja opintopisteisiin ja että tutkimus- ja kehittämistoiminnan perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu esimerkiksi julkaisuihin ja tutkimus- ja kehittämistyön ulkopuoliseen rahoitukseen.

Ammattikorkeakoululain 43 §:n mukaan laskennallisin perustein myönnettävän rahoituksen perusteena olevista laskentakriteereistä säädetään OKM:n asetuksella. OKM:n asetuksessa (117/2019) perusrahoituksen määrä perustuu ammattikorkeakoulun ilmoittamiin kriteerien mukaisiin esimerkiksi tutkintojen ja julkaisujen määriä koskeviin tietoihin. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko ammattikorkeakoulujen raportointi opetus- ja kulttuuriministeriölle perusrahoituksen käytöstä toteutettu siten, että ministeriö saa oikeaa ja riittävää tietoa perusrahoituksen rahoitusosuuksien mukaisen ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteerien toteutumisesta.

Ammattikorkeakoululain 45 §:n mukaan ammattikorkeakoulun tulee toimittaa OKM:lle sen määräämät tiedot koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnista, kehittämisestä, tilastoinnista sekä muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. OKM:n ammattikorkeakoulukohtaisissa valtionrahoituksen myöntämispäätöksissä todetaan, että myönnettyyn rahoitukseen sovelletaan ammattikorkeakoululakia ja että rahoituksen käytöstä on raportoitava Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston mukaisesti.

Tietoaineistojen tiedonkeruun lähteenä opetus- ja kulttuuriministeriö hyödyntää VIRT A-opintotietopalvelua ja VIRT A-julkaisutietopalvelua. Ammattikorkeakoulut siirtävät opintorekisteriensä keskeiset tiedot VIRT A-opintotietopalveluun ja julkaisutiedot VIRT A-julkaisutietopalveluun (julkaisutietojen toimitus osin myös KOTA-järjestelmän kautta). Tietovarannosta toteutettavien tiedonkeruiden osalta korkeakoulun tulee huolehtia, että se on päivittänyt tiedonkeruita koskevan tietosisältönsä vähintään vaaditun tilannepäivän mukaiseksi ja siirtänyt sen lähdejärjestelmästään tietovarantoon ilmoitettuun tiedonkeruujankokhaan mennessä.⁵ OKM:lle raportoitavien opinto- ja julkaisutietojen osalta tarkastetuilla ammattikorkeakouluilla oli yhtenäiset lähdejärjestelmät. Lähdejärjestelminä toimivat opintotietojen osalta PEPP I-järjestelmä ja julkaisutietojen osalta JUSTUS-järjestelmä.

OKM:n vuosittain päivittämä Tiedonkeruun käsikirja sisältää käsitelmäritellyt niille tiedoille, jotka korkeakoulujen tietojärjestelmistä tarvitaan ministeriön tiedonkeruuta varten. Tiedonkeruun käsikirjan mukaan tietoja käytetään korkeakoulujen ohjauksessa (rahoitusmalli, tunnuslukutavoitteet, OKM:n palaute). Korkeakoulut vastaavat tiedonkeruussa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta.⁶ Haastatteluiden ja prosessien läpikäyntien perusteella korkeakouluilla on yhteneväiset, asianmukaiset sisäiset prosessit opinto- ja julkaisutietojen tallentamiseen, kirjaamiseen sekä tietojen tarkistamiseen. Korkeakoulut hyödyntävät tietojen tarkistamisessa myös VIRTIA-opintotietopalvelun tarkistustiedostoja sekä julkaisutiedoista saatavia virheraportteja.

Ministeriö kerää ammattikorkeakouluilta tietoja lisäksi muun muassa henkilöstöstä ja taloudesta sekä opettaja- ja henkilöliikkuvuudesta KOTA-tiedonkeruun kautta. Kaikki ammattikorkeakoulut laativat kirjanpitolain mukaisen tilinpäätöksen. Ammattikorkeakoulujen talousseuranta rakentuu pääosin tämän lakisääteisen tilinpäätösraportoinnin tuottamien tietojen pohjalle. Kirjanpitolain mukainen tilinpäätösraportointi tuottaa riittävät tiedot muun muassa ammattikorkeakoulujen kannattavuuden, omavaraisuuden ja maksuvalmiuden seurantaan. Tilinpäätöstietojen lisäksi ammattikorkeakoulut toimittavat OKM:lle sen tarvitsemat muut taloustiedot. Taloustiedonkeruu perustuu Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston mukaiseen tietosisältöön.⁷ Kerättyjä taloustietoja verrattiin tarkastuksessa ammattikorkeakoulujen tilinpäätöstietoihin ja tiedoissa havaittiin joitakin epäyhteneväisyyksiä. Tarkastetuista ammattikorkeakouluista kuudella havaittiin epäyhteneväisyyksiä verrattuna tilinpäätöstietoihin tuloslaskelman liikevaihdon erien välillä sekä neljällä taseen erien välillä. Yhdellä ammattikorkeakoululla epäyhteneväisyys tase-erissä on vaikuttanut myös maksuvalmiutta kuvaavan tunnusluvun laskentaan.

OKM hyödyntää omien tiedonkeruidensa lisäksi Tilastokeskuksen keräämiä tietoja ja Opetushallituksen toimittamia tietoja opiskelijavalinnoista ja opiskelijaliikkuvuudesta.⁸

3.2 Ammattikorkeakoulujen raportointi perusrahoituksen määrätymisperusteista on pääosin luotettavaa, mutta TKI-toiminnan perusteella määrättyvään rahoitusosuuteen sisältyy epävarmuutta

Ammattikorkeakoululain 45 §:n mukaan ammattikorkeakoulun tulee toimittaa OKM:lle sen määräämät tiedot koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnista, kehittämisestä ja tilastoinnista sekä muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. Tarkastuksen perusteella ammattikorkeakoulujen raportointi perusrahoituksen määrätymisperusteista on pääosin luotettavaa, mutta TKI-toiminnan perusteella määrättyvään rahoitusosuuteen sisältyy epävarmuutta.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ulkopuolisen rahoituksen (11 %) laskentaperusteissa on ollut virheitä, joihin OKM ei ole puuttunut riittävän aktiivisesti

Tarkastuksessa havaittiin, että jotkut ammattikorkeakoulut ovat vuodelta 2022 ilmoittaneet talouden tiedonkeruussa Tiedonkeruulomakkeessa 4: Tutkimusrahoitus rahoituslähteittäin ja koulutusaloittain sarakkeessa H muu opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoitus sellaisia rahoitusosuuksia, jotka on myönnetty momentilta 29.40.55. Tiedonkeruun ohjeistuksen mukaan kyseiset osuudet olisi tullut ilmoittaa sarakkeessa E Perusrahoitus. Eli tiedonkeruun ohjeistuksen mukaan sarakkeessa E Perusrahoitus olevia tietoja ei lueta kuuluvaksi Ulkopuoliseen tutkimusrahoitukseen (summasarake F, joka muodostuu sarakkeiden G-AF summasta). Talouden tiedonkeruun ohjeistus⁹ muuttui vuodesta 2021 vuoteen 2022, ja tarkastushavaintojen mukaan OKM ei ole riittävän selkeästi viestittänyt muutoksesta ja tiedonkeruun tarkasta sisällöstä. Ammattikorkeakoulut olisivat tarkastushavaintojen perusteella kaivanneet selkeämpää ohjeistusta OKM:ltä. Vuotta 2021 koskenut ohjeistus: ”Sarake E Perusrahoitus, opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituksella (sis. strategiarahoitus) tehty tutkimus.” Vuotta 2022 koskenut ohjeistus: ”Sarake E Perusrahoitus, opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituksella valtion talousarvion momentilta 29.40.55 tehty tutkimus (sis. strategiarahoituksella tehty tutkimus).”

Ohjeistuksen epäselvyyteen ja puutteelliseen ohjeistuksesta viestimiseen on puuttunut myös Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry. Tarkastuksen aikana saatiin Arene ry:n pöytäkirjanote 18.8.2023 pidetystä hallituksen kokouksesta. Pöytäkirjanotteen

mukaan ”OKM on viestittänyt epäselvästi TKI-profirahoituksen kirjaamisesta raportoinnissa, jolloin korkeakoulut ovat toimineet eri tavoin. Nyt OKM:ltä pyydetään selvää ohjeistusta asiassa, mutta toivotaan, ettei asiaa muuteta takautuvasti kuin korkeintaan vuoden 2022 osalta”.

OKM:n tiedossa on ollut vuonna 2023, että ammattikorkeakoulut ovat raportoineet vuotta 2022 koskevassa tiedonkeruussa epäyhtenäisin tavoin. Myös ammattikorkeakoulujen tiedossa on ollut epäyhtenäiset käytännöt. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan vuonna 2022 OKM:n edustajat olivat vierailijoina ammattikorkeakoulujen TKI-johdon verkoston kokouksessa, jossa OKM:n edustajat mainitsivat siitä, että profilointirahoitus ei kuulu ulkopuolisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen raportointiin. Asiasta ei kuitenkaan lähetetty sähköpostia tai ohjauskirjettä. Vuonna 2023 erään ammattikorkeakoulun työntekijä selvitti, miten profilointirahoitus on raportoitu kussakin ammattikorkeakoulussa. Silloin havaittiin, että raportoinnissa oli eroja ammattikorkeakoulujen välillä. Edelleen tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kesällä 2023 käytiin keskustelu niiden ammattikorkeakoulujen TKI- ja taloustoimijoiden kesken, jotka olivat raportoineet 2022 profilointirahoituksen ulkopuoliseksi tutkimus- ja kehittämisrahoitukseksi.

OKM:n korkeakouluille 28.–29.8.2023 järjestämässä KOTA-seminaarissa¹⁰ on OKM:n edustaja pitänyt esityksen ”OKM vuosittaiset tiedonkeruut”. Esitysaineiston sivulla 16 sanotaan: ”Huom. Tutkimusrahoituksessa perusrahoitus kattaa momenttien 29.40.55 (AMK) ja 29.40.50 (YO) kautta saadun rahoituksen, sis. ammattikorkeakoulujen ns. profirahoitus. Vuoden 2022 osalta sovittu tietojen korjauksesta.” Tarkastushavaintojen mukaan esitys on konkretisoinut monelle ammattikorkeakoululle sen, että he ovat raportoineet virheellisesti profirahoituksesta. Profirahoitus on ollut harkinnanvaraista kilpailtua rahoitusta, ja siten sitä ei olla haastattelun perusteella mielletty perusrahoitukseksi. Tarkastushavaintojen perusteella myöskään ammattikorkeakoululain 43 § ei ole yksiselitteinen siltä osin, mikä rahoitus on luokiteltu perusrahoitukseksi. 43 §:n 3 momentin mukaan ”Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää ammattikorkeakouluille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus, sekä muiden koulutuspolitiikan ja tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoitteiden perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös myöntää ammattikorkeakouluille tuloksellisuusrahoitusta ammattikorkeakoulun tuloksellisen toiminnan perusteella sekä muuta harkinnanvaraista rahoitusta”. OKM:n tulisi huomioida tiedonkeruun ohjeistuksessa se, ettei käsitteiden sisältö olisi ristiriidassa ylemmän tasoisten normien kanssa.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan erään ammattikorkeakoulun työntekijän tekemässä selvityksessä kävi ilmi, että Tiedonkeruun käsikirjassa ei ole ollut mainintaa momentilta 29.40.55 maksetuista profirahoista ja ohjetta niiden tilastoinnista ennen vuotta 2022. Vuoden 2022 Tiedonkeruun käsikirjaan lisätystä tarkennuksesta ei tarkastuksessa saadun tiedon mukaan myöskään viestitty erikseen millään tavoin. OKM:n edustaja esitti asian KOTA-seminaarissa yhdellä kalvolla.

