

Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen

Selvityshenkilöiden raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23

Hannele Salminen ja Pekka Ylä-Anttila

Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen

Selvityshenkilöiden raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23

Hannele Salminen ja Pekka Ylä-Anttila



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

Layout: Kimmo Aaltonen / Taloustieto Oy

ISBN 978-952-485-967-7 (nid.)

ISBN 978-952-485-968-4 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0327 (painettu)

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23

Tiivistelmä

Ammattikorkeakoululaitos on kasvanut hyvin nopeasti merkittäväksi osaksi suomalaista koulutus- ja tutkimusjärjestelmää. Suomessa on 25 ammattikorkeakoulua ja niillä noin 160 toimipistettä; opiskelijoita on yhteensä noin 135 000. Opiskelija- samoin kuin suoritettujen tutkintojen määrillä mitattuna ammattikorkeakoulut ovat kasvaneet yliopistosektorin suuruisiksi.

Ammattikorkeakouluverkosto on viime vuosina tiivistynyt yhdistymisten sekä toimipisteiden ja koulutusohjelmien lakkautusten kautta. Verkosto on kuitenkin edelleen hyvin hajanainen ja sirpaloitunut, koulutustarjontaa on liikaa sekä koulutuksen kysyntään että työmarkkinoiden tarpeeseen nähden. Koulutusajat ovat tavoitteisiin nähden pitkiä, ja keskeyttämisasteet ovat korkeita ja kasvavia. Järjestelmässä on kokonaisuutena tarkastellen tehottomuutta, mutta erot eri ammattikorkeakoulujen välillä ovat suuria. Keskeisin heikon kustannustehokkuuden syy on kustannuspohjainen rahoitusjärjestelmä, joka kannustaa heikosti tehokkuuden lisäämiseen.

Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan ammattikorkeakoulusektoria tulee uudistaa siten, että uudistukset tukevat ammattikorkeakoulujen perustehtäviä: työelämälähtöistä koulutusta ja aluekehitystä palvelevaa soveltavaa tutkimusta. Uudistusten on oltava sellaisia, että ne takaavat ammattikorkeakouluille vakaat toimintapuitteet pitkällä aikavälillä. Hallinto- ja ohjausjärjestelmien on oltava läpinäkyviä, kannustavia ja ammattikorkeakoulujen autonomiaa tukevia. Selvityshenkilöt teettivät tehtävänsä tueksi kolme taustaselvitystä, joihin uudistusehdotukset nojaavat.

Selkein ja raportissa laajimmin perusteltu rahoitus-, ohjaus- ja hallintojärjestelmämalli on sellainen, jossa vastuu perusrahoituksesta siirretään kokonaan valtiolle, ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistyvät yhdeksi oikeushenkilöksi ja kaikkien ammattikorkeakoulujen oikeudelliseksi muodoksi tulee osakeyhtiö. Samalla siirrytään nykyistä selkeästi enemmän tuloksellisuutta painottavaan rahoitusjärjestelmään sekä selkeytetään hallintomallia niin, että ammattikorkeakoululla on vain yksi hallitus.

Sammandrag

Yrkeshögskoleväsendet har vuxit snabbt och fått en betydande ställning inom det finska utbildnings- och forskningssystemet. Yrkeshögskolorna är 25 till antalet, de har ca.160 verksamhetsställen och ca.135 000 studeranden. Mätt med antalet studeranden såväl som antalet examina, har yrkeshögskolorna nått paritet med universitetsektorn.

Nätverket av yrkeshögskolor har under de senaste åren blivit mera kompakt genom sammanslagningar samt nedläggningar av verksamhetsställen och utbildningsprogram. Trots dessa åtgärder är nätverket fortfarande mycket splittrat och dess utbildningsutbud för stort jämfört både med efterfrågan av utbildning och arbetsmarknadens behov. Studietiderna överskrider målsättningarna och avbrytningsgraderna är både höga och stigande. Systemet som helhet är rätt ineffektivt, men skillnaderna mellan yrkeshögskolorna är dock stora. Den mest centrala orsaken till den svaga kostnadseffektiviteten är en kostnadsbaserad finansieringsmodell som ger otillräckliga incitament för att effektivera verksamheten.

Enligt utredningspersonernas uppfattning bör yrkeshögskolesektorn förnyas så, att reformerna stöder yrkeshögskolornas grunduppgifter: utbildning med nära anknytning till arbetslivet samt tillämpad forskning som stöder regional utveckling. Reformerna bör vara sådana, att de garanterar stabila verksamhetsförutsättningar för yrkeshögskolorna på lång sikt. Förvaltnings- och styrningsmekanismerna bör främja transparens och effektivitet samt stöda yrkeshögskolornas autonomi. Som stöd för sitt uppdrag beställde utredningspersonerna tre bakgrundsutredningar. Dessa lägger grunden för reformförslagen.

Rapporten förespråkar en finansierings- styrnings- och förvaltningsmodell, där staten tar över ansvaret för grundfinansieringen i sin helhet, yrkeshögskolorna och deras upprätthållarorganisationer integreras till enhetliga juridiska personer och aktiebolaget blir den juridiska formen för alla yrkeshögskolor. Samtidigt sker en övergång till ett betydligt mer resultatorienterat finansieringsystem och förvaltningsmodellen förenklas så, att en yrkeshögskola har endast en styrelse.

Sisällys

Tiivistelmä	3
Sammandrag	5
1 Selvitys ja sen toteuttaminen	9
1.1 Toimeksianto ja selvitystehtävät, tukiryhmä	9
1.2 Selvityshenkilöiden näkemys ja tulkinta selvitystehtävästä	10
1.3 Selvitystehtävän toteuttaminen	11
2 Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen uudistamisen haasteet	13
2.1 Ammattikorkeakoulujen asema ja rooli osana koulutus- ja innovaatiojärjestelmää	13
2.1.1 Ammattikorkeakoulut osana suomalaista koulutusjärjestelmää	13
2.1.2 Kehittämistarpeet	17
2.2 Rahoitus-, hallinto- ja ohjausjärjestelmät	18
2.2.1 Rahoitus	18
2.2.2 Hallinto ja ohjaus	21
2.3 Suomen AMK-järjestelmä kansainvälisessä vertailussa	23
2.4 Koulutuksen kysyntä ja tarjonta – AMK-verkosto	25
2.4.1 Koulutuksen kysyntä ja tarjonta	25
2.4.2 AMK-verkosto	26
2.5 Ammattikorkeakoulujen tehokkuus ja tuloksellisuus: AMK:t työmarkkinalähtöisen koulutuksen tuottajina ja alueellisen innovaatiojärjestelmän toimijoina	27
2.5.1 Opinnoissa eteneminen koulutusaloittain ja ammattikorkeakouluittain	28
2.5.2 Työllistyminen	31
2.5.3 Tutkimus- kehitys- ja innovaatiotoiminta (t&k&i)	31
2.5.4 Kustannustehokkuus	33
2.6 Yhteistyö ja yhteistyörakenteet	35
2.7 Aluekehitystehtävä	37
3 Ratkaistavat kysymykset – millaisiin haasteisiin uudistusten tulisi vastata?	38
4 Ehdotukset ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamiseksi	40
4.1 Hyvän rahoitus-, ohjaus ja hallintomallin ominaisuuksia	40
4.2 Selvityshenkilöiden ehdotukset	40
4.3 Tuloksellisuuteen perustuva rahoitusjärjestelmä	45
5 Muut ehdotukset	46
Liitteet	47
Liite 1 Lähteet ja tausta-aineistot	47
Liite 2 Haastatellut henkilöt ja organisaatiot	51
Liite 3 Vuotuiset käyttökustannukset ammattikorkeakouluittain ja koulutusaloittain, euroa suoritettua tutkintoa kohden	52

1 Selvitys ja sen toteuttaminen

1.1 Toimeksianto ja selvitystehtävät, tukiryhmä

Opetusministeri Henna Virkkunen asetti 20.5.2010 KT Hannele Salmisen ja KTL Pekka Ylä-Anttilan ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista koskevan selvitystyön selvityshenkilöiksi. Työn määräaika oli 30.11.2010.

Toimeksiannon mukaan ammattikorkeakoulujen ja koko korkeakoulusektorin toiminnan ohjauksen, hallinnon, johtamisen ja rahoituksen kehittämiseen kohdistuu runsaasti kehittämistarpeita. Erilaisten kansainvälisten ja kansallisten arviointien perusteella on tarpeen parantaa koulutuksen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja vahvistaa molempien korkeakoululaitoksen sektoreiden roolia innovaatiojärjestelmässä. Erityisesti korkeakoulujen ydintehtävien, opetuksen ja t&k -toiminnan, kehittäminen tapahtuu entistä enemmän kansainvälisessä yhteistyössä ja vertailussa. Viime vuosien aikana huomio on kohdistunut erityisesti siihen, että korkeakoululaitoksen hajanaisuus ja vähäinen erikoistuminen ja erilaistuminen ovat esteitä laadun parantamiselle.

Ammattikorkeakoulujen hallintomalli ja nykyiset päätöksentekorakenteet tuottavat ajoittain vaikeasti yhteen sovitettavia näkökulmia korkeakoulun strategisessa kehittämisessä ja rakenteiden uudistamisessa.

Ohjauksen näkökulmasta ammattikorkeakoulujen hanke- ja tuloksellisuusrahoitukseen osoitetut valtionavustukset ovat volyymiltaan pieniä ja niiden ohjaava vaikutus on tehtyjen selvitysten perusteella vähäinen. Koulutustarjonnan sopeuttamista työvoimatarpeeseen ei kyetä nykyisessä ohjausjärjestelmässä turvaamaan.

Toimeksiannon mukaan selvityksessä tulee:

- 1 Tarkastella sellaisia vaihtoehtoja, joiden avulla ammattikorkeakoulujen toiminnan laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan edistää kehittämällä valtakunnallista toiminnan ohjausta ja rahoitusjärjestelmää.
- 2 Tarkastelussa tulee ottaa huomioon tarve edistää korkeakoululaitoksen sisällä ja muun innovaatiojärjestelmän toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä ja työnjakoa resurssien tehokkaan käytön takaamiseksi sekä ammattikorkeakoulun aluevaikuttamisen vahvistamiseksi.
- 3 Tarkastella sellaisia vaihtoehtoja, joiden avulla ammattikorkeakoulujen johtamista ja hallintoa voidaan uudistaa korostaen johtamisen edellytysten vahvistamista ja samalla edistää ammattikorkeakoulun työelämäyhteyttä ja alueellista vaikuttavuutta. Yliopistojen muuttunut taloudellinen ja hallinnollinen asema tulee ottaa huomioon sekä hyödyntää yliopistojen hallinto- ja johtamisjärjestelmien uudistamisesta saatuja kokemuksia.

- 4 Tehdä ehdotukset tarvittavasta lainsäädännön uudistamisesta ja muista toimenpiteistä.
- 5 Selvitystyön yhteydessä tulee arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset.
- 6 Selvityshenkilöiden tulee työnsä aikana riittävästi kuulla ammattikorkeakoulujen keskeisiä sidosryhmiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti selvityshenkilöiden työn tueksi tukiryhmän, jonka jäsenet olivat:¹

johtaja Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö, puheenjohtaja
erikoistutkija Vuokko Kohtamäki, Tampereen yliopisto
kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Lahden kaupunki
opetusneuvos Maarit Palonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
talousjohtaja Mirja Pöhö, Hämeen ammattikorkeakoulu
rehtori Vesa Saarikoski, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu
korkeakouluneuvos Ari Saarinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
johtaja Hannu Sirén, opetus- ja kulttuuriministeriö
rehtori Marja-Liisa Tenhunen, Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu.

1.2 Selvityshenkilöiden näkemys ja tulkinta selvitystehtävästä

Ammattikorkeakoulukenttä on ollut muutoksen tilassa lähes koko ammattikorkeakoulujärjestelmän kaksikymmenvuotisen olemassa olon ajan. Ammattikorkeakoulusektori on kasvanut tuntuvasti suuremmaksi kuin 1990-luvun alussa arvioitiin: arviot tulevista opiskelijamääristä olivat alimmillaan noin 25 000 ja ylimmillään 75 000.² Ammattikorkeakoulujen opiskelijamäärä on kuitenkin kasvanut noin 135 000:een. Ammattikorkeakoulujen ja niiden sivutoimipisteiden kokonaismäärä oli korkeimmillaan lähes 200. Kehitys, jota ei 1990-luvun alkupuolella osattu ennakoida.

Ammattikorkeakoulujärjestelmällä oli alusta lähtien sekä koulutuspoliittisia että aluepoliittisia tavoitteita. Jännite näiden välillä on säilynyt koko ajan ja aika ajoin kasvanut.

Ammattikorkeakoulut ovat aikaa myöten, ja osaksi kansainvälistä kehitystä seuraten, muodostuneet keskeiseksi osaksi koko kansallista korkeakoulujärjestelmää. Osa hallintoon ja ohjaukseen liittyvistä käytännöistä kuitenkin periytyy ammattikorkeakoulujen alkua ajoilta, jolloin ne perustettiin kunnallisen, opistotasaisen ammatillisen koulutusjärjestelmän pohjalle.

Ammattikorkeakouluverkosto on viime vuosina tiivistynyt yhdistymisten sekä toimipisteiden ja koulutusohjelmien lakkauttamisen kautta. Järjestelmä on kuitenkin edelleen

¹ Selvityshenkilöt haluavat kiittää tukiryhmän jäseniä arvokkaista kommentteista. Suuret kiitokset lisäksi Nina Parkkulaiselle ja Kaisu-Maria Piiraiselle (OKM) sekä Kimmo Aaltoselle ja Laila Riekkiselle (Taloustieto Oy), joiden ansiosta loppuraportti saatiin valmiiksi tiukasta aikataulusta huolimatta.

² Ks. esim. Juva ym. (2009).

hajanainen, koulutustarjontaa on liikaa sekä koulutuksen kysyntään että työmarkkinoiden tarpeisiin nähden. Liikatarjonta keskittyy erityisesti muutamiin koulutusaloihin ja joillekin maantieteellisille alueille. Koulutusajat ovat tavoitteisiin nähden pitkiä, keskeyttämisasteet ovat korkeita ja kasvavia. Järjestelmässä on kokonaisuutena tarkastellen tehottomuutta, mutta erot ammattikorkeakoulujen välillä ovat suuria.

Vaikka ammattikorkeakoulukentässä on tapahtunut paljon muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana, nykyinen rahoitus-, ohjaus- ja hallintojärjestelmä ei ole kyennyt ratkaisemaan näitä perusongelmia. Jatkuvien pienehköjen muutosten on päinvastoin koettu vieneen resursseja ammattikorkeakoulujen perustehtävien hoitamiselta. On toivottu työrauhaa ja senkaltaisia muutoksia, jotka takaisivat vakaat toimintapuitteet pitkällä aikavälillä. Vakautta luovia periaatteellisia uudistuksia on vaikeuttanut edellä mainittu jännite alueellisen tai kunnallisen, ja toisaalta korkeakoulupoliittisen näkökulman välillä.

Edellä oleva on selvityshenkilöiden työn lähtökohta: ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamiseen on löydettävä sellaisia kestäviä ratkaisuja, jotka vastaavat tunnistettuihin ongelmiin ja jotka edistävät ammattikorkeakoulun perustehtävien toteuttamista.

Lähtökohtamme myös on, että ammattikorkeakoulujen perustehtävät säilyvät ja että korkeakoulusektoria kehitetään duaalimallin pohjalta: korkeakoululaitos muodostuu kahdesta toisiaan täydentävästä sektorista, jossa yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on oma tehtävänsä. Tarkastelemme ammattikorkeakouluja lähinnä niiden päätehtävän, nuori-osaamisen tutkintokoulutuksen, näkökulmasta.

Selvitystyössä on omaksuttu *kaksi keskeistä lähestymistapaa*. **Ensiksi**, uudistusehdotusten taustaksi tehdään selvityksiä, jotta ehdotukset voidaan perustaa niin pitkälle kuin mahdollista *tutkimus- ja selvitystietoon*. **Toiseksi**, selvitys esittää mahdollisten uudistusten *pääperiaatteet ja suuret linjat*, ei välttämättä yksityiskohtia. Haemme uudistusten suurta kuvaa, kuitenkin pyrkien varmistamaan, että ehdotukset ovat myös yksityiskohtien osalta toteutettavissa.

1.3 Selvitystehtävän toteuttaminen

Selvityshenkilöt käynnistivät työnsä tueksi kolme selvitystä:

- 1 Koulutuksen tarjonta ja kysyntä sekä AMK-koulutuksen saaneiden työmarkkina-asema³
- 2 Ammattikorkeakoulujen hallinto, ohjaus ja rahoitus – Kansainvälinen maakatsaus nykytilanteesta⁴
- 3 Kyselytutkimus ammattikorkeakoulukentän toimijoille ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman ja uudistamisen pääperiaatteista⁵

Näiden selvitysten tuloksia on hyödynnetty tämän raportin laadinnassa, ja ne on julkaistu erillisraportteina kunkin tutkimuksen tekijäorganisaation omissa julkaisusarjoissa.