KOTA-seminaarin esityksessä ollut kohta ”Vuoden 2022 osalta sovittu tietojen korjauksesta” on herättänyt ammattikorkeakouluissa epätietoisuutta siitä, miten ammattikorkeakoulujen tulisi menettellä. Tarkastuksessa on verrattu vuotta 2022 koskeneiden tietojen eroja kesäkuun 2023 version ja marraskuun 2023 version välillä. Joulukuussa 2023 tehdyt perusrahoituksen rahoituspäätökset ovat perustuneet marraskuusiin tietoihin (keskiarvot laskettu vuosien 2022, 2021 ja 2020 tiedoista). Marraskuun 2023 tietojen perusteella neljän ammattikorkeakoulun tietoihin oli tehty muutoksia kesäkuun 2023 jälkeen. Tehdyt muutokset vähensivät kyseisen neljän ammattikorkeakoulun rahoitusosuutta. Tarkastuksessa selvitettiin kahden muutoksia tehneen ammattikorkeakoulun välistä kommunikointia OKM:n kanssa. Edellä mainitut kaksi ammattikorkeakoulua olivat oma-aloitteisesti ottaneet yhteyttä OKM:ään seminaarin jälkeen. OKM oli antanut kysyjille yksityiskohtaiset ohjeet korjausten tekemiseen. Korjaustarpeista viestiminen olisi pitänyt ulottaa kaikille ammattikorkeakouluille, jotta ammattikorkeakouluja olisi kohdeltu tasapuolisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja ammattikorkeakoulujen vuorovaikutus on luontevaa ja jatkuvaa. OKM:n lausunnon mukaan virheelliseen rahoituslähteeseen kirjatusta 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. Edelleen lausunnon mukaan Arenen TKI-valiokunnan puheenjohtaja otti asiasta tiedottamisen valiokunnan kautta tehtäväkseen. Tällöin OKM:n lausunnon mukaan tieto jaettiin suoraan ammattikorkeakoulujen TKI-asiantuntijoille. Tämän lisäksi OKM viesti asiasta ammattikorkeakouluille vuosittaisessa tiedonkeruuta käsittelevässä Kota-seminaarissa.

Tarkastuksessa tuli esille, että eräs ammattikorkeakoulu ei ollut reagoinut seminaarin esitykseen. Kyseisen ammattikorkeakoulun vuoden 2022 tietoihin sisältyi tiedonkeruun väärässä kohdassa ilmoitettu momentilta 29.40.55 saatu 635 151 euron osuus. 635 151 euron osuudesta selkeästi profirahoitukseksi tulkittiin tarkastuksessa yhteensä 375 654,12 euroa (koostui kahdesta eri projektista, rahoituspäätökset OKM/25/524/2020 ja OKM/119/523/2021).

Profirahoitukseksi tulkituissa päätöksissä oli seuraavan kaltainen teksti (tekstin lähteenä OKM/119/523/2021): ”Ministeriö maksaa rahoituksen talousarvion määrärahasta 2940.55.3 yhdessä erässä 15.12.2021. Valtion rahoituksessa on otettu huomioon lisäyksenä 627 840 euroa ammattikorkeakoulun strategiarahoitukseen vuosina 2021–2022. Lisärahoituksen perusteena on ministeriön käyttöön varattu ammattikorkeakoulujen TKI-toimintaan osoitettu erityisrahoitus vuoden 2021 talousarviossa. Lisärahoitus myönnetään harkinnanvaraisena valtionrahoituksena aiemman valtionrahoituspäätöksen täydennyksenä. Myönnettyyn rahoitukseen sovelletaan ammattikorkeakoululakia.”

Tarkastuksessa pyydettiin OKM:stä laskelma mahdollisesti virheellisesti ilmoitetun tiedon (635 150,65 euroa) vaikutuksista rahoituspäätöksiin. Tietojen mukaan kyseisen ammattikorkeakoulun mahdollisesti virheellisen ilmoituksen vaikutus vuotta 2024 koskevaan rahoitukseen on 149 655 euroa. Vastaavasti muut ammattikorkeakoulut ovat saaneet vähemmän rahoitusta kuin niille olisi kuulunut (sillä oletuksella, että muiden tiedot ovat oikein). Koska rahoituspäätökset perustuvat kolmen viimeisimmän vuoden keskiarvoihin, vaikuttaa ammattikorkeakoulun vuoden 2022 ulkopuolisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen määrään sisältyvä 635 150,65 euron osuus kaikkiaan kolmen vuoden rahoituspäätöksiin, ellei tietoja korjata.

Tarkastuksen perusteella OKM:n toimenpiteet virheellisten tietojen oikaisuihin ovat olleet puutteellisia. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että OKM selvittää systemaattisesti vuotta 2022 koskeneiden ulkopuolisen TKI-rahoituksen tietojen oikeellisuutta ja ryhtyy selvitysten perusteella mahdollisiin ammattikorkeakoululain mukaisiin toimenpiteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ilmoitti tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa kuulevansa Satakunnan ammattikorkeakoulua ja käynnistävänsä menettelyn, jossa Satakunnan ammattikorkeakoulun tulee ammattikorkeakoululain 48 §:n mukaisesti palauttaa väärin perustein myönnetty rahoitus tai 51 §:n mukaisesti edellä mainittu erä kuitataan tulevasta rahoituksesta. Tarkastuksen perusteella 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.

3.3 OKM:n antama palautemenettely ei ole toteutunut hallituksen esityksen mukaisella tavalla

Hallituksen esityksessä eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta (HE 26/2014 vp) on esityksen 45 §:n (Seuranta ja raportointi) yhteydessä hahmoteltu OKM:n antamaa palautetta ammattikorkeakouluille seuraavasti: ”Raportoinnin ja seurantatietojen perusteella ministeriö antaa sopimuskauden aikana tarkoituksenmukaisin välein palautetta ammattikorkeakoulun toiminnasta ja kehittämistarpeista. Lähtökohtana on, että ammattikorkeakouluille annettaisiin kirjallinen palaute laajempaan niinä vuosina, jolloin ei käydä sopimusneuvotteluja. Palautemenettelyllä ohjataan ja seurataan korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutumista sopimuskauden aikana”.

Kirjallisen palautteen menettely ei ole toteutunut ammattikorkeakoululain (932/2014) aikana. Tarkastuksen aikana OKM:stä saadun vastineen mukaan ”Korkeakoulujen ohjauskäytäntöjä sekä seurannan tietopohjaa on uudistettu vuoden 2014 HE:n jälkeen. Käyttöön on otettu mm. ammattikorkeakoulujen kanssa käytävät välitarkastusneuvottelut, joiden taustaksi OKM:ssä laadittiin kustakin ammattikorkeakoulusta kattavat tilasto- ja tilannekuvakoonnit sekä palaute työaineistoksi. Näiden aineistojen pohjalta korkeakouluille annettiin välitarkasteluneuvottelussa suullinen palaute”. OKM on perustellut suullisen palautteen etuina sitä, että kirjallisen palautteen laatimiseen kuluu aikaa ja että suullisesti voidaan rohkeammin sanoa, mikä on pielessä. 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 (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että OKM:n tarkoituksena ei ole antaa jatkossakaan kirjallista palautetta ammattikorkeakouluille. OKM perusteli kantaansa sillä, että kirjalliselle palautteelle ei ole lainsäädännöllistä perustaa. OKM kuitenkin ilmoitti selvittävänsä nykyisten käytänteiden ohella mahdollisuutta laajentaa vuosittain laadittavia tilastotarkasteluja tarkoituksenmukaisin välein myös korkeakoulukohtaisin huomioin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on perustellut lausunnossaan 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.

3.4 Ministeriön tulisi valvoa aktiivisemmin ja siten reagoida nopeammin rahoitusmallissa oleviin riskialttiisiin osatekijöihin

Valtioneuvosto on antanut uuden asetuksen ammattikorkeakoulujen rahoitusmallista 11.4.2024 (Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 160/2024). Samana päivänä OKM on antanut asetuksen perusrahoituksen laskentakriteereistä (171/2024). OKM:n asetuksen 1 §:n mukaan ”Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa opintopisteissä huomioidaan vuonna 2024 tai sen jälkeen suoritetuista opintopisteistä vain ne, joiden suorittajalla on suomalainen henkilötunnus”.

OKM pyysi tammi-helmikuussa 2024 lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi) lausuntoa seuraavien asetusten luonnoksista:

- valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta
- opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä.

Asetusehdotukset perustuivat lausuntopyynnön mukaan laaja-pohjaisen korkeakoulujen rahoituksen ja ohjauksen uudistamista valmistelleen OKM:n työryhmän ehdotukseen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen uusiksi rahoitusmalleiksi vuodesta 2025 alkaen ja niitä koskeviksi säädöksiksi.

OKM:n asetuksen 171/2024 sisältöä on taustoitettu lausuntopalvelussa olleella OKM:n 23.1.2024 päivätyssä muistiossa ”Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä”. Muistiossa on käsitelty henkilötunnusasiaa muun muassa seuraavasti ”Rahoituslaskennan opintosuoritteissa vain suomalaisen henkilötunnuksen omaavien huomioon ottaminen tarkoittaa todennäköisempää kiinnittymistä Suomeen ja osaamishyödyn kohdentumista suomalaisen työelämän kehittämiseen. Skaalautuvien digitaalisten opintokokonaisuuksien, ns. massa-MOOC:ien, tarjoaminen globaalisti on suomalaisissa korkeakouluissa vielä pieni, joskin nousussa oleva ilmiö. Massatoteutukset voisivat potentiaalisesti kasvattaa avoimina korkeakouluopintoina suoritettujen opintopisteiden määrää hyvin merkittävästi ja näin vähentää opintopistekohtaista kannustetta sekä kohdentaa rahoitusta korkeakoulujen välillä hyvinkin ennakoimattomasti”.

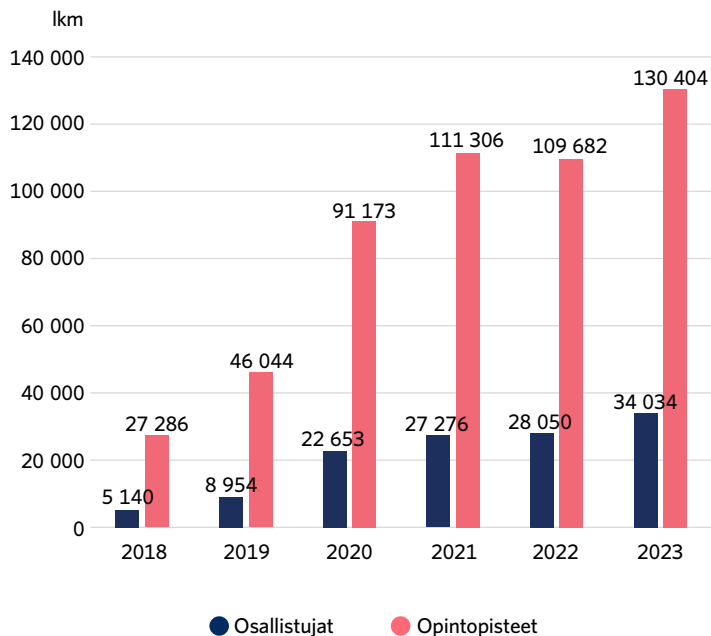
Tarkastuksessa on pohdittu sitä, liittyykö henkilötunnuksen edellyttäminen myös siihen, että OKM on havainnut vaikeuksia suorittajan yksilöinnissä tai peräti sitä, että on epäilty saman henkilön suorittaneen opintojaksoja useilla eri henkilötiedoilla.

Taulukko 1: Henkilötunnuksettomien lukumäärät ja osuudet avoimen ammattikorkeakoulun (AMK) opintopisteiden suorittajista vuosina 2021–2023. (Lähde: CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy)

Vuosi	2021	2021	2022	2022	2023	2023
AMK	henkilö- tunnuksettomat (lkm.)	henkilö- tunnuksettomat osuus (%)	henkilö- tunnuksettomat (lkm.)	henkilö- tunnuksettomat osuus (%)	henkilö- tunnuksettomat (lkm.)	henkilö- tunnuksettomat osuus (%)
Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu	6 390	37,10 %	7 350	38,02 %	6 385	31,18 %
Yhteensä AMK:t	10 196	15,99 %	12 499	18,90 %	15 971	16,88 %

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan vuosina 2021–2023 henkilötunnuksettomien osuus avoimen ammattikorkeakoulun opintopisteiden suorittajissa oli kokonaisuudessaan noin 17 prosenttia. Määrissä on kuitenkin vaihtelua. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulussa (käytetään myös nimeä XAMK) henkilötunnuksettomien osuus vuosina 2021–2023 oli noin 35 prosenttia. Kyseisessä ammattikorkeakoulussa avoimen ammattikorkeakoulun opintopistemäärät ovat vuodesta 2019 vuoteen 2023 kasvaneet noin 183 prosenttia, ja kansainvälisten opiskelijoiden suoritukset (sisältää henkilötunnuksettomien osuuden) ovat kasvaneet 489 prosenttia. Yksityiskohtaisemmat tiedot henkilötunnuksettomien osuuksista on esitetty taulukossa 1.

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulussa avoimen ammattikorkeakoulun opintopistemäärät kääntyivät reiluun kasvuun ensimmäisenä koronavuotena 2020. Vuotta 2020 koskeneen tilinpäätöksen mukaan ”Avoimen AMK:n opintopistekertymä ja opiskelijamäärä kaksinkertaistuivat vuoden 2020 aikana. Koulutustarjontaa kehitettiin suurryhmille tarkoitettuja sekä suomen- että englanninkielisiä automatisoituja opintojaksoja, joita Covid-19-pandemian vuoksi XAMK tarjosi maksuttomasti. Maksuttomuuskampanja sai aikaan opiskelijoiden vyöryn avoimen AMK:n opintoihin”. Maksuttomuus on useilla opintojaksoilla jatkunut vuoden 2020 jälkeenkin, ja maksuttomuus on vaikuttanut avoimen ammattikorkeakoulun opintopisteiden kasvuun myös myöhemmällä ajalla. Kuviosta 1 käy ilmi, että Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulussa avoimen ammattikorkeakoulun opintopistemäärät kääntyivät reiluun kasvuun ensimmäisenä koronavuotena 2020. Esimerkiksi englanninkielinen pelien kehittämisen opintojakso on ollut vuonna 2022 maksuton, ja opintojakso on ollut erityisen suosittu henkilötunnuksettomien opiskelijoiden keskuudessa.



Kuvio 1: Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun avoimen AMK:n toteumat vuosina 2018-2023. (Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen)

Maksuttomien kurssien henkilötunnuksettomien suorittajien todentaminen ei onnistu samankaltaisella varmuudella kuin henkilötunnuksellisten suorittajien todentaminen. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ammattikorkeakoulujen rekistereissä suorituksen metatietoihin kuuluvat opiskelijan yksilötiedot, kuten nimi ja syntymäaika. OKM:llä tai CSC:llä ei ole mahdollisuuksia varmistaa, että näiden tietojen takana on oikea henkilö.

Tarkastuksen perusteella rahoitusmalliin tuleva muutos henkilötunnuksen kytkemisestä rahoitukseen on tarpeellista, jotta pystytään paremmin todentamaan se, että suorituksen tekijä on yksi ja sama henkilö. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun kansainvälisten opiskelijoiden osuus avoimen ammattikorkeakoulun opiskelijoista on kasvanut merkittävästi 2010-luvun lopulta lähtien. Henkilötunnuksettomien opiskelijoiden tunnistamisen vaikeuksien vuoksi rahoitusmallia olisi pitänyt henkilötunnukseen liittyvän yksityiskohdan osalta muuttaa jo aiemmin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että OKM pitää lähtökohtana sitä, että ammattikorkeakoulut toimivat lainmukaisesti ja OKM:n tehokkaampi valvonta ei vastaisi autonomialtaan vahvojen osakeyhtiömuotoisten ammattikorkeakoulujen toiminnan lähtökohtaan.

4 Onko harkinnanvaraista rahoitusta jaettu yhdenmukaisin perustein (valtionavustusten saajien yhdenmukainen kohtelu)?

Momentilta 29.40.55 myönnettyyn harkinnanvaraiseen rahoitukseen on vuoden 2019 alusta alkaen sovellettu valtionavustuslain sijaan ammattikorkeakoululakia. Muutosta on perusteltu hallinnollisen työn vähentymisellä ja rahoituksen läpinäkyvyyden parantumisella. Tarkastuksen perusteella valtionavustusten saajien yhdenmukainen kohtelu toteutuisi paremmin, jos toimintaan sovellettaisiin edelleen valtionavustuslakia.

4.1 Harkinnanvaraisen rahoituksen dokumentointia tulee kehittää jälkikäteisen todentamisen parantamiseksi

Rahoituksen hakumenettelyiden sekä rahoituksen käytön valvonnan todentamisessa havaittiin puutteita. Yksi tarkastetuista rahoituksista oli jaettu avoimen hakumenettelyn sijaan maahanmuuton vastuukorkeakouluille. Toisen rahoituksen käytöstä annetut selvitykset oli dokumentoidusti hyväksytty, mutta jälkikäteen ei voitu todentaa, mitä asioita opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) valvonnassa oli käyty läpi.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua ammattikorkeakoululain 3 § 3 momentin mukaisen harkinnanvaraisen rahoituksen jakamisesta yhdenmukaisin perustein. Tarkastuksessa selvitettiin, onko rahoituksen saajia kohdeltu yhdenmukaisesti. Lisäksi arvioitiin, onko opetus- ja kulttuuriministeriö valvonut riittävällä tavalla ja riittävin kontrollein harkinnanvaraisen rahoituksen käyttöä. Harkinnanvaraisen rahoituksen hakemista, myöntämistä sekä käytön valvontaa tarkastettiin käymällä läpi vuonna 2022 myönnettyjen rahoitusten asiakirja-aineistoa. Valtion talousarvion momentin 29.40.55 (Valtionrahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan, siirtomääräraha

2 v) vuoden 2022 määrärahasta sai käyttää enintään 12,65 miljoonaa euroa ammattikorkeakoululain mukaiseen ammattikorkeakoulujen harkinnanvaraiseen rahoitukseen. Lisäksi määrärahasta oli varattu 10 miljoonaa euroa ammattikorkeakoululain mukaiseen ammattikorkeakoulujen harkinnanvaraiseen rahoitukseen korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisäämiseksi (RRF pilari3) osana elpymis- ja palautumissuunnitelmaa.

SIMHE-toiminnan (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland) lisärahoituksen hakumenettely toteutettiin normaalista harkinnanvaraisen rahoituksen jakamisen menettelystä poiketen. Lisärahoituksen perusteena oli eduskunnan vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa päättämä erityisrahoitus ukrainalaisille pakolaisille tarjottaviin tehostettuihin SIMHE- tuki- ja neuvontapalveluihin. Lisärahoitus myönnettiin harkinnanvaraisena valtionrahoituksena. SIMHE-korkeakoulujen toimista on sovittu OKM:n ja korkeakoulujen välisissä sopimuksissa sopimuskaudelle 2021–2024. Rahoitetut korkeakoulut määräytyivät sopimuksien kautta, eikä lisärahoituksesta avattu kaikille ammattikorkeakouluille avointa avustushakua. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että erityiset hakumenettelyn perusteet dokumentoidaan riittävällä tavalla, jotta ne ovat selkeästi myös jälkikäteen todennettavissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että SIMHE-toiminnassa vastuukorkeakouluina toimiville ammattikorkeakouluille annettiin käynnistysvaiheessa tukea. Lausunnon mukaan tarkoitus on ollut, että vastuukorkeakoulujen toiminta on hyödyttänyt kaikkia ammattikorkeakouluja.

OKM edellyttää harkinnanvaraisen rahoituksen myöntöpäätöksissä (pl. lisäaloituspaikkojen rahoitus), että rahoituksen käytöstä annetaan erikseen selvitys. Vuonna 2022 myönnettyjen harkinnanvaraisen rahoitusten käyttöaika ei ollut vielä päättynyt tarkastushetkellä. Tämän vuoksi tarkastuksessa on TKI-toiminnan tukemisen lisärahoituksen osalta arvioitu OKM:n tarjoamaa lomakepohjaa rahoituksen käytöstä annettaville selvityksille sekä selvitetty ministeriön käytänteitä selvitysten läpikäymiselle ja rahoituksen käytön valvonnalle. Selvityksellä tulee antaa tiedot avustuksen käytöstä, toteutuneista kustannuksista sekä toteutuneesta rahoituksesta. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan annettua selvitystä verrataan rahoituksen tutkimussuunnitelmaan. OKM:n asianhallintajärjestelmässä ammattikorkeakoulujen antamat selvitykset dokumentoidusti hyväksytään. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että selvitysten valvonta tehdään dokumentoidusti, jotta jälkikäteen voidaan todentaa, mitä asioita valvonnassa on käyty läpi.

4.2 Harkinnanvaraisen rahoituksen maksamisen etupainotteisuus tulee lopettaa ja tilivelvollisuutta terävöittää

Ammattikorkeakoululain 43 §:n 3 momenttiin on lisätty säännös (1368/2018, tullut voimaan 1.1.2019). Lisätyn säännöksen mukaan ”opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös myöntää ammattikorkeakouluille tuloksellisuusrahoitusta ammattikorkeakoulun tuloksellisen toiminnan perusteella sekä muuta harkinnanvaraista rahoitusta”. Momentilta 29.40.55 myönnettyyn harkinnanvaraiseen rahoitukseen on vuoden 2019 alusta alkaen sovellettu hallituksen esityksessä HE 152/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan valtionavustuslain sijaan ammattikorkeakoululakia.

Ammattikorkeakoululain 43 §:n 3 momentin lisäystä on taustoitettu hallituksen esityksessä HE 152/2018 vp seuraavasti: ”Ammattikorkeakouluille nykyisin valtionavustuslain ehtojen mukaisesti myönnettävät hankerahoitukset siirrettäisiin korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot -momentilta ammattikorkeakoululain 43 §:n 3 momentin mukaiseksi harkinnanvaraiseksi rahoitukseksi, joka ei siis enää jatkossa olisi valtionavustuslain tarkoittamaa rahoitusta. Tällä hetkellä ammattikorkeakoulut ovat voineet saada rahoitusta samaan asiakokonaisuuteen sekä osana korkeakoulujen valtionrahoitusta että valtionavustuksena myönnettävänä hankerahoituksena. Esitettävä muutos vähentäisi hallinnollista työtä ammattikorkeakouluissa ja opetus- ja kulttuuriministeriössä ja lisäisi rahoituksen läpinäkyvyyttä.”