3 Pääkkönen (2010).

4 Kohtamäki ym. (2010).

5 Nikulainen ym. (2010).

Koulutuksen tarjontaa ja kysyntää koskevassa Pääkkösen (2010) raportissa vertaillaan ammattikorkeakoulujen vetovoimaisuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä tarkastellaan ammattikorkeakoulutettujen sijoittumista työmarkkinoille.

Kansainväliseen maakatsaukseen (Kohtamäki ym., 2010) valittiin kahdeksan maata tai aluetta, jotka Suomen näkökulmasta näyttivät kiinnostavilta: Alankomaat, Belgian Flanders, Englanti, Itävalta, Norja, Ruotsi, Saksa/Nordheim-Westfalen sekä Yhdysvaltojen Missourin osavaltio.

Selvityshenkilöiden suunnittelema, ammattikorkeakoulujen asemaa ja uudistamista koskenut kyselytutkimus (Nikulainen – Salminen – Ylä-Anttila, 2010) osoittautui selvitystehtävän kannalta erityisen hyödylliseksi. Kyselyn kohteena olivat kaikki ammattikorkeakoulukentän keskeiset sidosryhmät: ammattikorkeakoulujen johto (rehtorit ja vararehtorit), ylläpitäjäorganisaatiot (hallituksen jäsenet), ylläpitäjäkuntien kunnanjohtajat, muiden kuntien kunnanjohtajat, maakuntajohtajat sekä etujärjestöt (opiskelijajärjestöt, työntekijä- ja työnantajajärjestöt).

Kysely kohdistui selvitystehtävän ydinteemoihin: ammattikorkeakoulujen rooliin ja tehtäviin koulutusjärjestelmässä, koulutuksen tarjontaan ja kysyntään, ammattikorkeakoulutettujen työmarkkinoiden kehitysnäkymiin, korkeakoulusektorin sisäiseen työnjakoon ja yhteistyöhön sekä luonnollisesti ammattikorkeakoulujen rahoitus-, ohjaus- ja hallintomalleihin. Kysely lähetettiin lähes 600 henkilölle ja vastausprosentti oli yli 40. Aineisto edustaa hyvin kohdejoukkoa. Näin laajaa näkemysten kartoitusta ammattikorkeakoulukentän toimijoiden keskuudessa ei tietääksemme ole aiemmin tehty.

Työn kuluessa selvityshenkilöt ovat perehtyneet laajaan joukkoon aiempia selvityksiä ja raportteja (liite 1). Erityisen tärkeitä ovat olleet lukuisat korkeakoulupolitiikkaa koskevat raportit, kannanotot ja linjaukset, joita viime aikoina on esitetty runsaasti.⁶ Lisäksi selvityshenkilöt ovat haastatelleet teemahaastatteluina eri organisaatioita edustavia yli kolmekymmentä henkilöä (liite 2).

Selvityshenkilöt näkevät *selkeäksi* uudistusten julkistaloudelliseksi *reunaehdoksi* sen, että uudistusehdotukset eivät voi sisältää julkisen talouden menoja rakenteellisesti lisääviä muutoksia. Ammattikorkeakoulusektorin rakenteellisilla uudistuksilla ja toiminnan tehostamisella on kuitenkin mahdollista saada liikkumavaraa ammattikorkeakoulujen perustehdävien hoitamiseen ja toiminnan kehittämiseen.

⁶ Tärkeimpiä näistä ovat esimerkiksi Suomen Innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi (Veugelers ym., 2009 Suomen Akatemian Suomen tieteen tila ja taso -arviointi, Sivistyspoliittisen ministerityöryhmän kannanotto korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen vauhdittamisesta (23.6.2010), Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat 2008-2011 -asiakirja (7.3.2008) sekä Ammattikorkeakoulujen rehtorien neuvoston ARENE ry:n kannanotot ja esitykset (esim. 22.10.2010).

2 Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen uudistamisen haasteet

Ammattikorkeakoulujärjestelmään liittyvät uudistamis- ja kehittämistarpeet voidaan ryhmitellä seuraavien seitsemän teeman alle:

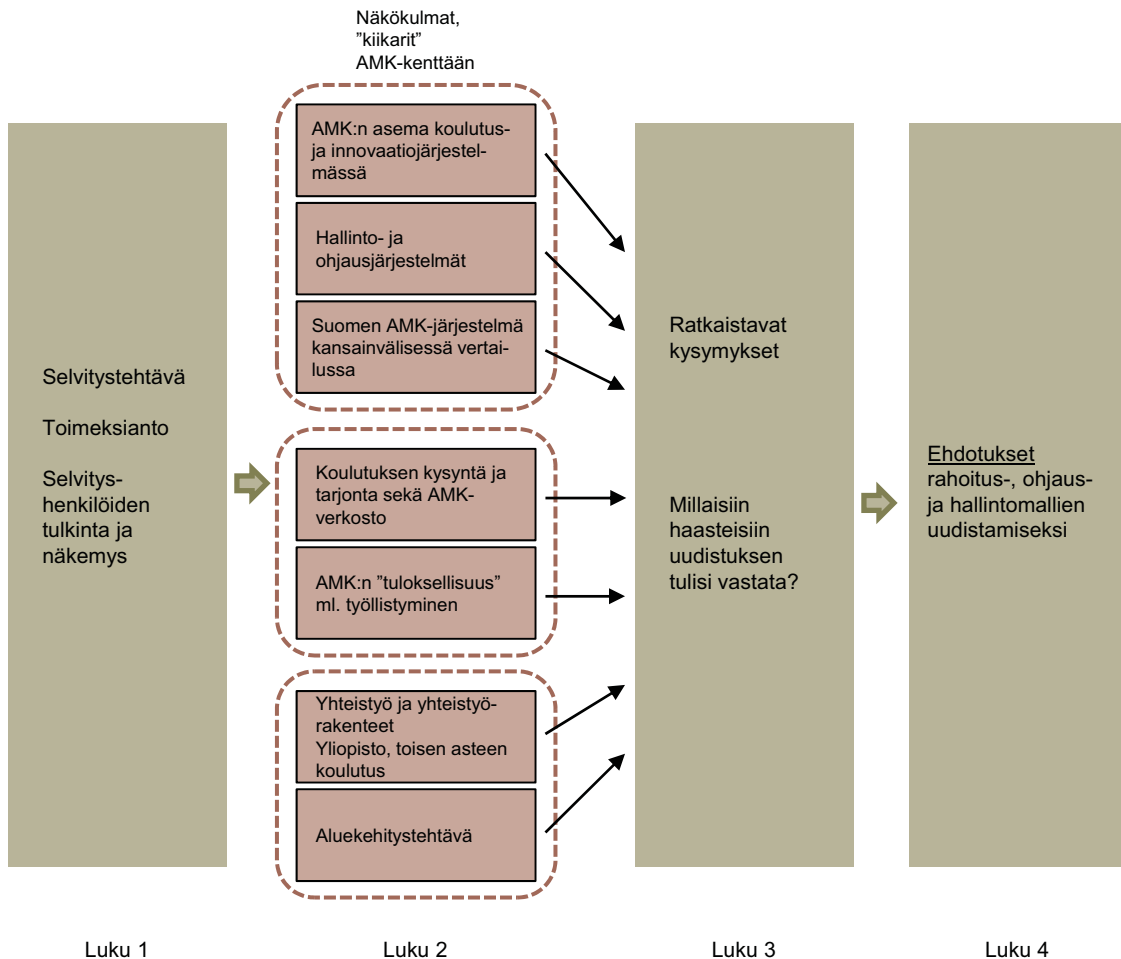
- 1 Ammattikorkeakoulujen asema ja rooli osana koulutus- ja innovaatiojärjestelmää
- 2 Hallinto- ja ohjausjärjestelmä
- 3 Suomen AMK-järjestelmä kansainvälisessä vertailussa
- 4 Koulutuksen tarjonta ja kysyntä – ammattikorkeakouluverkosto ja sen rakenne
- 5 Ammattikorkeakoulujen suoriutuminen opetus- ja tutkimustehtävästään, työmarkkinatulemat
- 6 Yhteistyö ja yhteistyörakenteiden luominen
- 7 Aluekehitystehtävä

Käsitlemme kutakin teemaa aiempien selvitysten ja raporttien sekä tätä selvitystyötä varten tehtyjen taustaselvitysten pohjalta. Näiden seitsemän teeman kautta tarkoituksemme on tunnistaa ne haasteet ja avaintekijät, jotka ovat olennaisia ammattikorkeakoulujen tulevan kehittämisen kannalta. Kunkin teeman pohjalta esitämme johtopäätökset, joiden nojalla sitten kokoamme vaihtoehtoiset mallit ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamiseksi. Kuvio 1 kuvaa koko raportin rakennetta ja samalla sitä viitekehystä, jossa selvitystyö on tehty.

2.1 Ammattikorkeakoulujen asema ja rooli osana koulutus- ja innovaatiojärjestelmää

2.1.1 Ammattikorkeakoulut osana suomalaista koulutusjärjestelmää

Ammattikorkeakoulut vakinaistettiin osaksi suomalaista korkeakoulujärjestelmää kokeiluvaiheen jälkeen 1990-luvun puolivälissä. Ammattikorkeakoululain (9.5.2003/351) mukaan ne muodostavat yhdessä yliopistojen kanssa korkeakoulusektorin. Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa *työelämälähtöistä* koulutusta, tehdä *työelämää* ja *aluekehitystä tukevaa* ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa *soveltavaa* tutkimus- ja kehi-



Kuvio 1. Selvitystyön viitekehys ja raportin rakenne

tystyötä sekä taiteellista toimintaa. Tiivistäen: ammattikorkeakouluilla on koulutustehtävä, tutkimus- ja kehitystehtävä sekä alueellisen kehittämisen tehtävä.

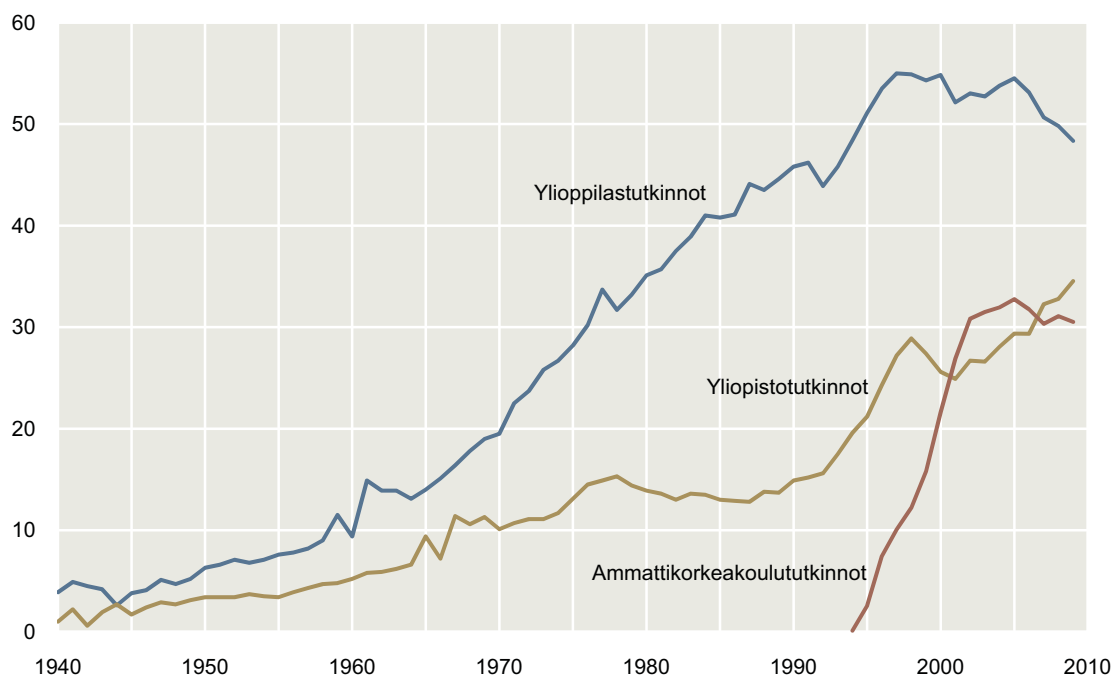
Ammattikorkeakoulut (AMK) ovat luonteeltaan pääosin monialaisia ja alueellisia korkeakouluja, joiden toiminnassa siis korostuu yhteys työelämään ja alueelliseen kehittämiseen. Niissä suoritettavat tutkinnot ovat ammatillispainotteisia korkeakoulututkintoja.

Ammattikorkeakoulut antavat ja kehittävät myös aikuiskoulutusta työelämäosaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Lisäksi ammattikorkeakouluissa voidaan järjestää ammatillista opettajankoulutusta.

Ammattikorkeakoulut ovat hyvin lyhyessä ajassa kasvaneet sekä opiskelijamäärillä että suoritetuilla tutkinnoilla mitattuna yliopistojen suuruiseksi (kuvio 2).

Kuvio 2 kertoo suomalaisen koulutusyhteiskunnan kasvusta ja samalla yhden keskeisen syyn ammattikorkeakoulukoulutuksen aloittamiseen ja sen nopeaan laajentamiseen: ylioppilaiden määrä kasvoi hyvin nopeasti aina 1990-luvun puoliväliin saakka. Ammattikorkeakoulutuksen tavoitteena oli tarjota ylioppilaille jatkokoulutuspaikkoja ja purkaa yliopistoihin kohdistunutta painetta. Haluttiin myös tarjota ammatillisen perustutkinnon suorittaneille jatkokoulutusmahdollisuus korkeakoulussa.

Koulutusjärjestelmän laajentamiselle ja koko nuorisoikäluokan kouluttamiselle on ollut perusteensa työelämän kasvaneiden osaamisvaatimusten johdosta. Elinkeinorakenne on parin viime vuosikymmenen aikana muuttunut voimakkaasti osaamisintensiiviseen suuntaan. Ammattikorkeakoulutuksen kasvu koulutusjärjestelmässä vastaa hyvin tätä kehitystä.



Kuvio 2. Suoritetut ylioppilas-, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkinnot suhteessa ikäluokkaan, %

Huom. Vuonna 2008 suoritettujen yliopistotutkintojen määrä oli tutkinnonuudistuksen vuoksi poikkeuksellisen suuri (38 200). Tutkinnonuudistukseen liittyvä siirtymäaika päättyi useimmilla koulutusaloilla kesällä 2008. Kuviossa vuoden 2008 luku on tasoitettu vuosien 2007 ja 2009 keskiarvoksi. Koulutettava ikäluokka, johon tutkintoja verrataan on: ylioppilastutkinto 19 vuotta, korkeakoulututkinto 25 vuotta.

Lähde: Aineistolähde Tilastokeskus.

Koulutuksen määrällisen kasvattamisen vaihe on kuitenkin ohi: ikäluokat ovat pienentyneet, uusien ylioppilaiden määrä suhteessa ikäluokkaan on kääntynyt laskuun ja korkeakoulukoulututkinnon suorittaneiden osuus nuorissa ikäluokissa on jo kansainvälisesti vertaillen hyvin korkea. Koulutustarjonta on kuitenkin viime vuosiin saakka kasvanut ja korkeakoulukoulutuksessa aloituspaikkoja on tällä hetkellä tarjolla lähes kaksi kertaa se määrä, joka ikäluokasta suorittaa ylioppilastutkinnon.⁷

Tietolaatikko: Ammattikorkeakoulut pähkinänkuoressa

Suomessa on 25 ammattikorkeakoulua, jotka kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon-alaan. Lisäksi sisäasiainministeriön alaisuudessa toimii Poliisiammattikorkeakoulu ja Ahvenanmaan itsehallintoon kuuluvana Yrkeshögskolan på Åland.

Ammattikorkeakoulujen tehtävät on määritelty AMK-lain (351/2003) 4§:ssä:

Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä sekä taiteellista toimintaa. Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulujen tulee edistää elinikäistä oppimista. (24.7.2009/564)

⁷ Vertailu on tietenkin vain havainnollistus, sillä ammattikorkeakouluihin hakeudutaan myös toisen asteen ammatillisen koulutuksen kautta.

Ammattikorkeakoulut antavat ja kehittävät aikuiskoulutusta työelämäosaamisen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Ammattikorkeakoulu voi antaa ammatillista opettajankoulutusta sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

Koulutus

Ammattikorkeakouluissa järjestetään:

- ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa nuoriso- ja aikuiskoulutusta
- ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa opetusta
- ammatillisia erikoistumisopintoja sekä muuta täydennys- ja aikuiskoulutusta
- avointa ammattikorkeakouluopetusta
- ammatillista opettajankoulutusta.