”Harkinnanvarainen rahoitus eriteltäisiin ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen määrärahamomentin alajaottelussa. Momentin selvitysosassa voitaisiin tarvittaessa kertoa, mihin kokonaisuuksiin harkinnanvarainen rahoitus on tarkoitus kohdentaa. Rahoitus kohdennettaisiin ammattikorkeakouluille vuotuisessa valtionrahoituspääätöksessä tai sen täydennyksenä. Muutos edellyttäisi talousarvion valmisteluvaiheessa määrärahojen kohdentamista korkeakoulusektoreiden kesken. Harkinnanvaraisen rahoituksen tavoitteet ja kohdentamisessa käytettävät kriteerit määritellään hakuilmoituksessa tai ammattikorkeakoululle annettavan muun ohjeistuksen osana. Ammattikorkeakoululain 45 §:n mukaan ammattikorkeakoulujen tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin sekä muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. Harkinnanvaraisen rahoituksen tuloksia ja vaikuttavuutta seurataan osana ammattikorkeakoulujen toiminnan

vuosiraportointia. Ministeriö voi edellyttää myös yksityiskohtaisempaa erillisiraportointia, jonka sisällöstä kerrotaan rahoituspäätöksen yhteydessä. Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa on määritelty periaatteet, joiden mukaisesti korkeakoulut järjestävät taloushallintonsa sekä yhtenäisen tilinpäätösraportointinsa.”

Harkinnanvaraisen rahoituksen lainsäädännöllistä muutosta valtioavustuslain mukaisesta toiminnasta ammattikorkeakoululaissa säädettyyn toimintaan on hallituksen esityksessä 152/2018 vp perusteltu hallinnollisen työn vähentymisellä ja rahoituksen läpinäkyvyyden parantumisella. Tarkastuksessa on selvitetty harkinnanvaraisen rahoituksen prosessia hakuilmoituksesta maksamiseen sekä rahoituksen käytön raportointiin. Prosessia on verrattu valtionavustuslain mukaisiin velvoitteisiin, ja tarkastuksessa on todettu, että hallinnollisen taakan kevennys on johtanut itse asiassa läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden heikkenemiseen.

Vuonna 2022 myönnettyjen harkinnanvaraisten rahoitusten myöntöpäätösten täsmällisyys vaihtelee rahoituksittain sekä verrattuna valtionavustuslain 11 §:ssä esitettyyn valtionavustuspäätöksen muotoon ja sisällöllisiin vähimmäisvaatimuksiin. Myöntöpäätöksistä ei käy selkeästi ilmi rahoituksen kohteena olevat toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset, mutta rahoituksen käyttötarkoitus on kuitenkin esitetty. Harkinnanvaraisten rahoitusten myöntöpäätöksissä on esitetty myös myönnetty rahoitus, mutta päätöksistä ei käy ilmi rahoitushakemuksilla esitetyt omarahoitusosuudet. Lisäksi Kyberturvallisuuskoulutuksen ja siihen liittyvän yhteistyön kehittäminen korkeakouluissa -hankkeen myöntöpäätöksellä rahoituksen enimmäismääräksi kokonaiskustannuksista on esitetty 100 prosenttia, vaikka rahoitushakemuksella on esitetty 10 prosentin omarahoitusosuus. Tarkastuksessa havaittiin myös, että TKI-toiminnan lisärahoituksen ja Kyberturvallisuuskoulutuksen ja siihen liittyvän yhteistyön kehittäminen korkeakouluissa -hankkeen hakuilmoitukseen on asetettu rahoituksen käytölle ehtoja, joita ei kuitenkaan ole kirjattu rahoitusten myöntöpäätöksiin. Rahoituksen asianmukaisen käyttämisen sekä rahoituksensaajien oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi jatkossa kiinnittää huomiota myöntöpäätösten tarkempaan asiasisältöön.

Rahoituspäätösten asiasisältö sekä rahoituksen käytölle asetetut ehdot vaikuttavat myös rahoituksen käytön valvontaan ja valvonnan perusteisiin. Harkinnanvaraisen rahoituksen myöntöpäätös on edellyttänyt rahoituksen saajalta selvitystä rahoituksen käytöstä. Valtionavustuslain 15 §:ssä on säädetty valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä eli valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Ammattikorkeakoululaissa ei ole vastaavasti esitetty harkinnanvaraisten rahoitusten valvontavelvollisuutta. Valtionavustuslain

16 §:ssä on säädetty valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta. Vastaavaa tarkastusoikeutta ei sisälly ammattikorkeakoululain soveltamisalan piiriin sisältyvään harkinnanvaraiseen rahoitukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että OKM ei aio edistää tarkastuskertomusluonnokseen sisältynyttä suositusta (Opetus- ja kulttuuriministeriön suositellaan edistävän sitä, että momentilta 29.40.55 myönnettävän harkinnanvaraisen rahoituksen sääntelyssä palattaisiin noudattamaan valtionavustuslakia). OKM aikoo kuitenkin lausuntonsa mukaan kiinnittää jatkossa enemmän huomiota harkinnanvaraisen rahoituksen dokumentointiin ja ministeriö aikoo myös panostaa selvitysten valvonnan dokumentointiin.

Ammattikorkeakoululaissa ei ole nimenomaisesti säännelty harkinnanvaraisen rahoituksen maksamisesta. Maksamista koskeva 46 §:ää ei sovelleta harkinnanvaraiseen rahoitukseen. OKM maksaa momentilta 29.40.55 maksettavan harkinnanvaraisen rahoituksen yhdessä erässä välittömästi rahoituspäätöksen tekemisen jälkeen, vaikka kyse voi olla monivuotisesta toiminnasta. OKM:n tulee jatkossa välttää liian suurien ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvien rahoitusten maksamista, jotta ne täyttäisivät valtioneuvoston päätöksen valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (annettu 12.4.1995) kohdan 6.8. vaatimukset. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, 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. OKM:n lausunnon mukaan maksatuskäytännöllä opetus- ja kulttuuriministeriö on pyrkinyt varmistamaan rahoitetun toiminnan tavoitteiden mukaisen toimeenpanon joustavuuden korkeakouluissa.

Aiemmin tässä luvussa käsitellyn Kyberturvallisuuskoulutuksen ja siihen liittyvän yhteistyön kehittäminen korkeakouluissa -hankkeen toteutusaika on 19.12.2022-31.12.2025 ja 1 180 000 euron suuruisen avustus on maksettu yhdessä erässä 29.12.2022. Avustuksen saaja Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy on sisällyttänyt hakemusasiakirjoihin hankkeen talousarvion. Hankkeen välittömät kustannukset ovat talousarvion mukaan 96-prosenttisesti henkilöstökuluja ja muilta osin palvelukuluja. Henkilöstökulut toteutuvat pääsääntöisesti suoriteperusteisen mukaisesti. Etupainotteinen maksatus mahdollistaa sen, että ammattikorkeakoulu pystyy sijoittamaan opetus- ja kulttuuriministeriöltä saatuja harkinnanvaraisia avustuksia.

5 Onko keskeisten tunnuslukujen laskenta toteutettu eri ammattikorkeakouluissa yhdenmukaisella tavalla?

Tarkastuksen perusteella todettiin, että keskeisten tunnuslukujen laskenta ei ole toteutunut eri ammattikorkeakouluissa yhdenmukaisella tavalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) seuraa korkeakoulujen taloutta ja tilivelvollisuuden toteutumista korkeakoulujen lakisääteisen tilinpäätösraportoinnin pohjalta. OKM:n ylläpitämässä Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa määritellään korkeakoulusektorille muun muassa yhtenäiset raportointimallit sekä tunnuslukujen laskentakaavat.¹¹

Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston mukaisesti korkeakoulujen toimintakertomuksessa esitetään talouden tunnuslukuina toiminnan laajuuden muutosta, kannattavuutta, maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta kuvaavia tunnuslukuja.

5.1 Tunnuslukujen laskennassa havaittiin eroja ammattikorkeakoulujen välillä

Korkeakoulut toimittavat tilinpäätösasiakirjansa ja toimintakertomuksensa OKM:lle sähköisesti KOTA-järjestelmän kautta. Tarkastuksessa saadun tiedon perusteella OKM seuraa tunnuslukujen kehitystä ja poikkeamia ja puuttuu tarvittaessa poikkeamiin keskustelemalla ammattikorkeakoulujen talousjohdon kanssa.

Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa on esitetty tunnuslukujen laskentakaavat, jotta korkeakoulujen tunnusluvut olisi esitetty mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusessa on esitetty ammattikorkeakoulujen taseen tunnusluvuista quick ratio (maksuvalmius), omavaraisuusaste ja toimintapäätöksen suhde omaan pääomaan. Tarkastuksessa havaittiin, että tilastopalvelussa esitetyt maksuvalmiuden ja omavaraisuusasteen tunnusluvut eivät täsmää kaikilta osin ammattikorkeakoulujen toimintakertomuksissa esitettyjä vastaavia tunnuslukuja. Tarkastuksessa todettiin myös, että yhdenmukaisista laskentakaavoista

huolimatta tilinpäätöserien sisällöissä oli ammattikorkeakoulujen kesken eroavaisuuksia, minkä vuoksi tunnusluvut eivät ole keskenään vertailukelpoisia.

5.2 Tunnuslukujen laskentaa tulee ohjeistaa täsmällisemmin

Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa ei ole tarkkaa ohjeistusta siitä, mitä kaavoissa olevat tilinpäätöserät sisältävät, ja erien sisällöissä onkin ollut korkeakoulujen välillä vaihtelevuutta. Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa maksuvalmiutta kuvaavaan tunnuslukuun quick ratio sisältyvä rahoitusomaisuus on korkeakouluissa tulkittu eri tavoin. Tarkastetuista ammattikorkeakouluista yksi on sisällyttänyt erään pitkäaikaisia saamisia ja toinen korkeakoulu pysyvien vastaavien sijoituksissa olevat rahoitusarvopaperit. Myös quick ration laskentakaavassa esitettyjen taseen vastattavien ennakkomaksujen osalta havaittiin ammattikorkeakoulujen laskennoissa vaihtelevuutta: ennakkomaksuja ei ollut vähennetty laskennassa, ennakkoon saadut avustukset oli esitetty taseen siirtoveljoissa, tai saaduista ennakkomaksuista oli poistettu projektijaksotukset. Tulkintaeroja havaittiin myös maksuvalmiutta kuvaavan tunnusluvun ”kassan riittävyys päivissä” laskentakaavan erässä ”kassasta maksut (toiminnan menot)” tilikaudella. Tarkastuksessa havaittiin lisäksi ammattikorkeakoulujen toimintakertomuksissa esitettyjen tunnuslukujen laskentakaavoissa yksittäisiä kaavavirheitä, jotka on sittemmin korjattu.

Koska OKM seuraa korkeakoulujen taloutta ja tilivelvollisuuden toteutumista myös tunnuslukujen avulla, olisi suositeltavaa, että tunnuslukujen laskentaa ohjeistettaisiin selkeämmin.

5.3 Tase-erien sisältöjen vertailukelpoisuutta tulee valvoa

Tunnuslukujen laskentakaavojen yhdenmukaisuuden lisäksi taloudellisesta asemasta annettujen tietojen vertailukelpoisuuteen vaikuttaa tase-erien sisältöjen yhdenmukaisuus. Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston mukaan korkeakoulujen tulee esittää taseen pysyvissä vastaavissa sijoitusomaisuus, jota ei ole tarkoitus käyttää juoksevan toiminnan rahoittamiseen seuraavan vuoden sisällä siitä huolimatta, että yksittäiset sijoitukset vaihtavat muotoaan tilikauden aikana. Tarkastuksessa havaittiin, että Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy on sisällyttänyt vuoden 2022 tilinpäätökseensä taseen vaihtuvien

vastaavien lyhytaikaisiin saamisiin rahoitusarvopapereita 30 002 550,16 euron edestä. Korkeakoulujen taloushallinnon koodiston tasekaavan mukaan rahoitusarvopaperit tulisi esittää vaihtuvissa vastaavissa omana eränään. Maksuvalmiutta kuvaavien tunnusluku- kujen laskennassa rahoitusarvopaperit on laskettu mukaan rahoitusomaisuuteen quick ration laskennassa sekä rahavaroihin ”kassan riittävyys päivissä” laskennassa.

Rahoitusvarojen luokittelu on käsitelty yhtiön hallituksessa vuonna 2019. Rahoitusarvopaperit on saadun tiedon mukaan ajateltu olevan käytettävissä seuraavana vuonna investointien rahoittamiseen. Rahoitusarvopaperit on kirjattu hankintamenuun tai alempaan markkina-arvoon. Tarkastuksen raportointivaiheessa saatiin lisäselvitystä Metropolia Ammattikorkeakoululta. Lisäselvityksen mukaan kyseessä oli Metropolia Ammattikorkeakoulun laaja kampusuudistus, jossa siirryttiin 20 toimipisteestä neljään kampukseen ja jonka investointiohjelma oli kesken.

Investointien rahoittamiseen niitä ei ole käytetty. Tarkastuksen kuluessa rahoitusvarojen luokittelu on käsitelty uudelleen ja sijoitusvarojen on päätetty kuuluvan jatkossa yhtiön sijoitusomaisuuteen. Lisäksi päätettiin niiden arvostamisesta käypään arvoon tulosvai- kutteisesti kirjanpitolain 5 luvun 2a §:n mukaisesti.

Ammattikorkeakoulut vastaavat tiedonkeruussa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Korkeakoulujen tilinpäätökset on lakisääteisesti tilintarkastettu, minkä vuoksi niissä esitettyjen tietojen oikeellisuus pitäisi olla varmennettu. Tarkastuksessa kuitenkin suositellaan, että OKM valvoo toimitettujen tilinpäätöstietojen vertailukelpoisuutta hyödyntäessään niitä korkeakoulujen seurannassa. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että ammattikorkeakoulujen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia ja opetus- ja kulttuuriministeriön toimivalta huomioon ottaen suositus valvonnan järjestämisestä esitetyllä tavalla ei ole toteuttamiskelpoinen. Opetus- ja kulttuuriministeriö edistää lausunnon mukaan tilinpäätöstietojen vertailukelpoisuutta informaatio-ohjauksella ja sitä tukevalla dokumentaatiolla, kuten esimerkiksi taloushallinnon koodisto sekä tiedonkeruun käsikirja, jossa tarkennetaan tietosisältöjen määritelmiä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö tarjoaa lausunnon mukaan esimerkiksi sähköpostitse henkilökohtaista ohjausta ja apua käytännön toimintaan sikäli, kun asia ei ole korkeakoulun sisäisesti ratkaistava.

6 Tukeeko rahoitusmalli ammattikorkeakoulujen tuloksellista toimintaa?

Tarkastuksessa selvitettiin, tukeeko nykyinen käytössä oleva ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli ammattikorkeakoulujen tuloksellista toimintaa. Rahoitusmallissa on tuloksellista toimintaa tukevia elementtejä, kuten se, että laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn toiminnan rahoituksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta ei tarvitse palauttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM). Rahoitusmallista 95 prosenttia perustuu indikaattoripohjaisiin osatekijöihin. Näistä osatekijöistä noin kaksi kolmasosaa on sellaisia, joihin ei liity osaoptimointiin liittyviä pohdintoja. Jäljellä olevassa kolmanneksessa on esimerkiksi elementtejä, joihin panostamalla ammattikorkeakoulu on saattanut saavuttaa sellaisia lyhyen aikavälin taloudellisia hyötyjä, joista aiheutuneet osaamishyödyt eivät ole kohdentuneet suomalaisen työelämän kehittämiseen. Myös suurelle yleisölle suunnatut julkaisut ja yhteistyöopinnot sisältävät riskejä osaoptimoinnille. Optimoinnilla tarkoitetaan parhaan mahdollisen vaihtoehdon etsimistä, ihannetilän etsimistä. Osaoptimointi puolestaan maksimoi jonkun organisaation tai kokoyhteiskunnan osan, intressipiirin edun kokonaisuuden kustannuksella.

6.1 Rahoitusmallissa on rahoitusoptimointiin kannustavia piirteitä

Tarkastus kohdistui vuosina 2021–2024 käytössä olleeseen ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliin. Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen määräytymistä on täsmennetty OKM:n asetuksen ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä (117/2019) liitteessä. Asetuksen liitteessä laskentakriteerit (kattaa perusrahoituksesta 95 %) on jaettu tarkalle tasolle. Tarkastuksen perusteella erityisesti suoritettut ammattikorkeakoulututkinnot (painoarvo 56 %), suoritettut ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot (painoarvo 6 %) ja ammatillisen opettajankoulutuksen opintokokonaisuuden suorittaneiden lukumäärä (painoarvo 2 %) ovat rahoituskriteereinä selkeitä, eikä niihin liity osaoptimointiin liittyviä pohdintoja.

Ammattikorkeakoululain 48 §:ssä säädetään maksetun rahoituksen palauttamisesta. Huomionarvoista on, että palautusvelvollisuus ei koske laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn toiminnan rahoituksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta. Tätä osin havaintojen mukaan perusrahoituksen rahoitusmalli tukee ammattikorkeakoulun tuloksellista toimintaa. Rahoitusmallissa on kuitenkin havaittu sellaisia piirteitä, jotka ovat kannustaneet ammattikorkeakouluja panostamaan rahoitusoptymointiin. Esimerkkeinä suurelle yleisölle suunnatut julkaisut ja yhteistyöpinnot.

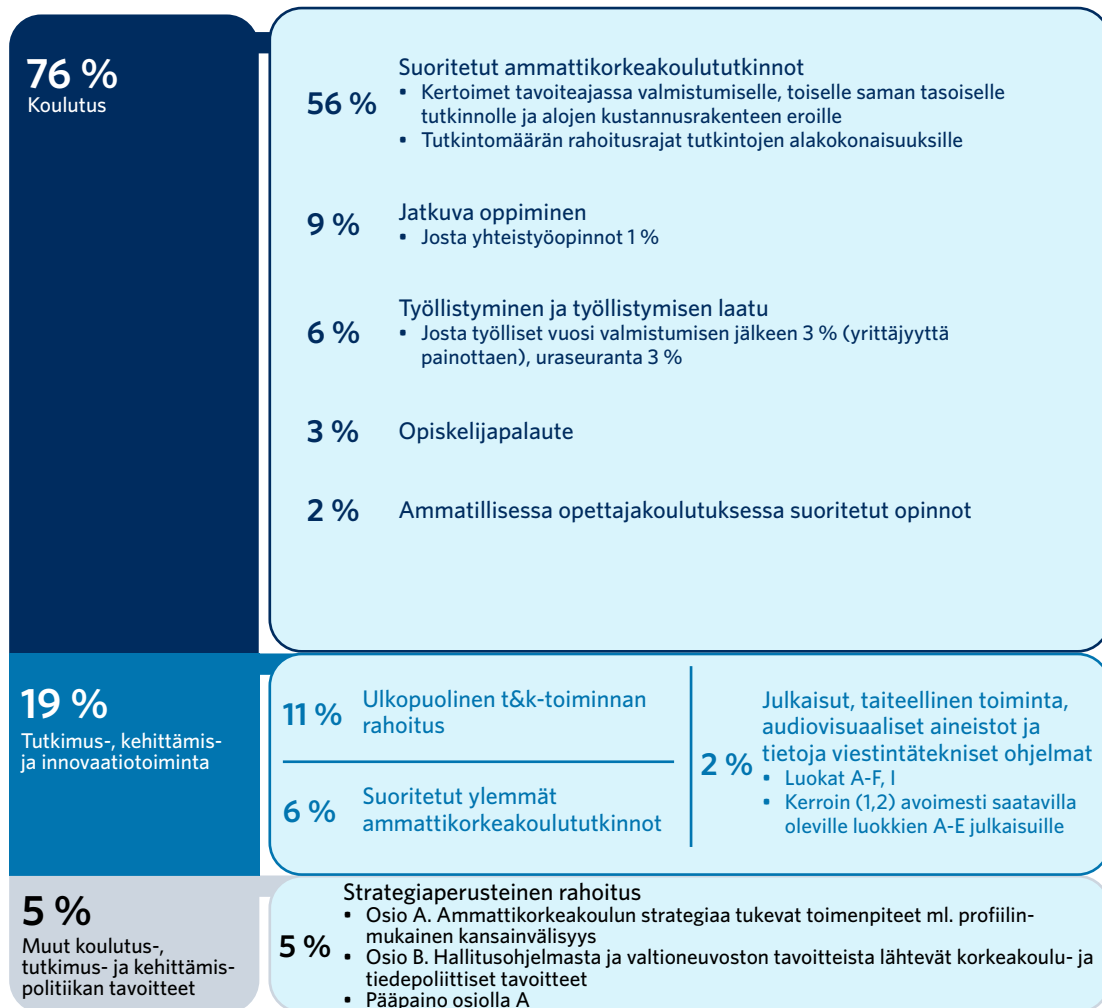
6.2 Rahoitusmallin uudistusta on valmisteltu työryhmässä

OKM käynnisti maaliskuussa 2023 yhdessä korkeakoulujen ja niiden henkilöstön ja opiskelijoiden sekä keskeisten sidosryhmien kesken työryhmän korkeakouluohjauksen ja korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamisessa käytettyjen rahoitusmallien uudistamiseksi (KK-OHRA-työryhmä). Työryhmä teki joulukuussa 2023 ehdotuksensa korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamisessa käytettyjen rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen ja tarvittavista säädösmuutoksista.

Työryhmämuistiossa on ehdotusten lisäksi raportoitu Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n tekemistä selvityksistä, joissa on vertailtu Suomen korkeakoulujärjestelmää ja rahoituskäytänteitä muiden samankaltaisten järjestelmien kanssa.¹² Työryhmämuistiossa lukee seuraavaa: ”OECD:n mukaan Suomessa korkeakoulujen laskennallisten rahoitusmallien sisältämät useat rahoitustekijät mahdollistavat korkeakoulujen erilaista profiloitumista, mutta samalla heikentävät ministeriön mahdollisuuksia vaikuttaa korkeakoulujen toiminnan suuntaamiseen. Korkeakoulut voivat suhteellisen pienin riskein painottaa eri tavoin lakisääteisiä tehtäviä. Lyhyen aikavälin tavoitteen voi saavuttaa erilaisin toimenpitein samalla, kun laajemman yhteiskunnallisen tavoitteen edistäminen voi jäädä toissijaiseksi. OECD kaipasi myös vahvempaa näyttöä rahoituskriteereinä käytettyjen työllistymisen ja opiskelijapalautteen vaikutuksista korkeakoulujen toimintaan. Arvioinnin mukaan rahoituksen periaatteet tunnetaan hyvin korkeakouluissa ja rahoitusmallilla on merkittävä vaikutus myös korkeakoulujen autonomian piirissä oleviin päätöksiin. Yleisellä tasolla rahoitusmallia pidetään toimivana ja läpinäkyvänä verrattuna muihin vaihtoehtoihin. Malli kuitenkin kannustaa korkeakouluja yhdenmukaisuuteen ja keskinäiseen kilpailuun, vaikka ohjauksen tavoitteena olisikin korkeakoulujen erikoistuminen ja yhteistyö. Pohdittavaksi tuotiin rahoitusmal-

lin tulosperusteisuuden vähentäminen, joka toisi lisää vakautta ja ennustettavuutta rahoitukseen. Samalla nähtiin, että tästä voisi samalla seurata joidenkin tulosperusteisen rahoituksen myönteisten vaikutusten heikentymistä.”¹³

Jo ennen vuoden 2021 alusta käyttöön otettua rahoitusmallia suurryhmille tarkoitettujen automatisoidun opintojaksot alkoivat yleistyä ja ammattikorkeakoulut ovat hyödyntäneet muun muassa korkeakoulujen välisten yhteistyösopimuksiin perustuviin suoritetuissa opintopisteissä CampusOnline-portaalia.