Ammattikorkeakoulututkintoon johtavien **opintojen laajuus** on 210 op (3.5 vuotta), 240 op (4.0 vuotta) tai 270 op (4.5 vuotta), josta harjoittelua 30–85 op. Opinnot on suoritettava viimeistään yhtä vuotta niiden laajuutta pidemmässä ajassa (normiaika + 1 vuosi), opintojen laajuudesta riippuen 4.5, 5.0 tai 5.5 vuodessa. Ammattikorkeakoulututkinto vastaa kandidaatin tutkintoa, ja kansainvälisesti bachelor's degree -tutkintoa.

Ylempien ammattikorkeakoulututkintojen laajuus on 60–90 pistettä (aiemmin 40–60 opintoviikkoa) ja kokopäiväisesti opiskellen opinnot kestävät vuodesta puoleentoista vuoteen. Ylemmät ammattikorkeakoulututkinto-opinnot edellyttävät soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai muun soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen hankittua vähintään kolmen vuoden työkokemus alalta. Ylempiä AMK-tutkintoja on kaikilla koulutusaloilla, eniten sosiaali- ja terveysalalla. Tutkinto on ylempi korkeakoulututkinto (Master's degree -taso).

Ammatilliset erikoistumisopinnot ovat ammattikorkeakoulututkintoon pohjautuvia laajoja täydennyskoulutusohjelmia. Niiden laajuus on 30–60 opintopistettä (20–40 opintoviikkoa).

Kaikki ammattikorkeakoulut järjestävät **avointa ammattikorkeakouluopetusta** ja sitä tarjotaan kaikilla koulutusaloilla.

Ammatillinen opettajankoulutus on ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten opettajille ja opettajiksi aikoville suunnattua koulutusta, joka tuottaa yleisen pedagogisen kelpoisuuden. Pääsyvaatimuksena ammatilliseen opettajankoulutukseen on sellainen koulutus ja työkokemus, joka vaaditaan ammattikorkeakoulun tai ammatillisen oppilaitoksen opettajan virkaan. Ammatillisiin opettajankoulutusopintoihin kuuluu kasvatustieteellisiä perusopintoja, ammattipedagogisia opintoja, opetusharjoittelua sekä muita opintoja. Ammatillista opettajankoulutusta järjestetään viidessä ammattikorkeakoulussa.

Koulutusalat ja -ohjelmat

Ammattikorkeakouluissa on kahdeksan koulutusalaa: humanistinen ja kasvatusala, kulttuuriala, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala, luonnontieteiden ala, tekniikan ja liikenteen ala, luonnonvara- ja ympäristöala, sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala ja matkailu-, ravitsemis- ja talousala.

Koulutusaloilla on yhteensä 43 perustutkintoa/ tutkintonimikettä. Tutkintoon johtavat opinnot järjestetään koulutusohjelmina. Koulutusohjelmia on tällä hetkellä yli 170. Koulutusohjelmassa voi olla ammattikorkeakoulun määrittelemiä suuntautumsvaihtoehtoja.

Opiskelija- ja tutkintomäärät

AMK-tutkintoon johtavassa koulutuksessa oli v. 2009 yhteensä 128 906 opiskelijaa, näistä nuorten koulutuksessa 108 418. AMK-tutkintoja suoritettiin nuorten koulutuksessa 16 616. Kaikilla koulutusaloilla on nykyisin myös ylempiä AMK-tutkintoja. Aloitajataivoitteena vuodelle 2012 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa on 3 800 opiskelijaa. Ylempiä AMK-tutkintoja on v. 2004–2009 suoritettu 2 375.

2.1.2 Kehittämistarpeet

Useat viimeaikaiset raportit⁸, samoin kuin haastattelu- ja kyselyaineistommeekin osoittavat, että opetuksessa ja tutkimuksessa on voimakas tarve siirtyä määrän ohella laatuun. Samaan aikaan yhteiskunnan, talouden ja työelämän nopeat muutokset edellyttävät ammattikorkeakouluilta joustavuutta ja uudistumiskykyä.

Selvitystyötä varten tehdyn kyselyn tulokset osoittavat, että valtaosa ammattikorkeakoulukentän toimijoista näkee, että ammattikorkeakoulut hoitavat koulutustehtävänsä hyvin. Sen sijaan arviot ammattikorkeakoulujen roolista t&k&i-toiminnassa vaihtelevat tuntuvasti (taulukko 1).

Ammattikorkeakoulut selvästikin etsivät vielä rooliaan t&k&i-toiminnassa. Tavoite on kuitenkin selkeä: palvella alueellista ja paikallista yritystoimintaa keskittymällä soveltavaan tutkimukseen. Innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi osoitti, että tämä tavoite

Koulutus					
Ryhmä	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin	Vastaajia
Ammattikorkeakoulu	0%	0%	17%	83%	48
Ylläpitäjäorganisaatio	0%	2%	26%	72%	57
Ylläpitäjäkunta	0%	6%	42%	52%	31
Muu kunta	0%	4%	59%	37%	54
Maakunta	0%	0%	25%	75%	12
Etujärjestö – opiskelijat	0%	0%	83%	17%	6
Etujärjestö – palkansaajat	0%	9%	82%	9%	11
Etujärjestö – työnantajat	0%	0%	89%	11%	18
Yhteensä	0%	3%	43%	55%	237

Tutkimus ja kehitys					
Ryhmä	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin	Vastaajia
Ammattikorkeakoulu	0%	19%	65%	17%	48
Ylläpitäjäorganisaatio	0%	12%	67%	18%	57
Ylläpitäjäkunta	0%	35%	45%	16%	31
Muu kunta	0%	26%	51%	6%	53
Maakunta	0%	8%	75%	8%	12
Etujärjestö – opiskelijat	0%	50%	50%	0%	6
Etujärjestö – palkansaajat	18%	55%	27%	0%	11
Etujärjestö – työnantajat	12%	53%	24%	0%	17
Yhteensä	2%	26%	55%	11%	235

Taulukko 1. Eri sidosryhmien käsitykset ammattikorkeakoulujen suoriutumisesta koulutus- ja tutkimustehtävässään (Kysymys: **Miten hyvin ammattikorkeakoulut mielestäsi hoitavat tehtävänsä seuraavilla osa-alueilla?**)

Lähde: Nikulainen ym. (2010).

⁸ Ks. esim. Veugelers et al. (2009).

oli laajasti sisäistetty ammattikorkeakoulusektorissa⁹, vaikka se ei käytännössä ole toteutunut kuin osittain.

Tätä selvitystä varten tehty kyselytutkimus osoitti, että ammattikorkeakoulukentän toimijat melko laajasti – työnantajajärjestöjen edustajista peräti kolme neljännestä – olivat sitä mieltä, että ammattikorkeakoulut tekevät liiaksi samaa tutkimus- ja kehitystoimintaa kuin yliopistot. Samaan viittaa myös EK:n tekemä haastatteluihin perustuva suppea selvitys¹⁰, joka toteaa, että ammattikorkeakoulujen tutkimustoiminnan ongelmat liittyvät lähinnä pienten ja keski suurten yritysten kanssa tehtävään t&k&i-toimintaan. Tässä ammattikorkeakoulut eivät välttämättä ole olleet kovin aktiivisia, vaikka juuri se olisi niiden ominta toiminta-alueetta.

Johtopäätöksiä

Ammattikorkeakoulut ovat työelämälähtöisen korkeakoulutuksen tuottajina vakiinnuttaneet 2000-luvun aikana asemansa osana koulutusjärjestelmää. Ammattikorkeakoulutukselle asetetut määrälliset tavoitteet on pitkälti saavutettu ja ylitettykin, tulevaisuuden tavoitteet liittyvät laatuun ja vaikuttavuuteen. Ammattikorkeakoulujen toimintaa erityisesti nuorten tutkintokoulutuksen antajina arvioidaan yleensä varsin myönteisesti. Työnjako yliopistojen kanssa ei kuitenkaan aina ole ollut selkeä. Ammattikorkeakoulujen johto näkee edelleen ammattikorkeakoulujen roolin hieman erilaisena – lähempänä yliopistoja olevana – kuin muut sidosryhmät. Melko yleisesti nähdään myös, että tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa ammattikorkeakoulut tekevät liiaksi samaa kuin yliopistot. Yhteydet toisen asteen ammatilliseen koulutukseen vaihtelevat suuresti alueittain. Useilla alueilla – elinkeinorakenteesta johtuen – yhteydet toisen asteen koulutukseen ovat tärkeämpiä kuin yhteydet yliopistoihin.

2.2 Rahoitus-, hallinto- ja ohjausjärjestelmät

2.2.1 Rahoitus

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus (yksikköhintarahoitus) on osa kuntien valti-

onosuusjärjestelmää: jokainen kunta osallistuu ammattikorkeakoulujen kustannuksiin asukasta kohden lasketulla rahoitusosuudella. Vuoden 2011 valtion talousarvioesityksessä kuntien rahoitusosuus on 512,3 ja valtion 409,2 milj. euroa. Valtio-kunta -rahoitussuhde on vuodesta 2008 alkaen ollut 41,89 % ja 58,11 %. Sitä ennen lain säätämä valtionosuus oli vuoteen 2006 saakka 57 % ja kuntien 43 %, joskaan nämä osuudet eivät käytännössä täsmällisesti toteutuneet.

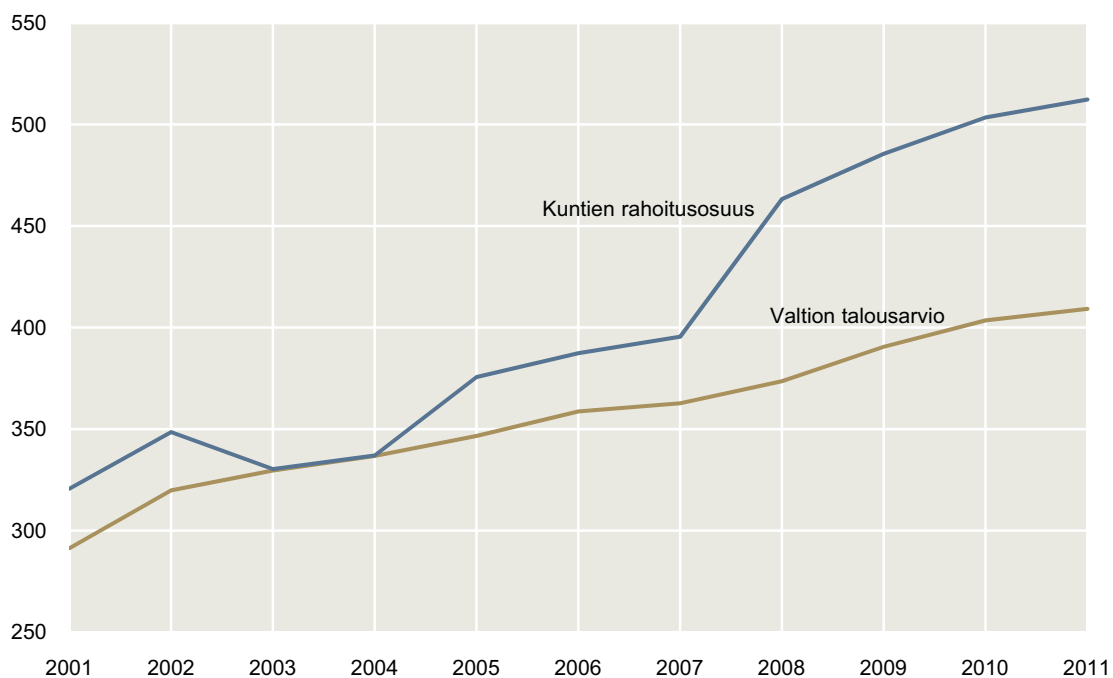
Kuntien osuus ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoituksesta on joka tapauksessa 2000-luvun kuluessa asteittain noussut, kuten kuvio 3 osoittaa.

”Yksikköhintaperusteinen rahoitus, jossa rahoituspohja määräytyy koko maan toteutuneista kustannuksista, hyödyttää sellaisia ammattikorkeakouluja, jotka pystyvät pitämään kustannuksensa maan keskiarvon alapuolella.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, AMK:n rehtori)

⁹ Veugelers et al. (2009).

¹⁰ Tuominen – Ylikarjula (2009).



Kuvio 3. Valtion ja kuntien rahoitus ammattikorkeakouluille 2001–2011, milj. euroa

Lähde: OKM, valtion varsinaiset talousarviot.

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus määräytyy kustannusperusteisesti. Rahoitus annetaan ylläpitäjille opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Yksikköhinnan määräytymisestä säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Rahoituksen suuruus määräytyy laskennallisten opiskelijamäärien ja suoritettujen tutkintojen määrien mukaan siten, että opiskelijamäärien painoarvo on 70 % ja suoritettujen tutkintojen 30 %.

”Järjestelmä suosii menojen lisäämistä. Perusopetus kärsii ja resurssit vähenee ja AMK:t lisää menojaan. Järjestelmä eri koulutustasojen kanssa ei ole oikeudenmukainen.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, ylläpitäjäkunnan kunnanjohtaja)

Toiminnan ja talouden näkökulmasta ongelma on, että rahoitusjärjestelmä ei kannusta kustannustehokkuuteen vaan pikemminkin kustannusten kasvattamiseen, kun rahoitus tulee kaikkien ammattikorkeakoulujen yhteisten keskimääräisten menojen mukaan. Ammattikorkeakoulun omat kustannukset eivät suoraan vaikuta sen saamaan rahoitukseen.

Laskennalliset kustannukset eivät välttämättä heijastele toteutuneita kustannuksia. Todellisten kustannusten vertailu ammattikorkeakoulujen välillä on tällä hetkellä hankalaa, koska ammattikorkeakoulujen taloushallinnon käytänteet ja talouden seuranta vaihtelevat korkeakouluittain ja ylläpitomuodoittain.

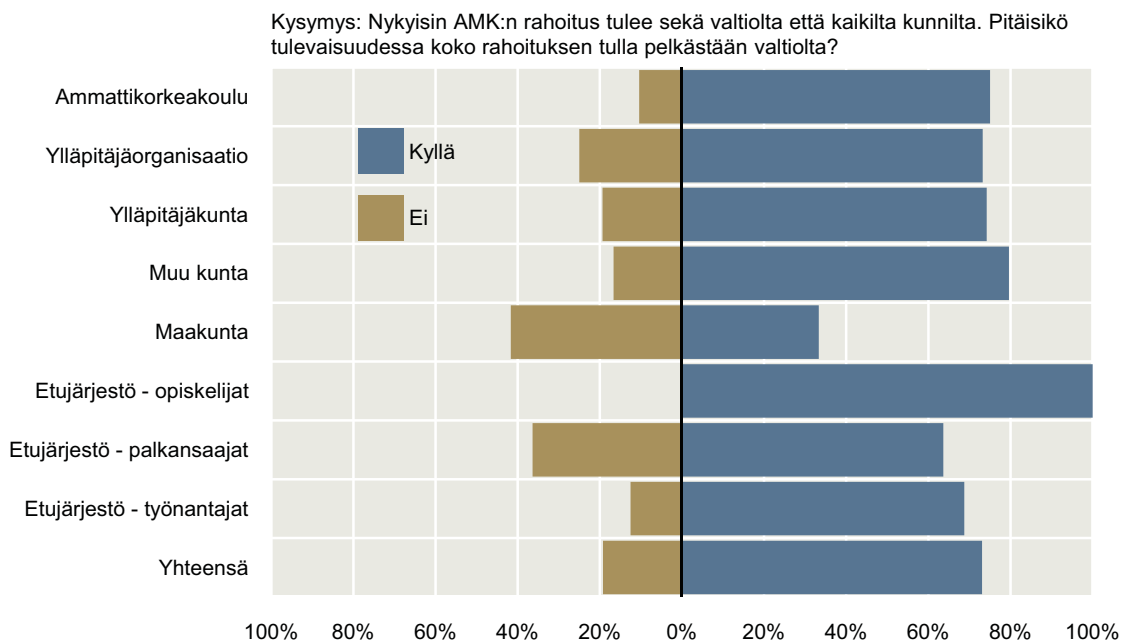
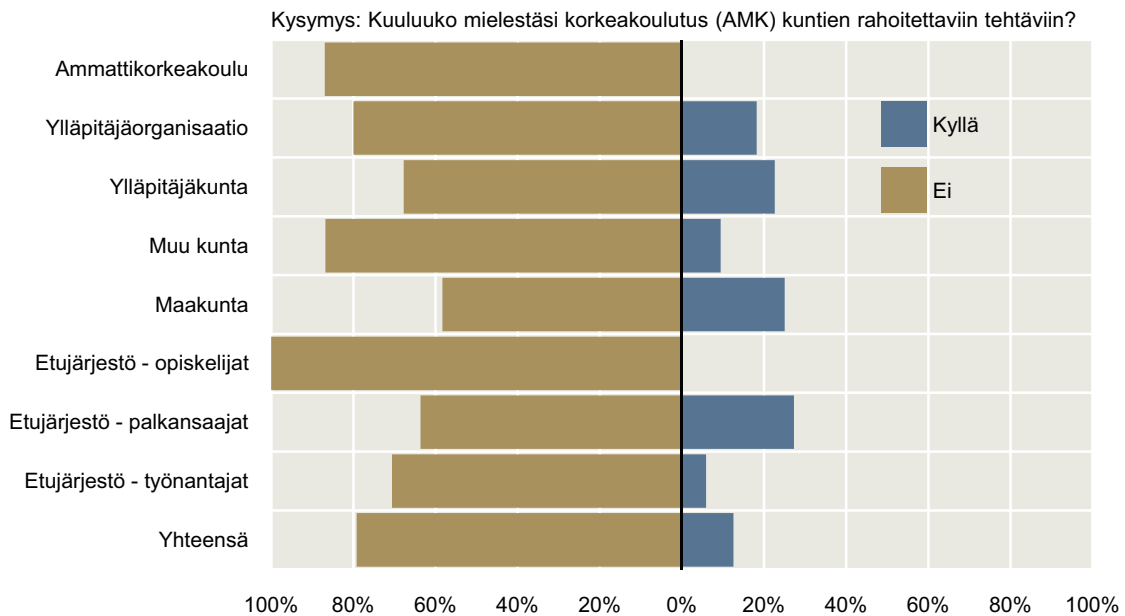
Perusrahoituksen lisäksi valtio osoittaa ammattikorkeakouluille jonkin verran hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta, mutta sillä ei ole todettu olevan juurikaan ohjaavaa vaikutusta (Räty ym., 2008).

Nykyisen rahoitusjärjestelmän ydinkysymyksiä ovat järjestelmän kustannuspohjaisuus ja siitä johdettu heikko kannustavuus sekä kuntien osallistuminen ammattikorkeakoulujen rahoitukseen.

”Ylläpitäjärahoitus kannustaa tavoittelemaan koulutuksen volyyymiä, joka ei aina ole järkevää eikä tarkoituksenmukaista.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, Etujärjestö)

Ammattikorkeakoulut ovat selkeä poikkeus valtion ja kuntien välisen kustannusjaon piirissä olevissa palveluissa: ammattikorkeakoulujen rahoitus on liitetty suoraan valtionoh-



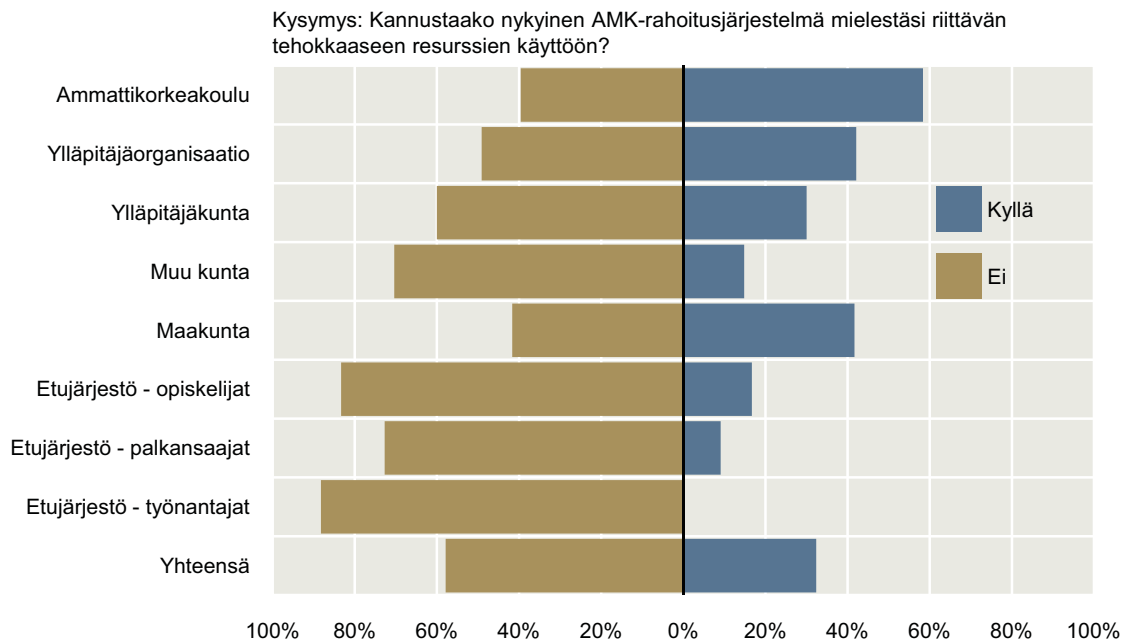
Kuvio 4. Kuntien rooli AMK-järjestelmässä kyselytutkimuksen mukaan

Lähde: Nikulainen ym. (2010).

jaukseen ilman, että kunnat voivat merkittävästi siihen vaikuttaa. Kunnallisten ammattikorkeakoulujen nopeasti kasvanut yhtiöittäminen on omalta osaltaan loitontanut niitä kuntaohjauksesta.

Loogisena askeleena 2000-luvun kehitykselle onkin esitettävä kysymys, kuuluuko korkeakoulupalveluiden tuottaminen kuntien rahoitettaviin tehtäviin.¹¹ Tämän kysymyksen aiheellisuutta lisää se, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hallinto- ja ohjausjärjestelmät ovat lähentyneet toisiaan ja niiden yhteistyö on ollut lisääntymässä. Rahoituksessa olevat erot ovat tulleet esille yhteistyörakenteita luotaessa ja osin vaikeuttaneet yhteistoimintaa.

¹¹ Ks. esimerkiksi Valtiovarainministeriö (2010).



Kuvio 5. Nykyisen rahoitusjärjestelmän kannustavuus kyselytutkimuksen mukaan

Lähde: Nikulainen ym. (2010).

Selvitystyön taustaksi tehdyssä kyselytutkimuksessa kysyttiin ammattikorkeakoulukentän sidosryhmiltä, kuuluuko ammattikorkeakoulujen rahoittaminen kunnan tehtäviin. Vastaukset on raportoitu kuviossa 4.

Tulos on selkeä. Kaikkien vastaajaryhmien suuren enemmistön mukaan ammattikorkeakoulutus *ei kuulu* kuntien rahoitettaviin tehtäviin. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että rahoitusvastuun tulisi selkeän enemmistön mielestä siirtyä valtiolle. Tämän kyselytutkimuksen tulokset johdonmukaisesti myös osoittavat.

”Mikäli amk-toiminnalla on tärkeä aluekehittäjän rooli, jatkossa rahoitus ja päätösvalta kunnilla. Mikäli ei ole aluekehittäjäroolia, päätösvalta ja rahoitus valtiolle.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, Muun kuin ylläpitäjäkunnan kunnanjohtaja)

Nykyiseen kustannuspohjaiseen rahoitusjärjestelmään liittyvän kannustinongelman kyselyyn vastanneet ammattikorkeakoulukentän toimijat selvästi tunnistavat, kuten kuvio 5 osoittaa. Ainoastaan ammattikorkeakoulujen rehtoreiden enemmistö (omalta kannaltaan johdonmukaisesti) pitää nykyistä järjestelmää riittävästi tehokkuuteen kannustavana.

2.2.2 Hallinto ja ohjaus

Ammattikorkeakoululain mukaan valtioneuvosto päättää ammattikorkeakoulujen toimiluvista. Toimilupaan sisältyvät määräykset ammattikorkeakoulun koulutustehtävästä, koulutusaloista, opiskelijamäärästä ja sijaintipaikoista. Toimilupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle, jotka ylläpitävät ammattikorkeakoulua.

Ammattikorkeakoulujen hallintoa koskeva säädösympäristö muodostuu ammattikorkeakoululain lisäksi ylläpitomallista riippuen kuntalaista, osakeyhtiölaista tai säätiölaista. Tämä on usein aiheuttanut hämmennystä, koska on epäselvyyttä, minkä lain mukaan toimitaan.¹²

¹² Juva ym. (2009).

Osakeyhtiömuoto on ollut nopeasti yleistymässä ammattikorkeakoulujen ylläpitomuotona. Ylläpitomuodoittain kuntaomisteisia ammattikorkeakouluja on neljä, kuntayhtymiä seitsemän, osakeyhtiöitä 13 ja säätiöitä yksi. Yksittäisen kunnan ylläpitämiä ammattikorkeakouluja on v. 2010 enää vain muutamia, ja niistäkin osa harkitsee yhtiöitymistä. 25:stä OKM:n hallinnonalaan kuuluvasta ammattikorkeakoulusta on vain viisi yksityistä, joilla ei ole kuntaomistusta. Muilla ammattikorkeakouluilla on osakeyhtiöissäkin kuntaomistus joko kokonaan tai enemmistöinä. Kuntapäätäjät ovat siis olleet keskeisessä roolissa osakeyhtiömallin yleistymisessä.

Ammattikorkeakouluja ohjataan opetus- ja kulttuuriministeriön, ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien ja ammattikorkeakoulujen välisillä tavoite- ja tulossopimuksilla. Sopimuksissa sovitaan ammattikorkeakoulujen toiminnalle asetettavista keskeisistä tavoitteista, niiden seurannasta sekä toiminnan kehittämisestä.

Kuntien näkökulmasta ammattikorkeakoulu on ohjaukseltaan ja hallinnoltaan poikkeuksellinen. Kunnallishallintoa ja korkeakoulupolitiikkaa on usein vaikea sovittaa yhteen. Silloin kun ammattikorkeakoulu on osa kunnallista hallintoa, kunnalliseen itsehallintoon kuuluu hallinnosta päättäminen. Valtion ohjaus on kuitenkin vahva ja ylläpitäjäkunnat ovat usein kokeneet nykyisen ohjausjärjestelmän olevaan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Ammattikorkeakouluissa on ulkoinen ja sisäinen hallitus. Ensin mainitun tehtävä on päättää ammattikorkeakoulun strategisesta kehittämisestä sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta ja talousarviosta. Jälkimmäisen tehtävät liittyvät sisäiseen hallintoon ja operatiiviseen johtamiseen. Selvityshenkilöiden haastattelut osoittivat, että osassa ammattikorkeakouluja tehtävänjako on selvä eikä ongelmia ole, mutta joissakin näiden kahden hallituksen roolit ja tehtävät ovat sekoittuneet ja päätöksenteko on vaikeaa.

Haastatteluissa tuotiin esiin kahdenlaisia pulmia ja toiveita: strategisessa hallituksessa saattaa olla liian vähän ulkopuolista, työelämää edustavaa asiantuntemusta; toisaalta sisäisessä hallituksessa ammattikorkeakoulun ulkopuoliset edustajat saattavat ottaa esille asioita, jotka kuuluisivat selkeästi ulkoiselle strategiselle hallitukselle.

Kuntayhtymien ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa on helposti syntynyt monikerroksinen hallintojärjestelmä, joka on mutkistanut ja hidastanut päätöksentekoa.

Johtopäätöksiä

Eri hallinto- ja ylläpitomuotoihin liittyy omia etuja ja haittoja. Selkeä johtopäätös kuitenkin on, että nykyistä järjestelmää on syytä yksinkertaistaa, selkeyttää ja virtaviivaistaa siten, että hallintoelinten tehtävät on selkeästi määriteltä. Kunnallisen ja valtakunnallisen ohjauksen jännitettä tulisi purkaa. Korkeakoululaitoksen sisällä yliopistouudistus sekä kansainvälinen kehitys tulisi ottaa huomioon.

2.3 Suomen AMK-järjestelmä kansainvälisessä vertailussa¹³

Suomalainen ammattikorkeakoulujen hallinnollisesti moninainen ylläpitojärjestelmä on kansainvälisesti ainutlaatuinen, sillä täsmälleen vastaavaa järjestelmää ei ole muualla. Muualla ammattikorkeakouluja on perustettu Suomea aikaisemmin. Itävallassa ammattikorkeakoulut on perustettu lähes samaan aikaan kuin Suomessa. Hollannin, Saksan ja Itävallan ammattikorkeakoulut muistuttavat läheisimmin Suomen ammattikorkeakoululaitosta.

Kansainväliseen maakatsaukseen sisältyvästä kahdeksasta maasta tai alueesta ammattikorkeakoulusektori on lainsäädännössä mainittuna neljässä (Alankomaat, Belgian Flanders, Itävalta, Saksa). Flandersissa ja Itävallassa on ammattikorkeakouluja koskeva erillinen laki. Useimmissa Saksan osavaltioissa on yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeva yhteinen laki; samoin Hollannissa yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on yhteinen laki.

Ministeriöiden ja korkeakoulujen väliset tulossopimusmenettelyt tai vastaavat neuvottelut ovat käytössä Saksassa, Hollannissa ja Englannissa.

Kaiken kaikkiaan kansainvälinen maakatsaus osoittaa, että korkeakoulujen rahoitus, ohjaus ja hallinto on järjestetty eri tavoin, eikä suoraa kansainvälistä vertailua ole helppo tehdä tai parhaita käytäntöjä tunnistaa. Lähinnä Suomen mallia on ehkä Hollanti, jossa korkeakoulujen kehittämisen selkeä lähtökohta on ollut duaali- tai binäärimalli Suomen tapaan. Sekä Suomessa että Hollannissa ammattikorkeakouluopiskelijoiden osuus kaikista korkeakouluopiskelijoista on suuri: Hollannissa yli 60 %, Suomessa noin 50 %. Hollannissa valmistellaan myös ammattikorkeakoulu-uudistusta, jossa korostetaan toiminnan laatua ja vaikuttavuutta sekä nykyistä enemmän tuloksellisuuteen perustuvaa rahoitusta.¹⁴

Kansainvälinen maakatsaus osoittaa, että erilaisia ohjaus- ja hallintomalleja on lukuisia, valtio ohjaa ammattikorkeakouluja monin tavoin: rahoituksella, normiohjauksella ja informaatio-ohjauksella. Oikeudellisia muotoja on myös erilaisia, osakeyhtiöistä valtion tilivirastoihin. Korkeakoulut voivat olla julkisia tai yksityisiä oikeushenkilöitä.

Useimmissa maissa rahoitus perustuu eri lähteisiin, vaikka valtio onkin pääasiallinen rahoittaja. Korkeakouluja kannustetaan ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. Opiskelijamaksut ovat monissa maissa jossain muodossa käytössä.

Johtopäätöksiä

Selvitystehtävän kannalta olennainen johtopäätös on, että selvää muualta omaksuttavaa mallia ei ole. On luotava oma ja omista lähtökohdista ponnistava malli ottaen kuitenkin huomioon toiminnan yhä kasvava kansainvälisyys ja vertailtavuus. Keskeisiä muutostekijöitä ovat korkeakoulujen oman vastuun kasvaminen rahoituksessa ja tuloksellisuudessa sekä vaatimus koulutuksen ja tutkimuksen laadun nostamisesta.

¹³ Tämä luku perustuu raporttiin Kohtamäki ym. (2010).

¹⁴ Committee on the Future Sustainability of the Dutch Higher Education System. 2010.

Tietolaatikko: *Ammattikorkeakoulujärjestelmät vertailumaissa*

Itävallassa ammattikorkeakoulu voi olla liittovaltion tai julkisoikeudellisen laitoksen harjoittamaa toimintaa. Ammattikorkeakoulu voi toimia myös yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä. Ammattikorkeakouluista kuusi on alueellisessa omistuksessa, kolme kuntien ja yksi puolustusministeriön omistuksessa. Loput ovat yksityisiä ja erilaisilla omistajatahoilla on niissä osakkuuksia. Vaikka omistustaho on julkinen, ammattikorkeakoulu voi toimia yhtiömuotoisesti (GmbH). Tiede- ja tutkimusministeri asettaa 3-vuotisen Korkeakouluneuvoston, joka vastaa ammattikorkeakoulujen ohjauksesta ja seurannasta. Liittovaltio rahoittaa opiskelijapaikkakohtaisesti ammattikorkeakoulujen akkreditoituja koulutusohjelmia Korkeakouluneuvoston suositukseen perustuen. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot voivat periä opiskelijamaksuja, joiden suuruus on määritelty laissa.

Belgian Flanderissa ammattikorkeakoulut ovat osa sekä korkeakoulujärjestelmää että valtion ohjausjärjestelmää ja lakisääteisesti velvoitettuja monimuotoiseen raportointiin. Ammattikorkeakoulut voivat olla joko Flaamin autonomisia tai avustusta saavia ammattikorkeakouluja, jotka puolestaan voivat olla joko yksityisiä tai alueellisia instituutioita. Rahoitus tulee valtiolta. Lisäksi ammattikorkeakouluilla on rajoitettu mahdollisuus käyttää opiskelijamaksuja, joiden suuruuden valtion keskushallinto määrittelee. Yhteistyössä yliopistojen kanssa ammattikorkeakoulut voivat kouluttaa akateemisia kandidaatteja ja maistereita. Ne voivat myös osallistua yliopistojen tutkimukseen yhteistoiminnan muodossa.