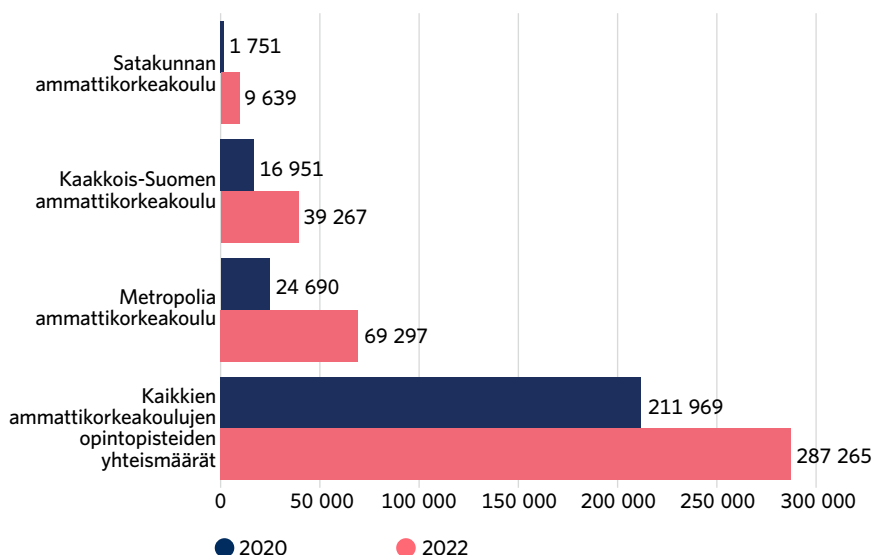
Kuvio 2: Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli vuodesta 2021 alkaen. (Lähde: Opetus- ja kulttuuriministeriö)

OKM on havainnollistanut kuviolla ammattikorkeakoulujen rahoitusmallia vuodesta 2021 alkaen. Kuviossa 2¹⁴ jatkuva oppiminen käsittää 9 prosenttia indikaattoripohjaisesta rahoituksesta. Kuvion perusteella jatkuva oppiminen sisältää avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, erillisinä opintoina, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteenlasketun määrän sekä yhteistyöopinnot.

Työryhmämuistiossa todetaan jatkuvasta oppimisesta seuraavaa: ”OECD:n havaintojen mukaan ministeriön ja korkeakoulujen väliset sopimukset kaudella 2021–2024 eivät sisällä tavoitteita jatkuvan oppimisen suhteen. Samanaikaisesti nähdään, että jatkuvan oppimisen suorituskäytännöt ovat viime vuosina korkeakouluissa lisääntyneet merkittävästi. Tärkeää on, että tarjonta olisi jatkossa vielä vahvemmin kysyntälähtöistä. Tämä mahdollistaisi myös tarjonnan ja toiminnan rahoituspuolelta laajentamisen. Myös korkeakoulujen ohjauksen ja rahoituksen kv-arvioinnissa nähtiin, että jatkuvan oppimisen tulisi perustua enenevässä määrin koulutuksen maksullisuuteen.”¹⁵

6.3 Yhteistyöopintojen kasvu on keskittynyt muutamaamaan ammattikorkeakouluun

Rahoituksen laskentakriteerien painotusten mukaan korkeakoulujen välisten yhteistyösopimusten perusteella suoritettujen opintopisteiden määrä on 1 prosentti painotuksesta. Kuvion 3 mukaan kaikkien ammattikorkeakoulujen yhteistyöopintojen opintopisteet ovat kasvaneet vuodesta 2020 vuoteen 2022 noin 36 prosenttia (absoluuttinen kasvu 75 296 opintopistettä). Kasvua selittää kolmessa ammattikorkeakoulussa tapahtunut voimakas yhteistyöopintojen opintopisteiden määrän muutos. Eniten vuosina 2020 ja 2022 yhteistyöopintojen opintopisteiden mukaisia suorituksia kertyi Metropolia ammattikorkeakoululle. Metropolia ammattikorkeakoulun yhteistyöopintojen opintopisteet ovat kasvaneet vuodesta 2020 vuoteen 2022 44 607 opintopistettä (kasvua 181 %). Toiseksi suurin absoluuttinen kasvu vuodesta 2020 vuoteen 2022 oli Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoululla, jonka kasvu oli 22 316 opintopistettä (kasvua 132 %). Kolmanneksi ylsi Satakunnan ammattikorkeakoulu, jonka kasvu oli 7 888 opintopistettä (kasvua 450 %).



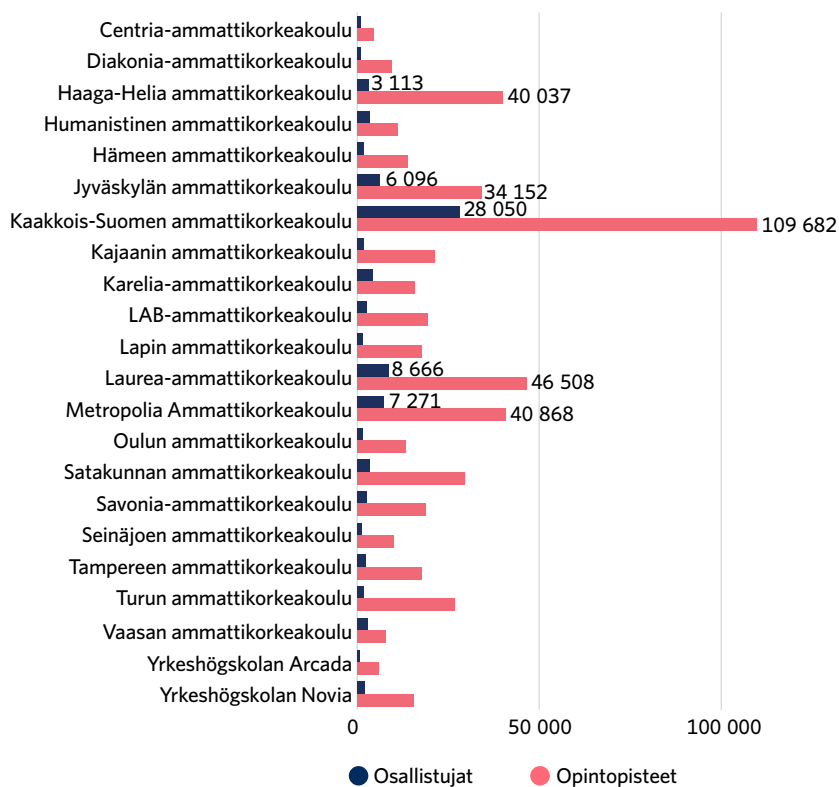
Kuvio 3: Yhteistyöopintojen opintopistetietoja vuosilta 2020 ja 2022. (Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen)

KK-OHRA-työryhmä on työryhmämuistion mukaan ollut harkitsemassa yhteistyöopintoja koskevan kriteerin poistoa. ”Työryhmä on harkinnut yhteistyöopintoja koskevan kriteerin poistamista rahoitusmallista. Kriteerin poistamista olisi perustellut se, että yhteistyön todelliset hyödyt ja yhteistyön kustannukset voitaisiin ottaa huomioon paremmin korkeakoulujen välisellä sopimisella. Yhteistyökannuste on rahoitusmalleissa ollut käytössä kahdeksan vuotta, jolloin merkittävimmät myönteiset vaikutukset on jo saavutettu. On esitetty myös epäilyjä, että rahoitusmallissa käytetyt yhteistyöopinnot ovat lisäarvoisen yhteistyön sijasta vaikuttaneet pikemminkin ainakin osin keinotekoisien opintopistemerkkinoiden syntymiseen.”¹⁶

6.4 Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu on avoimen AMK:n opintopisteissä selkeästi suurin – kasvua maksuttomilla verkko-opinnoilla

Rahoituksen laskentakriteerien painotusten mukaan avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, erillisinä opintoina, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteenlaskettu määrä on 8 prosenttia painotuksesta. Tämän laskentakriteerin mukaiset opintopisteet ovat

kasvaneet kaikissa ammattikorkeakouluissa vuodesta 2020 vuoteen 2022 noin 13 prosenttia (absoluuttinen kasvu 66 062 opintopistettä). Kasvua selittää erityisesti Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun opintopisteiden kasvu. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoululla kasvua oli 19 751 opintopistettä (kasvua 21 %). Kokonaisuudessaan Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun osuus tämän kriteerin vuoden 2022 mukaisista opintopistemääristä oli noin 19 prosenttia, ja Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu oli tältä osin selkeästi eniten opintopisteitä kartuttanut ammattikorkeakoulu. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun osuus avoimen ammattikorkeakoulun opintopisteistä oli vuonna 2022 20,7 prosenttia (109 682 opintopistettä). Toisena oli Laurea ammattikorkeakoulu 8,8 prosentin osuudella (46 508 opintopistettä). Kolmantena oli Metropolia Ammattikorkeakoulu 7,7 prosentin osuudella (40 868 opintopistettä). Haaga-Helia ammattikorkeakoulu jäi niukasti kolmen suurimman taakse 7,6 prosentin osuudellaan (40 037 opintopistettä). Yksityiskohtaisemmat tiedot eri ammattikorkeakoulujen osalta on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4: Avoimen AMK:n vuoden 2022 toteumat ammattikorkeakouluittain. (Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen)

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan ”Avoimen AMK:n opintopistekertymä ja opiskelijamäärä kaksinkertaistuivat vuoden 2020 aikana. Koulutustarjontaa kehitettiin suurryhmille tarkoitettuja sekä suomen- että englanninkielisiä automatisoituja opintojaksoja”. Tämän perusteella voidaan päätellä, että Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun avoimen ammattikorkeakoulun opintopistemäärä on kasvanut voimakkaasti vuodesta 2019 vuoteen 2020 ja että kasvu on erityisesti perustunut osittain maksuttomiin automatisoituihin opintojaksoihin.

Automatisoidut opintojaksot ovat saaneet osakseen kritiikkiä. Automatisoitujen opintojaksojen suorittamiseen liittyy myös suorittajan todentamisen vaikeuksia. Asiasta on kerrottu enemmän tämän kertomuksen luvussa 3.4.

6.5 Tulkinnanvaraa TKI-toiminnasta

Tämän kertomuksen luvussa 2.1 on raportoitu siitä, että ammattikorkeakouluille myönnetyn perusrahoituksen laskennalliset perusteet ovat selkeitä TKI-toiminnan ulkopuolista rahoitusta lukuun ottamatta. Laskentakriteerien painotusten mukaan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ulkopuolinen rahoitus on 11 prosenttia painotuksesta. Kyseiseen osioon liittyy tulkinnanvaraa, ja ammattikorkeakoulut ovat paikoin laveasti tulkinneet, sitä mitä määritelmän alle kuuluu.

6.6 Julkaisutoiminnassa rahoitusmalli ei ole kannustanut panostamaan laatuun vaan määrään

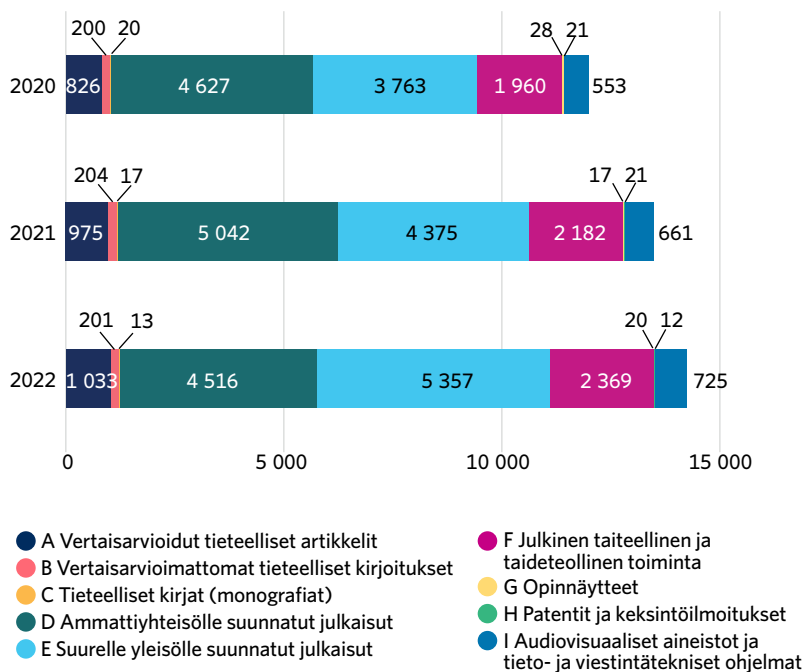
Rahoituksen laskentakriteerien painotusten mukaan julkaisujen, julkisen taiteellisen ja taideteollisen tuotannon, audiovisuaalisten aineistojen sekä tieto- ja viestintätekniisten ohjelmien lukumäärä on 2 prosenttia painotuksesta. Kaikkien ammattikorkeakoulujen tämän laskentakriteerin mukaiset lukumäärät ovat kasvaneet vuodesta 2020 vuoteen 2022 noin 19 prosenttia (absoluuttinen kasvu 2 248 kappaletta). Suurimmat lukumäärät sekä vuonna 2020 että 2022 saavutti LAB-ammattikorkeakoulu. LABin vuoden 2022 suoritteiden lukumäärä oli 1 613 kappaletta, jolloin absoluuttista kasvua vuodesta 2020 oli tullut 297 kappaletta (kasvua 23 %).

Ammattikorkeakoulujen henkilöstön määrä ei suoraan korreloi julkaisujen lukumääriin. Esimerkiksi henkilöstömäärältään suurin ammattikorkeakoulu Metropolia ammattikorkeakoulu tuotti vuonna

2022 julkaisuja ja vastaavia suoritteita 848 kappaletta (vuonna 2020 lukema oli 849 kpl). Vuonna 2022 yli 1 000 julkaisua tai vastaavaa suoritetta tuottivat LAB ammattikorkeakoulun ohella Turun ammattikorkeakoulu (1 115 kpl) ja Haaga-Helia ammattikorkeakoulu (1 038 kpl).

Vuosien 2021–2024 rahoitusmalli ei sisältänyt julkaisujen, julkisen taiteellisen ja taideteollisen tuotannon, audiovisuaalisten aineistojen sekä tieto- ja viestintätekniisten ohjelmien lukumäärä -painotuksille muuta kerrointa, vaan avoimesti saatavilla olevia julkaisuja painotettiin asetuksen (117/2019) 2 §:n mukaan kertoimella 1,2. Ammattikorkeakouluissa toteutettujen tarkastuskäyntien yhteydessä käytiin keskustelua esimerkiksi siitä, että vertaisarvioidut tieteelliset artikkelit (asetuksen 117/2019 2 §:n luokka A) olivat kertoimeltaan samanlaisia kuin suurelle yleisölle suunnatut julkaisut (asetuksen 117/2019 2 §:n luokka E). Eräissä ammattikorkeakoulussa ammattikorkeakoulun edustajat kertoivat panostavansa laatuun määrän sijasta, ja he suhtautuivat myönteisesti julkaisuihin liittyvään tulevaan rahoitusmalliuudistukseen. OKM on antanut 11.4.2024 asetuksen perusrahoituksen laskentakriteereistä (171/2024). Asetuksen 2 §:n mukaan vertaisarvioidut tieteelliset artikkelit luokitellaan jatkossa luokkiin A1–A4 ja yleistajuiset artikkelit lehdessä tai kokoomateoksessa sekä yleistajuiset blogikirjoitukset luokkaan E1. Edelleen 2 §:n mukaan luokkaan E1 kuuluvia julkaisujen lukumääriä painotetaan kertoimella 0,4. Uusia kertoimia on taustoitettu KK-OHRA-työryhmän työryhmämuistioon tukeutuen OKM:n asetuksen 171/2024 muistiossa seuraavasti: ”Uudella kertoimella painotettaisiin ammatillista ja tieteellistä julkaisutoimintaa. Julkaisutoiminnan sisällössä on edelleen vahvasti esillä aluekehittämisen ja työelämälähtöisyyden näkökulmat. Samalla on tunnistettu, että nykyinen yhden kertoiimen käyttäminen ei riittävästi huomioi erityyppisten julkaisujen tuottamiseen käytettyä työpanosta ja on näin myös alttiimpi lyhyen aikavälin osaoptimoinnille.”¹⁷

Vuosien 2020 ja 2022 välillä tapahtunut julkaisujen lukumäärien kasvu selittyy pitkälti sillä, että julkaisutyypin E (Suurelle yleisölle suunnatut julkaisut) kappalemäärät ovat kasvaneet merkittävästi. Muutoksia on havainnollistettu kuviossa 5. Vuonna 2020 kaikista julkaisuista julkaisutyyppejä E oli 31 prosenttia. Samana vuonna LAB-ammattikorkeakoulun julkaisuista 38 prosenttia oli julkaisutyyppejä E. Turun ammattikorkeakoulun vuoden 2020 julkaisuista julkaisutyyppejä E oli 29 prosenttia ja Haaga-Helian julkaisuista julkaisutyyppejä E oli 68 prosenttia. Vuonna 2022 kaikista julkaisuista julkaisutyyppejä E oli 38 prosenttia. Samana vuonna LAB-ammattikorkeakoulun julkaisuista 55 prosenttia oli julkaisutyyppejä E. Turun ammattikorkeakoulun vuoden 2022 julkaisuista julkaisutyyppejä E oli 42 prosenttia ja Haaga-Helian julkaisuista julkaisutyyppejä E oli 68 prosenttia.



Kuvio 5: Eri julkaisutyyppien lukumäärätiedot vuosina 2020–2022. (Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen)

6.7 Uraseurantakyselyjen toteutus on vaatinut pelisäännöistä sopimista

Rahoituksen laskentakriteerien painotusten mukaan valtakunnallisen uraseurantakyselyn vastausten tuottamien pisteiden yhteenlaskettu määrä on 3 prosenttia painotuksesta. Uraseurantaa koskevaan indikaattoriin on kertynyt vuonna 2020 suoritteita yhteensä 188 344 kappaletta. Vuonna 2022 suoritteita oli jonkin verran enemmän eli 229 010 kappaletta. Kasvua vuodesta 2020 vuoteen 2022 oli siis 40 666 kappaletta ja 22 prosenttia.

Muutammat ammattikorkeakoulut ovat onnistuneet kasvattamaan merkittävästi uraseurantakyselyn suoritteita. Uraseurantakyselyjen toteuttamista varten Arene ry:n rehtorikokous on hyväksynyt 9.6.2020 uraseurantakyselyn eettiset periaatteet. Eettisten periaatteiden mukaan ”Kyselyyn vastaamisesta ei makseta palkkioita tai anneta lahjoja. Vastanneiden kesken ei järjestetä ammattikorkeakoulukohtaisia arvontoja. Jokainen ammattikorkeakoulu saa olla kyselyn aikana yhteydessä vastaajiin henkilökohtaisesti maksimissaan kaksi kertaa CSC:n kaikille keskitetysti lähettämien sähköpostien ja tekstiviestien lisäksi”¹⁸. Uraseurantakyselykin perustuu vastaus-

prosentin osalta ammattikorkeakoulujen väliseen kilpailuasetelmaan, minkä vuoksi on ollut tarpeellista määrittää eettiset periaatteet. Ammattikorkeakouluissa toteutettujen tarkastuskäyntien yhteydessä käytiin keskusteluja ammattikorkeakoulujen edustajien kanssa uraseurantakyselyllä saaduista hyödyistä. Keskustelujen perusteella indikaattori mittaa enemmänkin vastausprosenttia kuin aidosti sitä mitä kysymyksillä haetaan. Haastattelujen perusteella uraseurantakysely perustuu mielipiteisiin, eikä se siksi ole kestävä peruste jakaa rahoitusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että kyselyjen korkea vastausprosentti mahdollistaa tiedon käytön luotettavasti myös rahoituslaskennassa. OKM:n lausunnon mukaan 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.

6.8 Työllisten määrää koskevaa laskentakriteeriä olisi syytä kehittää

OECD kaipasi arvioinnissaan vahvempaa näyttöä rahoituskriteerinä käytetyn työllistymisen ja opiskelijapalautteen vaikutuksista korkeakoulujen toimintaan. Laskentakriteerien painotusten mukaan ammattikorkeakoulututkimuksen suorittaneiden työllisten määrä on 3 prosenttia painotuksesta. Työllistymistiedot tulevat Tilastokeskuksen työssäkäyntiaineistosta. Tarkastuksen perusteella todettiin, että tutkimuksen suorittamisen jälkeen ulkomaille töihin muuttaneet rinnastetaan perusrahoituksen rahoitusmallissa työttömiin. Rahoituskriteeri ei siis kohtele tasapuolisesti sellaisia ammattikorkeakouluja, joista valmistuneet työllistyvät muiden ammattikorkeakoulujen valmistuneita useammin ulkomaille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että 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. OKM:n lausunnon mukaan ulkomailta asuvista ei ole mahdollista saada henkilökohtaiseen Tilastokeskuksen tiedonkeruuseen rekisteritietoa näiden mahdollisesta työllistymisestä.

6.9 AVOP-palautekyselyt koetaan raskaaksi

Ammattikorkeakouluissa toteutettujen tarkastuskäyntien yhteydessä käytiin keskustelua ammattikorkeakoulujen edustajien kanssa AVOP-opiskelijapalautteen toteuttamisesta. AVOP-palautekysely koetaan raskaaksi, mutta ammattikorkeakoulut ovat pyrkineet ylläpitämään vastausprosentin korkeana. Laskentakriteerien painotusten mukaan valtakunnallisen opiskelijapalautekyselyn vastausten tuottamien pisteiden yhteenlaskettu määrä on 3 prosenttia painotuksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että kyselypohjainen malli on 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 OKM:n mukaan ole mahdollista hankkia muutoin.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli täydentää korkeakoululaitoksen valtionrahoituksen tilanekuvaa. Ammattikorkeakoululain 2 §:n mukaan ”ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat yhdessä korkeakoululaitoksen”. Yliopistojen valtionrahoituksesta tarkastusvirasto on julkaissut laillisuustarkastuskertomuksen (10/2018) vuonna 2018.