Hollannissa ammattikorkeakoulut ovat yksityisoikeudellisten säätiöiden hallinnoimia ja niillä on oikeushenkilöstatus. Opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö ohjaa ammattikorkeakouluja ensisijaisesti säädöksillä ja rahoituksella. Rahoituksesta 70–80% tulee ministeriöltä, 15–20% lukukausimaksuista ja loput, alle 10% tilauskoulutuksesta ja -tutkimuksesta. Julkista rahoitusta voivat saada vain akkreditoituneet koulutusohjelmat.

Englanti luopui 1992 polytechnics-järjestelmästä. Ne muuttuivat osaksi yliopistojärjestelmää ja toimivat yhtiömuotoisina. Vuoteen 1988 saakka Englannin ammattikorkeakouluja rahoittivat paikalliset koulutusviranomaiset. Nykyisin Englannin korkeakoulujärjestelmän rahoitus tulee valtaosin valtiolta, ainoastaan muutama korkeakoulu on tästä riippumaton. Rahoitus onkin järjestelmän tärkein ohjausmuoto. Merkittävin ohjaus tulee Englannin korkeakoulutuksen rahoitusneuvostolta, joka jakaa rahaa 130:lle korkeakoululle. Lisäksi ne voivat hakea rahaa valtiollisilta tutkimusneuvostoilta.

Saksassa liittovaltio vastaa yleisestä puitelainsäädännöstä. Osavaltioilla on omat ammattikorkeakouluja koskevat lainsäädäntönsä. Korkeakoulupuitelain mukaan ammattikorkeakoulut ovat tavallisesti valtion laitoksia, mutta niillä voi olla myös muu oikeudellinen muoto. **Nordheim-Westfalenin** korkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulu voi olla myös säätiö. Ammattikorkeakoulut saavat suuren osan rahoituksestaan valtiolta. Rahoitus perustuu tutkimuksen ja opetuksen tuloksiin.

Ruotsissa yliopistot ja korkeakoulut ovat saman lainsäädännön piirissä. Yliopistoja on 14 ja muita korkeakouluja 21, joista osa voidaan rinnastaa Suomen ammattikorkeakouluihin. Oikeusasemaltaan ne ovat valtion virastoja. Rahoitus tulee korkeakoulukohtaisin päätöksin valtion talousarvion kautta. Korkeakoulut voivat periä lukukausimaksuja EU:n ulkopuolisista maista tulevilta opiskelijoilta. Lukukausimaksun suuruudesta päättää korkeakoulu.

Norjassa on 7 yliopistoa, 5 tiedekorkeakoulua ja 27 korkeakoulua. Jälkimmäiset voidaan rinnastaa ammattikorkeakouluihin. Pääosa korkeakouluista on valtion virastoja, mutta osa on yksityisiä. Kaikki kuuluvat saman lain piiriin. Rahoituksesta varsin suuri osa – 40 % – perustuu tuloksellisuuteen.

2.4. Koulutuksen kysyntä ja tarjonta – AMK-verkosto

2.4.1 Koulutuksen kysyntä ja tarjonta¹⁵

Koulutuksen kysyntää voidaan selvittää koulutuksen vetovoimaisuuden avulla: koulutukseen hakijoiden määrää verrataan aloituspaikkojen määrään. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuodesta 2009 alkaen seurannut tätä tunnuslukua *koulutusohjelmakohtaisesti* (aiemmin alakohtaisesti). Vetovoima voidaan määritellä niin, että vetovoimaisen koulutusohjelman suhdeluku (hakijat/aloituspaiikat) ylittää maan keskiarvon. Mittari (vetovoimakerroin) on varsin käyttökelpoinen, se mittaa nuorten kiinnostusta kutakin oppiainetta, koulutusala ja jopa ammattikorkeakoulua kohtaan. Tätä kysyntämittaria Pääkkönen (2010) käyttää eri ammattikorkeakouluja ja koulutusaloja vertaillessaan.

Kiinnostus ammattikorkeakouluopintoja kohtaan on edelleen suurta. Vuonna 2008 nuorten koulutukseen haki ensisijaisesti 94 000 henkilöä ja koulutuksen aloitti yli 26 000 uutta opiskelijaa. Eniten hakijoita oli sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalle, jonne haki lähes 29 000 henkilöä eli keskimäärin noin 4 hakijaa yhtä aloituspaikkaa kohden. Vetovoimakertoimella mitattuna muita suosittuja aloja olivat kulttuuriala, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala, luonnontieteiden ala sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousala, jonne kaikkiin oli keskimäärin neljä hakijaa yhtä aloittanutta kohden. Vähiten kiinnostusta herätti luonnonvara- ja ympäristöala, mutta sinnekin oli lähes kaksi hakijaa aloituspaikkaa kohden. Eri alojen järjestys näyttää pysyvän vakiona vuodesta toiseen: suosituimpia aloja ovat sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala sekä kulttuuriala.

Vetovoimakerroin vaihtelee suuresti ammattikorkeakoulujen ja toimipisteiden välillä. Vuoden 2009 yhteishaussa oli peräti 61 sellaista hakukohdetta, joiden vetovoima oli alle yhden, eli kutakin aloituspaikkaa kohden oli vähemmän kuin yksi hakija. Tämä vastaa lähes 12 % vuoden 2009 hakukohteista (526 kpl). Vuonna 2010 hakijamäärä kasvoi – ennen muuta työllisyystilanteen heikentymisen vuoksi – ja tällaisia hakukohteita oli huomattavasti vähemmän, kuitenkin edelleen noin 7 % hakukohteista.

Ammattikorkeakoulujen yli 170 koulutusohjelmasta yli 40:n vetovoimakerroin on 1,5 tai vähemmän. Heikon vetovoiman koulutusohjelmia on kaikilla aloilla lukuun ottamatta matkailu-, ravitsemis- ja talousalaa ja kaikissa ammattikorkeakouluissa yhtä lukuun ottamatta.

Hakukohteiden heikkoa vetovoimaa selittää pääosin kolme tekijää.¹⁶ Ensiksi, tällaisia kohteita on runsaasti ammattikorkeakoulujen pienissä sivupisteissä. Toiseksi, alat, joilla työllisyystilanne on vaihdellut voimakkaasti, ovat vetovoimaltaan heikkoja. Tällaisia aloja ovat lähinnä tietotekniikka ja tietojenkäsittely sekä liiketalous. Erityisen heikko on yhdistelmä, jossa heikosti työllistävää koulutusta tarjotaan ammattikorkeakoulun jossakin sivuyksikössä. Kolmanneksi, ruotsinkielisen opetuksen vetovoima on tyypillisesti heikompa kuin vastaavan suomenkielisen koulutuksen.¹⁷

Kaiken kaikkiaan ammattikorkeakoulutuksessa on ongelmia kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa. Ammattikorkeakoulukohtainen vaihtelu kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa on suurta. Kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuudella näyttää olevan alueellinen ulottuvuus, mutta se koskettaa jollain tavoin lähes koko ammattikorkeakoulukenttää.

¹⁵ Tämä luku perustuu taustatutkimuksiin Pääkkönen (2010) sekä Nikulainen ym. (2010).

¹⁶ Pääkkönen (2010).

¹⁷ Pääkkönen (2010).

2.4.2 AMK-verkosto

Suomalainen korkeakoulukenttä on alueellisesti ja toiminnallisesti sirpaloitunut. Suomessa on runsaasti pieniä ja heikosti resursoituja yksiköitä niin yliopistoissa kuin ammattikorkeakouluissakin. Kansainväliset ja kansalliset arvioinnit ovat kiinnittäneet tähän huomiota.¹⁸ Pienet yksiköt näyttäisivät usein menestyvän suurilla heikommin, vaikka koko ei yksin selitäkään tutkimus- tai opetusyksiköiden menestymistä.

Käytännössä kaikilla ammattikorkeakouluilla on lukuisia toimipisteitä, yleensä useilla eri paikkakunnilla. Tämä johtuu pitkälti siitä, että ammattikorkeakoulut muodostettiin olemassa olevista eri alojen ammatillisista oppilaitoksista, joilla oli omat sijaintinsa ja toimipisteensä. Tietyt koulutusalat myös edellyttävät omaa toimintaympäristöään, kuten merenkulku ja luonnonvara-alat. Uusia ammattikorkeakouluja luotaessa tapahtuneet yhdistämiset eivät ole ainakaan vielä ehtineet juurikaan vaikuttaa toimipisteiden vähentämisiin. Keskimäärin toimipisteitä ammattikorkeakoulua kohden on noin kuusi.

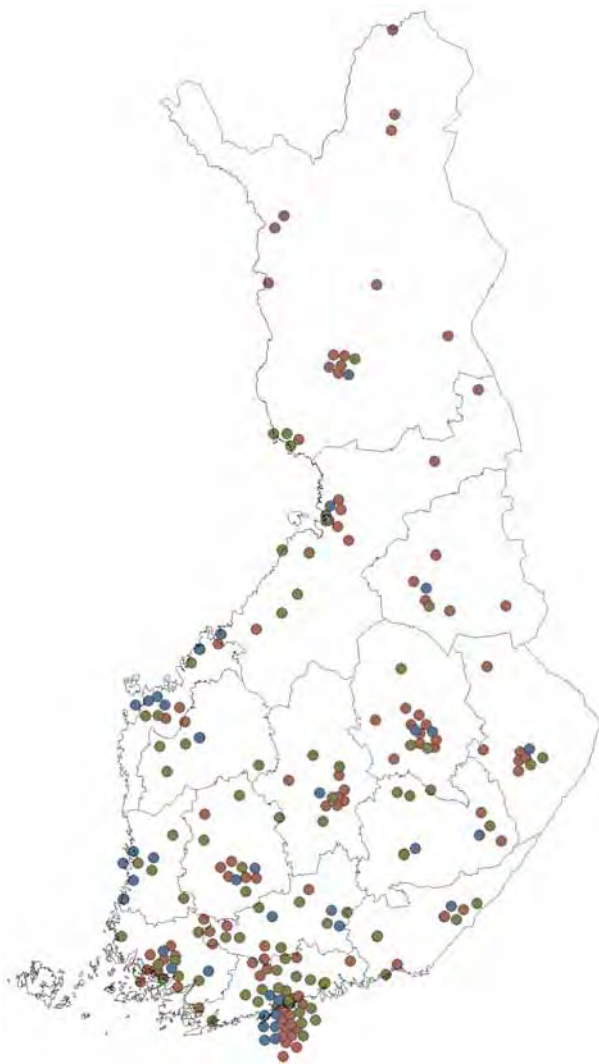
Toimipisteiden lukumäärä on vähentynyt vuosina 2005–2009 noin 50:llä, mutta nuorten koulutusta annetaan edelleen 160 toimipisteessä ja aikuiskoulutusta 152:ssa. Koulutusaloittain tarkasteltuna esimerkiksi kulttuurialan koulutusta annetaan 20 yksikössä, ja yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon koulutusta 22 yksikössä. Juuri näillä aloilla työllistyminen on ollut vaikeaa ja toisaalta erot koulujen välisessä kustannustehokkuudessa suuria (ks. luku 2.5). Tämän perusteella rakenteellisen muutosten tarve kohdentuu erityisesti näille aloille.

Koko tutkimus- ja koulutusverkoston alueellinen hajanaisuus käy ilmi kuviosta 6., jossa ammattikorkeakoulujen toimipisteiden lisäksi on esitetty yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten toimipisteet. On väistämätöntä, että satoihin nousevassa toimipisteiden verkossa keskimääräiset yksikkökoot ovat pieniä ja eri tutkimus- ja koulutusyksiköt etsivät yhteistoimintamahdollisuuksia verkoston sisällä.

Johtopäätöksiä

Johtopäätöksenä kysynnästä, tarjonnasta ja ammattikorkeakouluverkoston laajuudesta on, että koulutuksen tarjonnassa ja kysynnässä on epätasapainoja niin aloittain, alueittain kuin toimipisteittäinkin. Kysynnältään – vetovoimaltaan – heikkoja koulutusaloja ja toimipisteitä on koko maassa, mutta erityisesti syrjäisillä alueilla. Vaikka kokonaisuudessaan ammattikorkeakouluihin hakeutuvia on selvästi enemmän kuin koulutuspaikkoja, on useita kymmeniä hakukohteita, joihin hakijoita on vähemmän kuin koulutuspaikkoja. Erityisen ongelmallisia ovat koulutuksen kysynnän näkökulmasta yhdistelmät, joissa heikkoja työllistymismahdollisuuksia tarjoavaa koulutusta annetaan ammattikorkeakoulujen pienissä sivutoimipisteissä. Ammattikorkeakouluverkosto – osana pieniin yksiköihin hajautunutta koulutus- ja tutkimusjärjestelmää – on kansainvälisesti tarkastellen edelleen laaja ja pirstaleinen.

¹⁸ Veugeliers et al. (2009) ja Opetusministeriö (2010d).



Kuvio 6. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja sektoritutkimuslaitosten toimipisteet

Väriäysten selitykset: yliopistot (sin.); ammattikorkeakoulut (vihr.); sektoritutkimuslaitokset (pun.).

Lähde: OKM.

2.5 Ammattikorkeakoulujen tehokkuus ja tuloksellisuus: AMK:t työmarkkinalähtöisen koulutuksen tuottajina ja alueellisen innovaatiojärjestelmän toimijoina

Tärkeä kysymys tietenkin on, miten koulutuksen kysyntä ja tarjonta ja niiden epätasapainot vaikuttavat opinnoissa edistymiseen ja myöhempään työllistymiseen työmarkkinoilla ja miten eri ammattikorkeakoulut tai niiden toimipisteet eroavat kyvyssään tuottaa tavoiteajassa suoritettavia tutkintoja ja työmarkkinoiden tarvitsemaa koulutusta.

Vetovoima luonnollisesti vaikuttaa opiskelijavalintaan. Vetovoimaisimmat koulutusalat valitsevat opiskelijansa suuresta hakijamäärästä, ensisijaisten hakijoiden joukosta. Opiskelijat ovat motivoituneita ja todennäköisesti menestyvät opinnoissaan keskimääräistä paremmin.

Alueelliset ja valtakunnalliset työllistymisnäköymät todennäköisesti myös vaikuttavat opinnoissa etenemiseen ja niiden loppuunsaattamiseen.

2.5.1 Opinnoissa eteneminen koulutusaloittain ja ammattikorkeakouluittain

Hidas siirtyminen korkeakouluopintoihin, opintoaikojen venyminen ja korkeat keskeyttämisasteet ovat molempien korkeakoulusektoreiden pulmia. Ammattikorkeakoulujen erityisongelmiksi näyttävät muodostuneen korkeahko keskeyttämisaste ja koulutusaloittain melko voimakkaasti vaihteleva opintojen läpäisy aika.

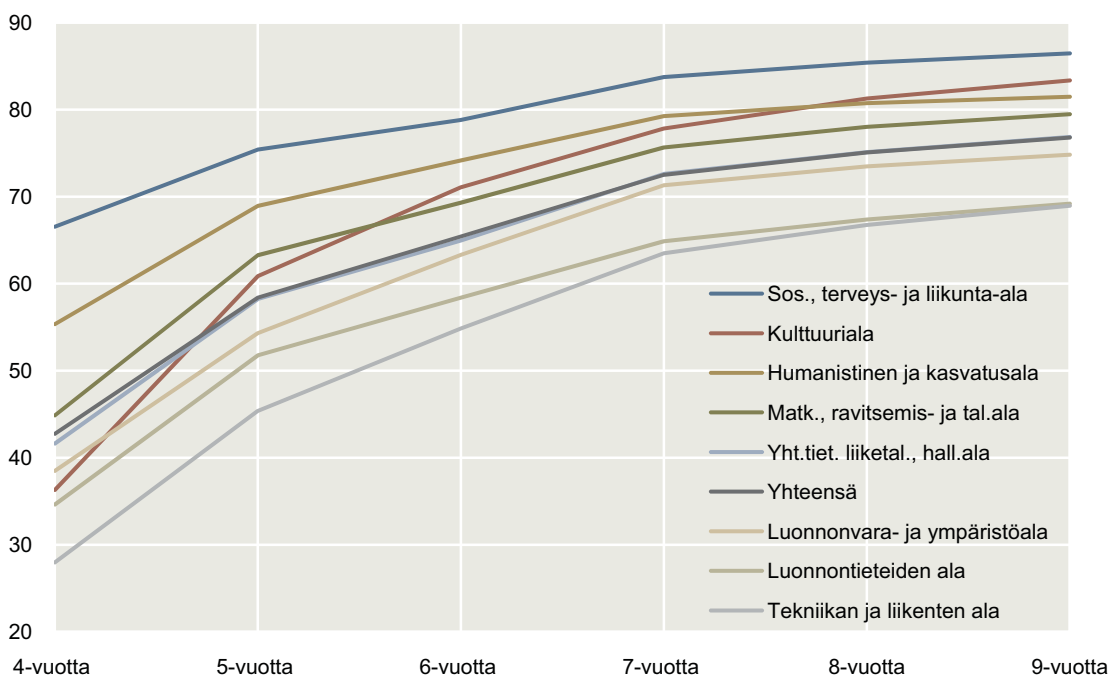
Erot koulutusaloittaisissa läpäisyajoissa selittyvät osin opintojen laajuudella, mutta suurin osa muista tekijöistä. Noin 60 % aloittaneista opiskelijoista valmistuu viidessä vuodessa.

Sosiaali-, terveys- ja liikunta-alan valmistumisajat ovat ymmärrettävästi lyhyimpiä ja myös keskeyttäminen vähäisempää. Myös kulttuurialoilta valmistutaan muihin aloihin verrattuna melko nopeasti. Yleensäkin korkean vetovoiman aloilta valmistutaan paremmin kuin heikon vetovoiman aloilta, mikä epäilemättä johtuu opiskelumotivaatiosta: opiskelemaan päässeet ovat motivoituneita viemään opintonsa myös päätökseen.¹⁹

Eroihin opintojen etenemisessä on lukuisia syitä. Sekä valtakunnallinen että alueellinen työmarkkinatilanne näyttää vaikuttavan, samoin keskeyttämiset, jotka myös heijastuvat oheisen kuvion tuloksissa. Ne, jotka suorittavat tutkintonsa loppuun, tekevät sen kohtuullisessa ajassa: keskimääräinen valmistumisaika (mediaani) on 2000-luvulla ollut noin 4 vuotta.

Ongelma ammattikorkeakouluissa onkin runsas keskeyttäminen, joka näyttää vielä lisääntyneen. Keskimääräinen keskeyttämisaste on ollut noin 10 % nuorten koulutuksessa ja 14 % aikuisten koulutuksessa.

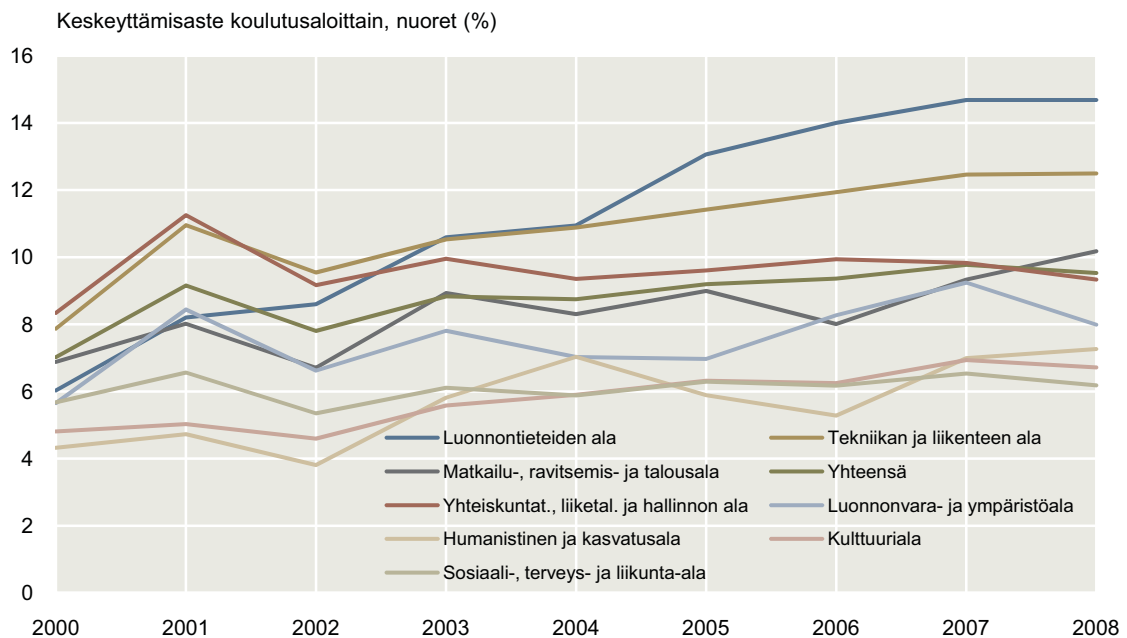
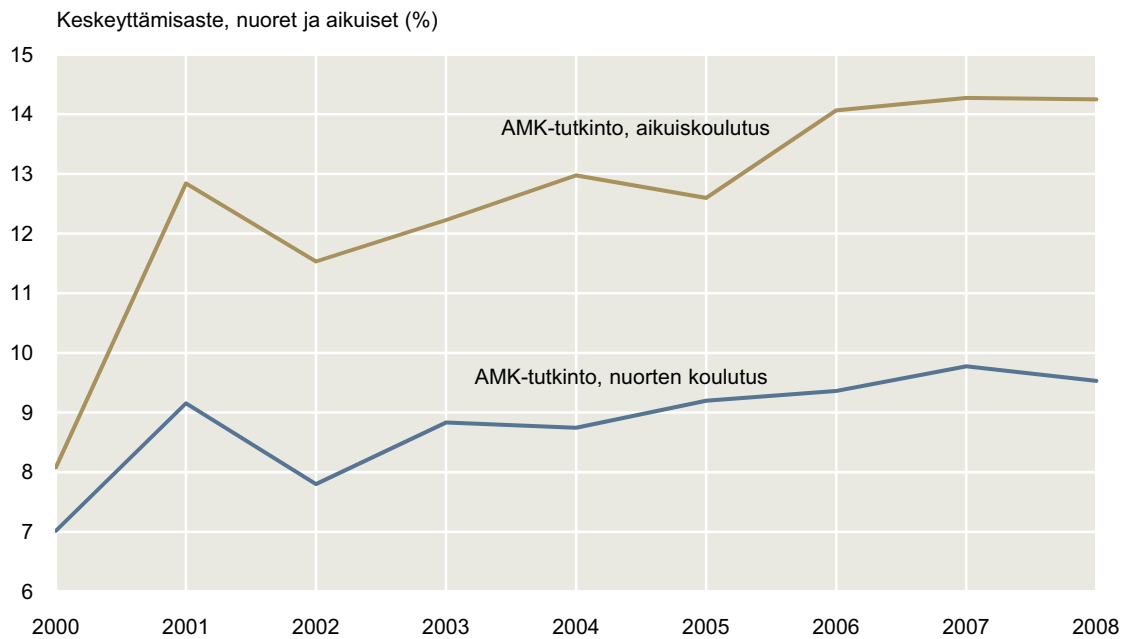
Koulutusalojen välillä on suuria eroja. Aivan omaa luokkaansa ovat keskeyttämiset luonnontieteiden alalla (käytännössä tietojenkäsittely), jossa ne ovat nousseet noin 15 prosenttiin sekä tekniikan ja liikenteen alalla (12 %). Yksi syy lienee työmarkkinoilla: opiske-



Kuvio 7. Opintojen läpäisyasteet (%) 4–9 vuotta opintojen alkamisen jälkeen, vuonna 1999 aloittaneet

Lähde: Aineistolähde Amkota.

¹⁹ Pääkkönen (2010).



Kuvio 8. Ammattikorkeakouluopintojen keskeyttämisasteet nuorten ja aikuisten koulutuksessa, %

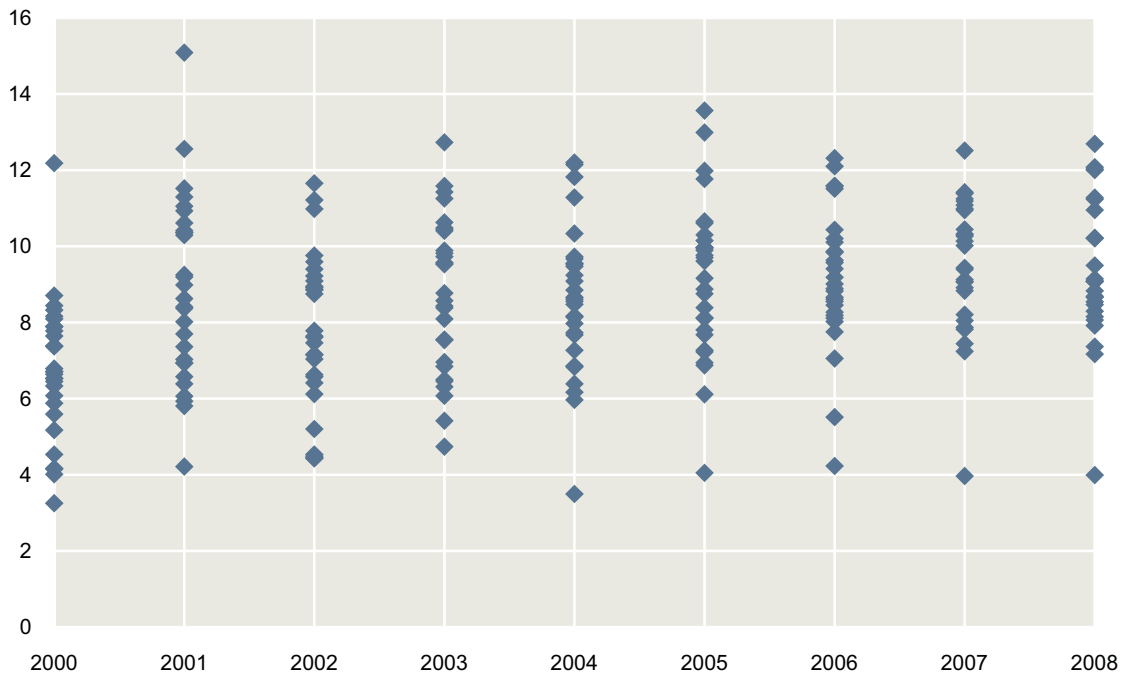
Lähde: Aineistolähde Amkota.

lijat ovat työllistyneet kesken opintojensa ja lopettaneet ennen valmistumistaan. Matalia keskeyttämisasteita ovat sosiaali- ja terveysaloilla sekä kulttuurialoilla.

Vaihtelu on erittäin suurta myös ammattikorkeakoulujen välillä. Suurimmat keskeyttämisasteet ovat vuodesta toiseen lähellä 15 prosenttia, pienimmät alle 5.

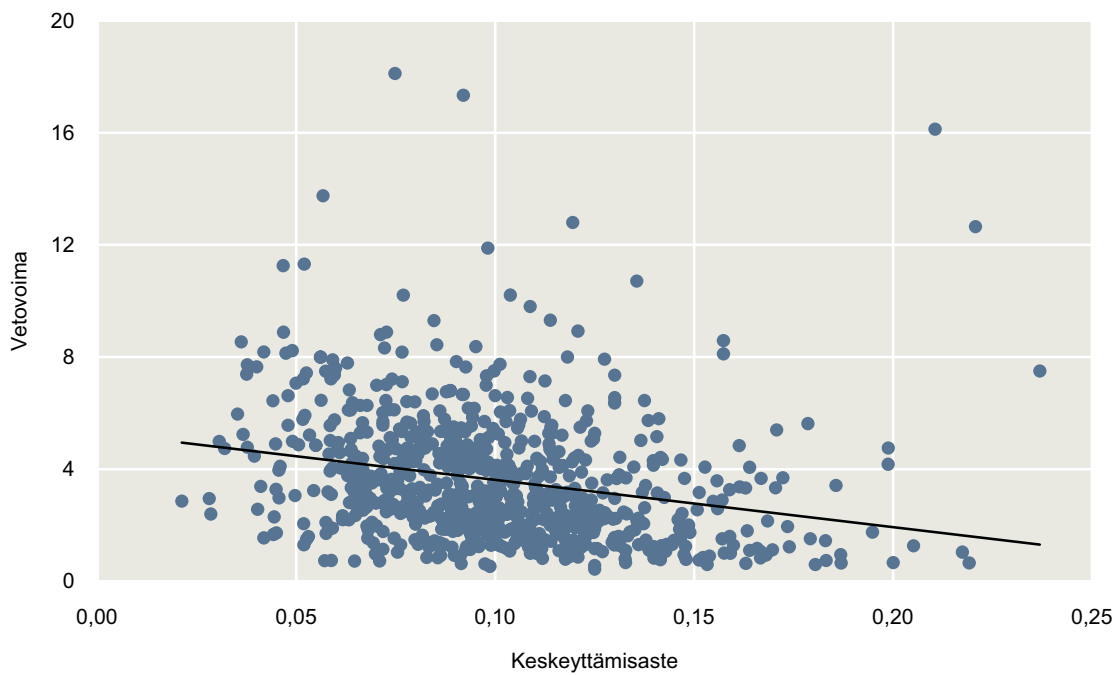
Mikä selittää keskeyttämistä? Keskeinen tekijä näyttää olevan edellä käsitelty vetovoima. Mitä vetovoimaisempi koulutusohjelma sitä matalampi keskeyttämisaste. Vetovoimaisilla aloilla ja vetovoimaisissa ammattikorkeakouluissa opinnot suoritetaan todennäköisimmin loppuun.²⁰ Keskeyttämisasteen ja vetovoimaisuuden välillä on negatiivinen ja tilastollisesti merkitsevä riippuvuus (kuvio 10).

²⁰ Pääkkönen (2010).



Kuvio 9. Keskeyttämisasteet ammattikorkeakouluittain (%)

Lähde: Aineistolähde Amkota.



Kuvio 10. Keskeyttämisasteen ja vetovoimaisuuden välinen riippuvuus 2006–2009

Lähde: Pääkkönen (2010). Aineistolähde: Amkota.

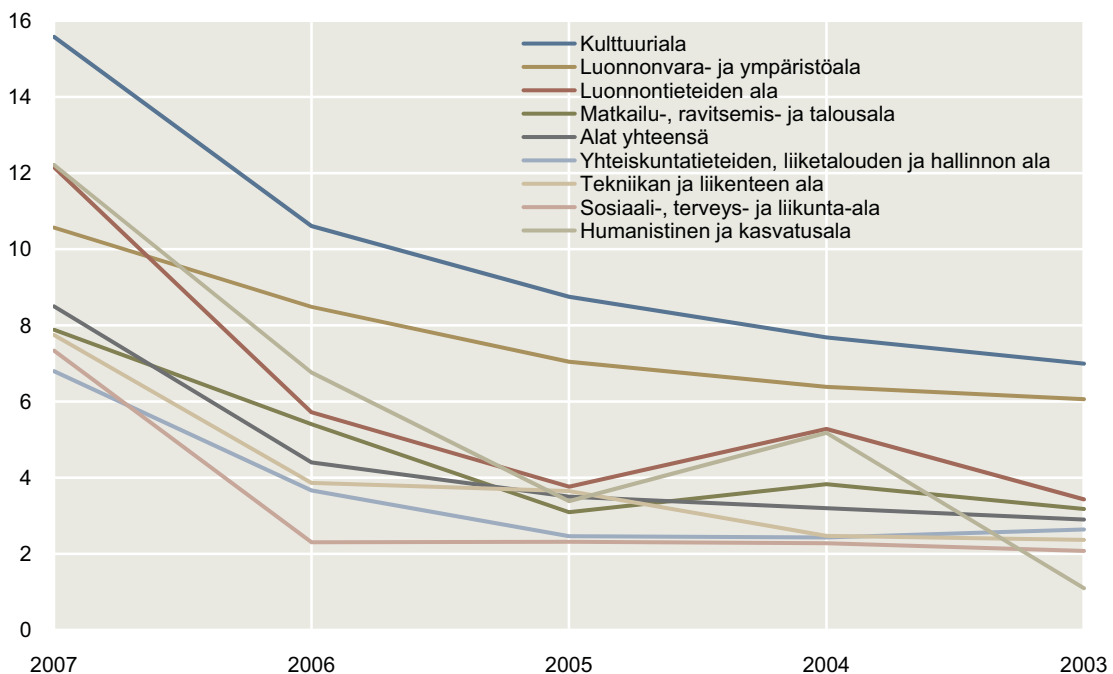
2.5.2 Työllistyminen

Opinnot tähtäävät työllistymiseen; erityisesti ammattikorkeakouluissa opinto-ohjelmien ja ammattikorkeakoulujen kyky tuottaa työmarkkinoilla hyvin työllistävää ja työmarkkinoiden tarpeita vastaavaa koulutusta on tärkeä tuloksellisuuden mittari.

Keskimäärin ammattikorkeakouluista valmistuneet ovat työllistyneet suhteellisen hyvin. Mutta jälleen koulutusohjelmien ja ammattikorkeakoulujen välillä on suuria eroja.