Tarkastuksen keskeinen tavoite oli saada tietoa siitä, kuinka luotettavasti ja millaisella tietoperustalla ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen myöntöpäätökset tehdään. Tavoitteena oli saada tarkastusviraston käyttöön luotettavaa tarkastusevidenssiin perustuvaa tietoa myös siitä, miten valtionrahoituksen käytön seuranta ja sitä tukeva laskenta-toimi on ammattikorkeakouluissa järjestetty. Edelleen tavoitteena oli saada tarkastustietoa siitä, kuinka luotettavaan tietoperustaan ammattikorkeakoulujen raportointi rahoituksen myöntäjälle eli OKM:lle perustuu, eli miten tilivelvollisuus toteutuu.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriöön ja ammattikorkeakoululain tarkoitamiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiviin ammattikorkeakouluihin. OKM:n hallinnonalalla toimii 22 osakeyhtiömuotoista ammattikorkeakoulua. Näistä tarkastuksen kohteeksi valittiin 13 eniten valtion perusrahoitusta vuonna 2023 saanutta ammattikorkeakoulua. Tarkastuksen kohteena olleiden ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen yhteissumma oli vuonna 2023 705 miljoonaa euroa. Kaikkien ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen yhteissumma oli 874,1 miljoonaa euroa, joten tarkastus kattoi perusrahoituksen osalta noin 80,7 prosenttia ja ammattikorkeakoulujen lukumäärän osalta (13 kpl) 59 prosenttia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko valtionrahoituksen käyttöehtoja noudatettu ja onko valtionrahoituksen käyttö järjestetty ammattikorkeakouluissa läpinäkyvästi siten, että eri rahoituslähteiden mukainen käyttö ja käytön kohteet ovat kohtuudella todennettavissa ja erotettavissa toisistaan?

Kysymykseen vastattiin kolmella osakysymyksellä:

- Ovatko ammattikorkeakoululain 43 §:n mukaiset laskennalliset perusteet, joilla ammattikorkeakoulujen perusrahoitus myönnetään, selkeitä ja yksiselitteisiä?
- Onko opetus- ja kulttuuriministeriö asettanut rahoitusta myöntäessään rahoituksen käyttämiseksi ammattikorkeakoululain 43 §:n tarkoittamia ehtoja tai rajoituksia?
- Miten opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämä ja vahvistama taloushallinnon koodisto ja Tiedonkeruun käsikirja ohjaavat ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen käyttöä ja käytöstä saatavien tietojen sisältöä?

Tarkastuskysymys 2: Toteutuuko ammattikorkeakoulujen tilivelvollisuus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja edelleen eduskunnalle valtionrahoituksen käytöstä ja käytön perusteista olennaisilta osin riittävästi?

Kysymykseen vastattiin neljällä osakysymyksellä:

- Ovatko ammattikorkeakoulut toimittaneet ammattikorkeakoululain 45 §:n edellyttämällä tavalla opetus- ja kulttuuriministeriölle olennaisilta osin sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot?
- Onko ammattikorkeakoulujen raportointi opetus- ja kulttuuriministeriölle perusrahoituksen käytöstä toteutettu siten, että ministeriö saa oikeaa ja riittävää tietoa perusrahoituksen rahoitusosuuksien (, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella ammattikorkeakouluista (1129/2014)) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (117/2019) mukaisten ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteerien toteutumisesta?
- Onko perusrahoituksen perusteena olevat tiedot luotettavia (tilastotiedot)?
- Onko opetus- ja kulttuuriministeriö valvonut riittävällä tavalla ja riittävin kontrollein edellä mainittujen toimitettujen tietojen sisältöä ja niiden tuottamisen prosessia suhteessa siihen, mitkä on ilmoitettu olevan rahoituksen myönnön perusteena olleet kriteerit tai muut ehdot?

Tarkastuskysymys 3: Onko harkinnanvaraista rahoitusta jaettu yhdenmukaisin perustein (valtionavustusten saajien yhdenmukainen kohtelu)?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Vuoden 2022 talousarviossa on momentilla 29.40.55 kohta Määrärahaa saa käyttää ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisena rahoituksena: Määrärahasta on varattu 10 000 000 euroa ammattikorkeakoululain mukaiseen ammattikorkeakoulujen harkinnanvaraiseen rahoitukseen korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisäämiseksi (RRF pilari3) osana elpymis- ja palautumissuunnitelmaa. Miten määräraha on jaettu ja onko määräraha jaettu yhdenmukaisin perustein?
- Vuoden 2022 talousarviossa on momentilla 29.40.55 kohta Määrärahaa saa käyttää ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisena rahoituksena enintään 12 650 000 euroa ammattikorkeakoulujen muuhun harkinnanvaraiseen rahoitukseen. Miten määräraha on jaettu ja onko määräraha jaettu yhdenmukaisin perustein?

Tarkastuskysymys 4: Onko keskeisten tunnuslukujen laskenta toteutettu eri ammattikorkeakouluissa yhdenmukaisella tavalla?

Osakysymykset koskivat toiminnan laajuuden muutosta, toiminnan kannattavuutta sekä maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta kuvaavia tunnuslukuja. Korkeakoulujen taloushallinnon koodistossa (OKM/2/500/2018, 11.11.2022 s. 38–39) esitetty henkilöstöä kuvaava henkilöstöindikaattoreiden laskenta ei ollut tarkastuksen kohteena.

Tarkastuskysymys 5: Tukeeko rahoitusmalli ammattikorkeakoulujen tuloksellista toimintaa?

Kysymykseen ei asetettu osakysymyksiä.

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitusta koskevissa tarkastuskysymyksissä painottuvat kriteerit, jotka ovat johdettavissa ammattikorkeakoululaista tai sen nojalla annetuista alempitaisoisista säädöksistä.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin opetus- ja kulttuuriministeriön edustajia tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen antoi aihetta poistaa alustavana tarkastuskysymyksenä olleen kysymyksen: Ovatko ammattikorkeakoulujen mahdollisen vastinrahoituksen perusteet olennaisilta osin luotettavat?

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina käytettiin ammattikorkeakoulujen tilinpäätöksiä, valtionrahoitusprosesseja kuvaavia ja todentavia dokumentteja, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön tekemiä rahoituspäätöksiä, opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen ja Extra-Vipusen tietoja sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ammattikorkeakoulujen ohjauksessa käyttämiä dokumentteja. Kirjallisten dokumenttien ohella ja niiden tueksi keskusteltiin tarkastuksen kohteena olleiden organisaatioiden vastuuhenkilöiden kanssa.

Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen hallinnointiprosessin tarkastuksena sekä aineistotarkastuksena. Aineistojen analyysin ja niitä tukevien vastuuhenkilöiden haastattelujen avulla muodostettiin käsitys tarkastuksen tavoitteena olevista kokonaisuuksista.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 18.9.2023 ja päättyi 9.9.2024. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut toteutettiin ajanjaksolla 18.9.2023–23.5.2024.

Tarkastuskäynnit opetus- ja kulttuuriministeriöön ja ammattikorkeakouluihin toteutettiin seuraavina ajankohtina:

- opetus- ja kulttuuriministeriö 27.10.2023 (TEAMS) ja 7.3.2024.
- Metropolia Ammattikorkeakoulu 8.–9.11.2023
- Turun ammattikorkeakoulu 28.–29.11.2023
- Haaga-Helia ammattikorkeakoulu 29.–30.11.2023
- Oulun Ammattikorkeakoulu 12.–13.12.2023
- Tampereen ammattikorkeakoulu 18.–19.12.2023

- Lab-ammattikorkeakoulu 19.-20.12.2023
- Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu 3.-4.1.2024
- Satakunnan ammattikorkeakoulu 17.-18.1.2024
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu 22.-23.1.2024
- Laurea-ammattikorkeakoulu 30.-31.1.2024
- Hämeen ammattikorkeakoulu 5.-6.2.2024
- Lapin ammattikorkeakoulu 5.-6.2.2024
- Savonia-ammattikorkeakoulu 21.-22.2.2024

Lisäksi haastateltiin CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n edustajia 12.3.2024.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Laura Hyvönen, johtava tilintarkastaja Johanna Kormu, tarkastaja Anu Rinkinen ja johtava tilintarkastaja Pasi Tervasmäki. Tarkastuksessa oikeudellisena asiantuntijana on toiminut johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Harri Myllyoja. Tarkastuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet

- 1 https://stat.fi/meta/kas/t_ktoiminta.html (viitattu 18.5.2024).
- 2 Tarkastuskäynti OKM 7.3.2024 (haastattelu).
- 3 Ammattikorkeakoulujen ylläpitämä valintaopas (käytetty 25.5.2024) <https://www.ammattikorkeakouluun.fi/opiskelu/#amktutkinto>.
- 4 Esimerkkeinä Savonia-ammattikorkeakoulun auditointi, Karvin julkaisu 11:2022 sekä Jyväskylän ammattikorkeakoulun auditointi, Karvin julkaisu 12:2019.
- 5 Tiedonkeruun käsikirja 2022 (käytetty 21.5.2024) <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=39984937>.
- 6 Tiedonkeruun käsikirja 2022 (käytetty 21.5.2024) <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=39984937>.
- 7 Tiedonkeruun käsikirja 2022 (käytetty 21.5.2024) <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=39984937>.
- 8 Ammattikorkeakoulujen tiedonkeruukirje 2022 VN/35204/2022.
- 9 Tiedonkeruun käsikirjat (käytetty 21.5.2024) <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=39984937>.
- 10 Korkeakoulujen KOTA-seminaari (käytetty 21.5.2024) <https://okm.fi/tapahtumat/2023-08-28/korkeakoulujen-kota-seminaari>.
- 11 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto (OKM/2/500/2018, 11.11.2022), s. 4.
- 12 OKM:n asetuksen 171/2024 sisältöä on taustoitettu lausuntopalvelussa olleella OKM:n ylijohtaja Sirkku Linnan 23.1.2024 päivätyssä muistiossa ”Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä”. Muistion sivu 2.
- 13 Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valtakunnallisten rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen. Työryhmämuistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:4. Työryhmämuistion sivut 28–30.
- 14 Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli vuodesta 2021 alkaen (käytetty 4.6.2024) https://okm.fi/documents/1410845/4392480/AMK_rahoytusmalli_fi/65aedf23-83a0-64f7-aed5-ebdf07bc9efe/AMK_rahoytusmalli_fi.pdf?t=1583241756000.
- 15 Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valtakunnallisten rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen. Työryhmämuistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:4. Työryhmämuistion sivu 29.
- 16 Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valtakunnallisten rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen. Työryhmämuistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:4. Työryhmämuistion sivu 56.
- 17 OKM:n asetuksen 171/2024 sisältöä on taustoitettu lausuntopalvelussa olleella OKM:n ylijohtaja Sirkku Linnan 23.1.2024 päivätyssä muistiossa ”Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä”. Muistion sivu 13.
- 18 Ammattikorkeakoulujen uraseurantakyselyn eettiset periaatteet. (käytetty 4.6.2024), <https://uraseurannat.fi/ammattikorkeakoulujen-uraseuranta/uraseurantakyselyn-eettiset-periaatteet/>.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)