Talouden syvä taantuma on kasvattanut korkeakoulutettujen työttömyyttä hyvin nopeasti eikä ole helppoa erottaa suhdanneluonteista työttömyyden nousua rakenteellisesta. Näyttää kuitenkin selvältä, että kulttuurialoilla, muutamilla insinöörialoilla sekä liiketalouden aloilla on selvää rakenteellista työttömyyttä²¹: pitkän aikavälinkään työllistymisnäkyvät eivät näytä lupaavilta.

Koulutustarvearvioiden mukaan aloituspaikkoja suhteessa ennustettuun tarpeeseen on liikaa juuri näillä aloilla sekä lisäksi matkailu-, ravitsemis- ja talousaloilla.



Kuvio 11. Vuosina 2003–2007 valmistuneiden työttömyysasteet vuoden 2007 lopulla (%)

Lähde: Pääkkönen (2010).

2.5.3 Tutkimus- kehitys- ja innovaatiotoiminta (t&k&i)

T&k&i-toiminta oli mahdollista ammattikorkeakouluissa niiden toiminnan alusta asti, mutta varsinaiseksi tehtäväksi tutkimus ja kehittäminen määriteltiin vuoden 2003 ammattikorkeakoululaissa. Tarkennetun lainsäädännön taustana oli ajatus, että korkeakoulussa on oltava tutkimustoimintaa koulutuksen ja aluekehityksen tueksi. T&k&i-toiminta on tärkeää sekä työelämälähtöisen koulutuksen että toiminta-alueen työ- ja elinkeinoelämän kehittämiseksi. Ammattikorkeakoululaissa tutkimus-

”Tutkimuksen linkitän itse enemmän yliopistoille kuitenkin ja kehitystyötä AMK tekee hyvin. Aluekehityksessä sillä on selkeä rooli, mutta sitä voisi kasvattaaakin”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, muun kuin ylläpitäjäkunnan johtaja kunta)

²¹ Vrt. Neittaanmäki ja Ärje (2010).

ja kehitystoiminta määritellään nimenomaan opetusta, työelämää ja aluekehitystä palvelevaksi ja alueen elinkeinorakenteen huomioonottavaksi soveltavaksi tutkimukseksi.

Suomen innovaatiojärjestelmän arvioinnissa (Veugelers et al., 2009) ammattikorkeakoulujen todettiin olevan tärkeitä toimijoita sekä alueellisesti että soveltavassa tutkimustoiminnassa.

”Opintojen suorittamisprosentti on surkea. Kehitysprojektit ovat lähinnä oman henkilöstön työllistämistä”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, muun kuin ylläpitäjäkunnan johtaja)

Arvioitsijoiden mukaan ammattikorkeakouluja tulee kehittää tältä pohjalta pitäen yllä selkeää työnjakoa ja siihen pohjautuvaa yhteistyötä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä.

Ammattikorkeakoulujen todettiin olevan alueellisen yritystoiminnan tarpeiden asiantuntijoita mm., koska niiden ylläpitäjähallinnossa on useimmiten alueen edustus. Lisäksi ammattikorkeakouluilla todettiin olevan keskeinen rooli alueellisten innovaatiojärjestelmien kehittämisessä.

Kuten edellä (luku 2.1.) todettiin, ammattikorkeakoulut eivät ole vielä löytäneet tehtävänsä kansallisessa ja alueellisessa innovaatiojärjestelmässä. Ammattikorkeakoulujen välillä on kuitenkin tässäkin suhteessa suuria eroja.

Suuri haaste näyttää edelleen olevan työnjaon selkiyttäminen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä – siitä huolimatta, että niille laissa määritelty tutkimustehtävä on selkeästi erilainen. Innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi totesi kyselytutkimukseensa viitaten, että ammattikorkeakoulujen rehtorit näkevät korkeakoulujensa tutkimustoiminnan selkeästi erilaisena – lähempänä yliopistoja olevana – kuin muut innovaatiojärjestelmän toimijat ja siten mm. yliopistojen rehtorit.²²

”Hakevat projektirahoja lähinnä oman henkilöstönsä palkkakuluihin. Hankkeiden pitäisi olla enemmän sellaisia, että niissä on jo hakuvaiheessa mukana sitoutuneet yritykset.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, ylläpitäjäkunnan johtaja)

Myös tämän selvitystyön taustaksi tehty kyselytutkimus osoittaa, että roolit ovat vielä epäselvät. Eri sidosryhmien näkemykset poikkeavat merkittävästi toisistaan (taulukko 2). Ammattikorkeakoulujen johdosta merkittävä osa näkee, että yliopistot tekevät liiaksi samankaltaista työtä kuin ammattikorkeakoulut, muut sidosryhmät keskimäärin päinvastoin. Roolien ja näkemysten selkeyttämiseksi on tarvetta.

Ryhmä	Selkeä	AMK:t tekevät liiaksi samaa kuin yliopistot	Yliopistot tekevät liiaksi samaa kuin AMK:t	En osaa sanoa	Vastaajia
Ammattikorkeakoulu	42%	0%	42%	17%	48
Ylläpitäjäorganisaatio	27%	43%	9%	21%	56
Ylläpitäjäkunta	35%	48%	3%	13%	31
Muu kunta	20%	52%	2%	26%	54
Maakunta	33%	42%	17%	8%	12
Etujärjestö – opiskelijat	0%	33%	33%	33%	6
Etujärjestö – palkansaajat	30%	30%	10%	30%	10
Etujärjestö – työnantajat	11%	72%	0%	17%	18
Yhteensä	28%	38%	14%	20%	235

Taulukko 2. Ammattikorkeakoulujen tutkimustoiminnan profiili (Kysymys: **Työnjako ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä tutkimus- ja kehittämistoiminnassa on nykyisellään mielestäni...**)

Lähde: Nikulainen ym. (2010).

²² Veugelers et al. (2009).

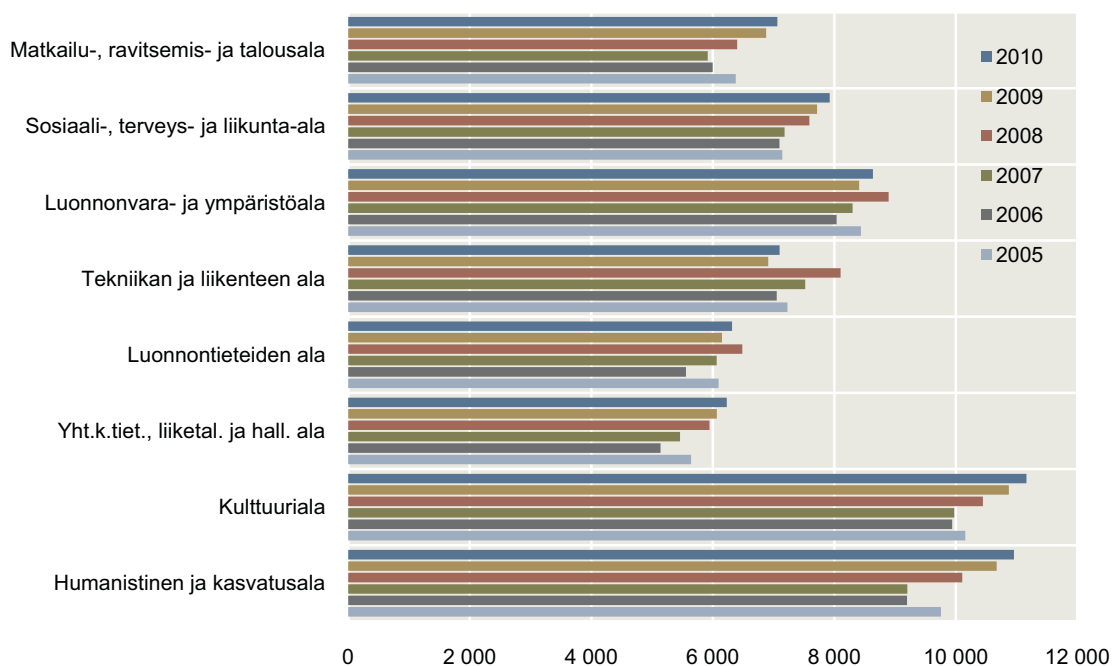
Ammattikorkeakoulujen t&k&i-toimintaa on hiljattain selvittänyt työryhmä, joka ehdottaa jatkossa toiminnan laajempaa arviointia sekä esittää useita ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi.²³

2.5.4 Kustannustehokkuus

Ammattikorkeakoulujen ja eri koulutusalojen kustannuksissa opiskelijaa tai suoritettua tutkintoa kohden näyttää olevan merkittäviä eroja. Selkeästi suurimmat kustannukset ovat humanistisella ja kasvatusalalla (kuvio 12).

Ammattikorkeakouluittain kustannukset suoritettua tutkintoa kohden saman koulutusalan sisällä vaihtelevat siten, että suurimmat erot kustannuksissa ovat kulttuurialalla sekä luonnontieteiden alalla (kuvio 13). Kulttuurialalla on hyvin erityyppisiä opintoja ja usein pieniä koulutusyksiköitä, mikä selittää eroja. Eroja kustannuksissa tutkintoa kohden on kuitenkin myös esimerkiksi yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon aloilla, joissa koulutussisällöt ovat hyvin samankaltaisia eri oppilaitoksissa.

On selvää, että pienissä yksiköissä ei mittakaavaetuja päästä täysimääräisesti hyödyntämään. Ammattikorkeakoulukohtaisessa vertailussa pienet ammattikorkeakoulut sijoittuvatkin tehottomimpien joukkoon²⁴, vaikka poikkeuksiakin on.

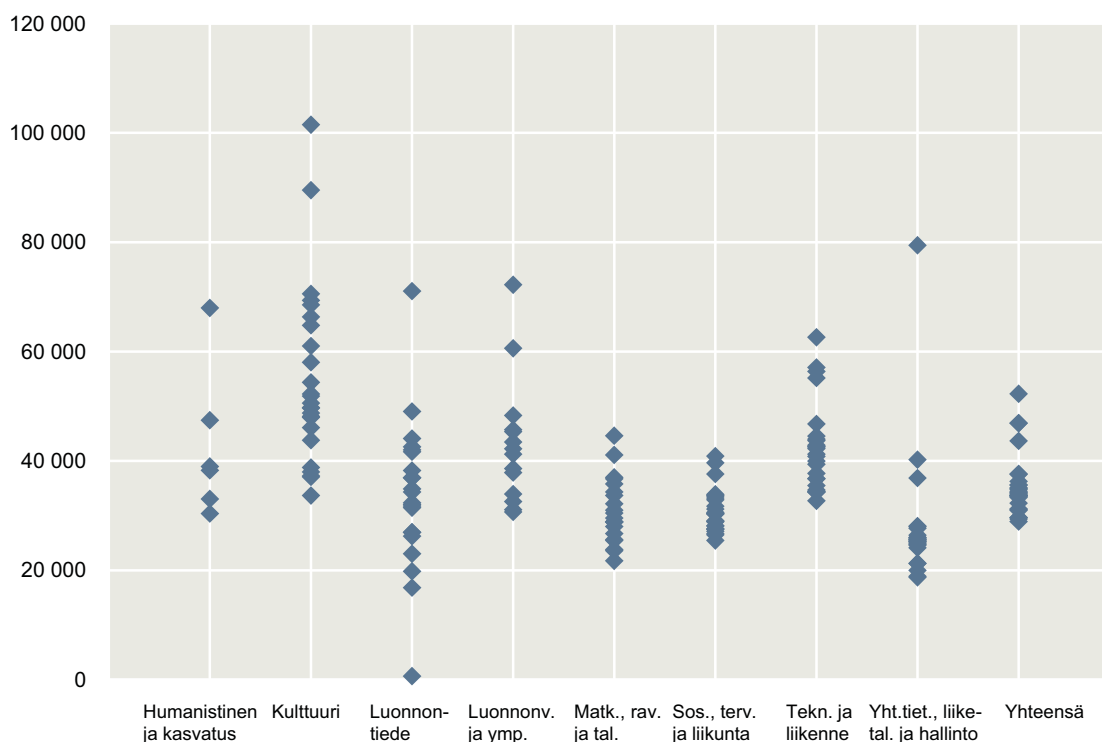


Kuvio 12. Vuosien 2005–2008 alakohtaiset keskikustannukset ja koulutusalaakohtaiset laskennalliset kustannukset 2009–2010 (euroa oppilasta kohden).

Lähde: Pääkkönen (2010).

²³ Opetusministeriö (2010d).

²⁴ Pääkkönen (2010).



Kuvio 13. Vuotuiset laskennalliset käyttökustannukset tutkintoa kohden ammattikorkeakouluittain ja koulutusohjelmitain, vuosien 2005–2007 keskiarvot (euroa)

Lähde: Amkota.

Johtopäätöksiä

Johtopäätökset ammattikorkeakoulujen menestymisestä työmarkkinoille sopivan koulutuksen tuottajina sekä alueellisen innovaatiojärjestelmän toimijoina tiivistetään seuraavasti. Merkittävin pulma koulutuksessa näyttää liittyvän korkeaan ja kasvamaan päin olevaan opintojen keskeyttämiseen. Keskeyttäminen puolestaan näyttää olevan yhteydessä koulutuksen vetovoimaisuuteen. Keskeyttäminen on aina merkki koulutukseen valinnan ja valikointumisen epäonnistumisesta, jolla on potentiaalisesti suuria yhteiskunnallisia ja taloudellisia haittavaikutuksia.

Ammattikorkeakouluista valmistuneet ovat koko 2000-luvun aina vuoteen 2008 saakka työllistyneet suhteellisen hyvin. Parin viime vuoden aikana on suhdanneluonteisen työttömyyden ohella kasvanut rakenteellinen työttömyys muutamilla aloilla. Työllistyminen on ollut suhdanteista riippumatta ongelmallista jo pitkään kulttuuri- ja taidealoilla.

Ammattikorkeakoulujen on kyettävä löytämään nykyistä paremmin roolinsa tēkeēi-toiminnassa ja osana alueellisia innovaatiojärjestelmiä.

Ammattikorkeakoulujen kustannustehokkuus koulutuksen antajina vaihtelee tuntuvasti korkeakouluittain ja koulutusaloittain. Pienet korkeakoulut sijoittuvat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tehottomuusmittausten kärkeen.

2.6 Yhteistyö ja yhteistyörakenteet

Tuoreiden arviointien²⁵ mukaan Suomen tutkimus- ja koulutusjärjestelmässä on useita, osin päällekkäistä toimintaa harjoittavia organisaatioita. Arviointien mukaan työnjakoa pitäisi selkiyttää ja yhteistyötä kehittää järjestelmän eri toimijoiden välillä, mikä tehostaisi resurssien käyttöä.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyö on asetettu koulutuspoliittiseksi tavoitteeksi. Se onkin vuosien varrella tiivistynyt, erityisesti alueilla, joilla väestön ikärakenne

vanhenee ja nuorten määrä pienenee. Sivistyspoliittisen ministeriryhmän linjauksen mukaan alueellista innovaatiotoimintaa vahvistetaan korkeakoulujen profiloitumisella ja muodostamalla alueellisia osaamiskeskittyviä.²⁶

Suomessa on maakuntakeskuksia, joissa toimii rinnakkain ammattikorkeakoulu ja yliopistokeskus tai yliopisto. Monessa tapauksessa ne toimivat yhteistyössä, jota voitaisiin kehittää pidemmällekin, jos yhteistyölle olisi nykyistä paremmat edellytykset.

Muun muassa Vaasan ammattikorkeakoulu ja yliopisto toimivat samalla kampuksella ja niillä on yhteisiä tiloja, samoin Seinäjoella yliopistokeskus ja Seinäjoen ammattikorkeakoulu toimivat samoissa tiloissa ja samalla kampuksella. Yliopistot hyödyntävät mm. ammattikorkeakoulun laboratorioita tutkimustyössään. Yhteistyöllä on alueen kaikkien toimijoiden voimakas tuki. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Saimaan ammattikorkeakoulu ovat rakentaneet yhteisen kampuksen. Lapin korkeakoulukonsortio muodostuu yliopistosta ja kahdesta ammattikorkeakoulusta.

Nykyinen yliopistolainsäädäntö ja amk-laki (5 § ja 39 §) luovat edellytyksiä yhteistoiminnalle, mutta eivät siihen velvoita. Käytännössä on olemassa yhteistoimintaa ja yhteistyön tiivistämistä hankaloittavia asioita. Yhteistyön esteeksi on usein muodostunut yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erilainen hallinto ja rahoituspohja. Erilaisesta rahoituksesta johtuen pienetkin muutokset ovat vaikeita päättää valtio-kunta -suhteen kannalta. Yhteistyösapuolilla on erilainen oikeusasema: yliopistot ovat oikeushenkilöitä, ammattikorkeakoulut eivät, vaan niiden ylläpitäjät.

Ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen yhteys on monilla alueilla tärkeä. Ammattikorkeakouluja perustettaessa otettiin etäisyyttä toisen asteen koulutukseen korostaen ammattikorkeakoulujen korkeakoululuonnetta. Nyt kun ammattikorkeakoulut ovat vakiintuneet osaksi korkeakoulujärjestelmää, tällaista oman identiteetin korostamisen tarvetta

ei ole, ja yhteistyötä ja synergiaetuja voitaisiin hakea nykyistä enemmän.

Selvityksen taustaksi tehdyssä kyselytutkimuksessa²⁷ eri vastaajilta kysyttiin näiden näkemyksiä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyöstä sekä sen käytännön

”Yhteistyöstä ei voi syntyä muuta kuin parempaa ymmärrystä kummankin korkeakoulusektorin roolista ja merkityksestä tässä yhteiskunnassa. Työnjakoa on myös yhteistyön vahvistamisen kautta helpompi tehdä rakentavalla tavalla.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, AMK:n rehtori)

”Ongelmia tulee heti, kun vähänkin syvempää yhteistyötä harkitaan. Esim. erilaiset työehtosopimukset, alv-kohtelu jne. haittaavat käytännön toimintaa.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja AMK:n rehtori)

”Sopimuksellista yhteistyötä on mahdollista tehdä nykyjärjestelmillä. Mikäli hallintoja yhdistetään, vaatii se merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön ja järjestelmiin.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, AMK:n rehtori)

²⁵ Veugelaers et al. (2009) ja Suomen Akatemia (2009).

²⁶ Hallituksen sivistyspoliittinen ministeriryhmä 2010.

²⁷ Nikulainen ym. (2010).

toteuttamisesta. Enemmistö kaikissa ammattikorkeakoulukentän sidosryhmissä piti yhteistyörakenteiden luomista tavoiteltavana, mutta vain pieni osa helppona nykyisten ohjaus- ja rahoitusrakenteiden puitteissa (taulukko 3).

”Omistajuuden erilaisuus lisää vaikeusasteita aluepoliittisten paineiden lisäksi.”

(Kyselytutkimuksen vastaaja, etujärjestön edustaja)

Mielenkiintoista on, että ammattikorkeakoulujen ylläpitäjäkunnat – ne joilla todennäköisesti yhteistyörakenteita on tai niitä suunnitellaan – näkevät yhteistyön selvästi helpommaksi toteuttaa kuin muut vastaajaryhmät. Todellisten esteiden lisäksi yhteistyölle epäilemättä onkin myös kuvitteellisia ja asenteisiin liittyviä esteitä, kuten monet kyselytutkimuksen vastaajat erikseen huomauttivat.

Johtopäätöksiä

Johtopäätöksenä yhteistyöstä ja yhteistyörakenteista yliopistojen kanssa on, että ammattikorkeakoulut ja niiden sidosryhmät ovat asetettujen politiikkatavoitteiden mukaisesti hakeutumassa yhteistyöhön, mutta yhteistyölle koetaan olevan ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien eroista johtuvia esteitä. Osa ammattikorkeakoulukentästä toivoo lainsäädännön muutoksia yhteistyön lisäämiseksi, osa katsoo että olemassa olevankin lainsäädännön puitteissa on mahdollista nykyistä laajempaan yhteistyöhön. Esimerkkejä onnistuneista ratkaisuista on sekä pääkaupunkiseudulta että harvemmin asutuilta alueilta.

Ryhmä	Verraten helppona nykyisten ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien puitteissa	Pieniä muutoksia on tarpeen tehdä nykyisiin järjestelmiin	Nykyiset järjestelmät vaikeuttavat merkittävästi yhteistyörakenteiden luomista	Vastaajia
Ammattikorkeakoulu	15%	31%	48%	48
Ylläpitäjäorganisaatio	9%	41%	39%	56
Ylläpitäjäkunta	23%	33%	33%	30
Muu kunta	8%	36%	45%	53
Maakunta	8%	42%	50%	12
Etujärjestö – opiskelijat	0%	50%	50%	6
Etujärjestö – palkansaajat	0%	20%	60%	10
Etujärjestö – työnantajat	0%	28%	67%	18
Yhteensä	10%	35%	45%	233

Taulukko 3. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyörakenteiden luomisen haasteellisuus kyselytutkimuksen mukaan

(Kysymys: **Pidätkö yhteistyörakenteiden luomista...**)

Lähde: Nikulainen ym. (2010).

2.7 Aluekehitystehtävä

Aluekehitystehtävä on yksi kolmesta ammattikorkeakoulujen perustehtävästä ja se kytkeytyy tiivistä erityisesti t&k&i-toimintaan. Yhteistyörakenteiden luominen ja työnjaon selkeyttäminen suhteessa muuhun tutkimus- ja koulutusjärjestelmään on keskeinen osa alueellista tehtävää.

Selvitystä varten tehdyn kyselyn perusteella ammattikorkeakoulut ovat onnistuneet aluekehitystehtävässään kohtuullisen hyvin, joskaan arviot eivät ole yhtä myönteisiä kuin koulutustehtävän hoitamista koskevat näkemykset. Ammattikorkeakoulut itse (rehtorit, vararehtorit) näkevät aluekehitystehtävän tulleen hoidetuksi varsin hyvin.

Innovaatiojärjestelmän kansainvälisessä arvioinnissa (Veugelers et al., 2009) ammattikorkeakouluilla nähtiin selkeä tehtävä osana alueellista innovaatiojärjestelmää. Alueelliset innovaatiojärjestelmät ovat kuitenkin monilta osin vaikeasti hahmotettavia. Alueellisia toimijoita – erilaisia välittäjäorganisaatioita ja alueellisia yritystukiorganisaatioita ja -instrumentteja – on runsaasti ja aluetoiminnassa on runsaasti päällekkäisyyksiä.

Johtopäätöksiä

Johtopäätöksenä aluetehtävästä on, että ammattikorkeakoulujen aluetehtävän terävöittäminen edellyttää koko alueellisen innovaatio- ja yritystukijärjestelmän selkiyttämistä.

Aluekehitys					
Ryhmä	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin	Vastaajia
Ammattikorkeakoulu	0%	8%	60%	31%	48
Ylläpitäjäorganisaatio	0%	25%	51%	23%	57
Ylläpitäjäkunta	3%	33%	50%	13%	30
Muu kunta	13%	26%	45%	11%	53
Maakunta	0%	17%	58%	25%	12
Etujärjestö – opiskelijat	0%	67%	33%	0%	6
Etujärjestö – palkansaajat	9%	18%	73%	0%	11
Etujärjestö – työnantajat	0%	29%	47%	6%	17
Yhteensä	2%	24%	52%	18%	234

Taulukko 4. Ammattikorkeakoulujen kyky hoitaa aluekehityksen tehtävät kyselytutkimuksen mukaan (Kysymys: **Miten hyvin ammattikorkeakoulut mielestäsi hoitavat tehtävänsä seuraavilla osa-alueilla...**)

Lähde: Nikulainen ym. (2010).

3 Ratkaistavat kysymykset – millaisiin haasteisiin uudistusten tulisi vastata?

Ammattikorkeakoulujärjestelmän tarkastelu edellä valittujen seitsemän näkökulman (ks. s. 13) kautta tuottaa selkeän listan haasteista, joihin rahoitus-, ohjaus- ja hallintojärjestelmän uudistusten tulisi vastata.

- Ammattikorkeakoulusektori on vakiinnuttanut asemansa koulutusjärjestelmässä ja saavuttanut määrälliset koulutustavoitteensa. Painopistettä on tarpeen muuttaa selkeästi koulutuksen laadun parantamiseen. Tätä edellyttää elinkeino- ja muun yhteiskuntarakenteen kehitys, kansainvälistyminen, samoin kuin väestökehitys.
- Ammattikorkeakoulujen roolia suhteessa yliopistoihin – erityisesti tutkimus- ja kehitystoiminnassa – on vielä selkeytettävä. Yhteistyölle ja työnjaolle suhteessa yliopistosektoriin ja toisen asteen koulutukseen on eri alueilla erilaisia tarpeita
- Nykyiseen rahoitusjärjestelmään liittyy selkeitä kannustinongelmia, jotka on ratkaistava muuttamalla järjestelmää niin, että se palkitsee tehokkuudesta ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta
- Valtion ja kuntien jaettu rahoitusvastuu ja nykyinen ylläpitojärjestelmä, jossa ammattikorkeakouluja ohjaavat useat eri lait sekä valtionosuusjärjestelmän säännökset, edellyttää yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Kuntien rahoitus osana valtionosuusjärjestelmää koetaan epäoikeudenmukaiseksi. Valtion voimakkaan ohjauksen ja kuntien – rahoitusosuuteen nähden pienien – vaikutusmahdollisuuksien välillä nähdään jännite, jota tulisi purkaa.
- Muualta suoraan omaksuttavia malleja Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmälle ei ole. Eri maissa on oikeudelliselta asemaltaan hyvin erilaisia korkeakouluja osakeyhtiöistä valtion tilivirastoihin. Suomessa korkeakoululaitoksen kehittäminen on tehtävä omista lähtökohdista, kuitenkin kansainvälinen kehitys huomioon ottaen. Keskeisiä kansainvälisiä korkeakoulupoliittisia trendejä ovat korkeakoulujen oman vastuun lisääminen rahoituksessa rahoituslähteitä monipuolistamalla, korkeakoulujen johtamisjärjestelmien vahvistaminen, koulutuksen ja tutkimuksen laadun sekä kansainvälisyyden kehittäminen.
- Suomen ammattikorkeakouluverkosto – kuten koko koulutus- ja tutkimusjärjestelmä – on pirstaleinen ja koostuu osin pienistä yksiköistä.
- Usein pienet yksiköt ovat vetovoimaltaan heikkoja. Koulutuksen vetovoimaisuus – hakijoiden suhde koulutuspaikkoihin – selittää opinnoista suoriutumista.

- Ammattikorkeakoulujen välillä on suuria eroja siinä, miten opiskelijat suoriutuvat opinnoissaan tai miten paljon opintoja keskeytetään. Opintojen keskeyttäminen on merkittävä ja kasvava ongelma.
- Koulutuksen kysynnässä ja tarjonnassa on epätasapainoja niin alueellisesti kuin koulutusaloittainkin. Koulutuksen ylitarjontaa suhteessa koulutuksen kysyntään ja koulutettujen tarpeeseen työmarkkinoilla esiintyy monilla koulutusaloilla. Joillakin aloilla koulutetuista merkittävä osa on koulutustaan vastaamattomassa työssä.
- Ammattikorkeakoulujen rooli osana kansallista ja alueellista innovaatiojärjestelmää vaatii selkiyttämistä. Ammattikorkeakouluilla olisi erityinen asema nimenomaan alueellisissa innovaatiojärjestelmissä soveltavassa, aluetaloutta ja pk-yrityksiä palvelevassa t&k&i-toiminnassa. Tätä asemaansa ne eivät kokonaisuutena katsoen ole vielä löytäneet.

4 Ehdotukset ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamiseksi

4.1 Hyvän rahoitus-, ohjaus- ja hallintomallin ominaisuuksia

Mallin tulisi olla selkeä ja rakenteeltaan yksinkertainen ja läpinäkyvä. Sen tulisi kannustaa ammattikorkeakouluja niiden perustehtävien tulokselliseen toteuttamiseen ja samalla kustannustehokkuuteen. Sen tulisi poistaa esteitä tarkoituksenmukaiselle yhteistyölle koulutusjärjestelmän sisällä ja innovaatiojärjestelmän toimijoiden kanssa. Järjestelmän tulisi pystyä joustavasti vastaamaan toimintaympäristön tuleviin muutoksiin.

4.2 Selvityshenkilöiden ehdotukset

Ehdotukset ammattikorkeakoulujen rahoituksen sekä ohjaus- ja hallintomallien uudistamiseksi perustuvat selvityshenkilöiden *tulkintaan ja näkemykseen selvitystehtävästä* (luku 1), luvun 2 *tutkimus- ja selvitystiedon pohjalta tehtyihin päätelmiin* sekä niistä johdettuihin *uudistustarpeisiin ja -mahdollisuuksiin* (luku 3).

Esitämme kolme mallia, joilla selvityksen esiin nostamiin haasteisiin voidaan vastata:

- 1 Koko perusrahoitus valtiolle – ammattikorkeakoulut ja ylläpitäjät yhdeksi oikeushenkilöksi, osakeyhtiömalli
- 2 Koko perusrahoitus valtiolle – nykyinen ylläpitojärjestelmä säilyy
- 3 Rahoitusvastuu säilyy kunnilla ja valtiolla – ohjausta ja hallintoa uudistetaan

Kaikille malleille yhteistä on:

- Kustannuspohjaisesta rahoituksesta luovutaan ja siirrytään tuloksellisuuteen pohjautuvaan rahoitusjärjestelmään
- Hallintoa uudistetaan siirtymällä yhden strategisen hallituksen järjestelmään, minkä lisäksi ammattikorkeakouluissa on monijäseninen hallintoelin korkeakoulun sisäisten asioiden hoitamista varten

Seuraavassa rahoitus-, ohjaus- ja hallintomallit esitellään tarkemmin pysyen kuitenkin niiden olennaisissa piirteissä.

Käsityksemme mukaan niistä ensimmäinen (malli 1), jossa vastuu perusrahoituksesta siirretään kokonaan valtiolle, ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistyvät yhdeksi oikeushenkilöksi ja kaikkien ammattikorkeakoulujen oikeudelliseksi

muodoksi tulee osakeyhtiö, on selkein ja virtaviivaisin. Kun samalla siirrytään nykyistä selkeästi enemmän tuloksellisuutta painottavaan rahoitusjärjestelmään ja hallintomalleja – mm. hallituksen roolia – selkeytetään, mahdollisuudet nykyisen järjestelmän pulmien ratkaisemiseen paranevat tuntuvasti.

Osakeyhtiömuoto on joustava ja myös kansainvälisesti käytetty malli korkeakouluille, tämän selvityksen vertailumaista esimerkiksi Iso-Britanniassa. Japanissa yliopistot ovat yhtiömuotoisia.²⁸

Yksi oikeudellinen muoto lisää ammattikorkeakoulujen talouden ja hallinnon vertailtavuutta ja yksinkertaistaa ohjausmekanismeja. Osakeyhtiömalliin siirryttäessä on kaikkien osapuolten edun mukaista, että toimiluvat uudistetaan ja niiden ehdot yhdenmukaistetaan. Toimilupiin liitetään osakassopimukset ja yhtiöjärjestys.

Ammattikorkeakoululaissa ja myös yhtiöjärjestyksessä määritellään hallituksen kokoonpano siten, että siinä on riittävä alueiden, työelämän ja koulutuksen asiantuntemus.

Mallit 2 ja 3 ovat ratkaisuja, joissa nykytilanne kyllä paranee rahoitusjärjestelmän kannustavuuden osalta, mutta hallinto- ja ohjausjärjestelmiin jäisi edelleen runsaasti tämän selvityksen tunnistamia pulmia.

Selvityshenkilöt pohtivat myös mallia, jossa rahoitusvastuu olisi siirretty kokonaan kunnille ja samalla muuta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta nostettaisiin valtion ammattikorkeakoulurahoitusta vastaavalla määrällä. Tämä tarkoittaisi, että ammattikorkeakoulujärjestelmä irtoaisi valtion ohjauksesta ja muuttuisi kunnalliseksi peruspalveluksi. Eri ammattikorkeakoulut tulisivat rahoituksellisesti hyvin erilaiseen asemaan riippuen kuntien taloudellisesta tilanteesta. Muutos synnyttäisi runsaasti enemmän ongelmia kuin niitä ratkaisisi.

28 Myös selvitystä varten tehdyssä kyselyssä oli oikeudellista muotoa koskeva kysymys: ”Minkälainen ylläpitojärjestelmä olisi mielestänne paras mahdollinen ja miten sitä tulisi hallinnoida?”. Niistä, jotka vastasivat tähän avoimeen kysymykseen, suurimman yksittäisen ryhmän muodostivat osakeyhtiömuodon kannattajat.

1. PERUSRAHOITUS VALTIOLLE – OSAKEYHTIÖMALLI

Rahoitus

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus siirretään kokonaan valtiolle. Rahoituksesta säädetään ammattikorkeakoululaissa.

Kustannuspohjaisesta rahoituksesta luovutaan.

Nykyiset rahoitusmuodot – perusrahoitus, hankerahoitus ja tuloksellisuusrahoitus – yhdistetään yhdeksi tuloksellisuuteen perustuvaksi perusrahoitukseksi (tulosrahoitusmallin keskeiset piirteet kohdassa ”Tuloksellisuuteen perustuva rahoitusjärjestelmä”). Perusrahoituksen kokonaismäärään tehdään vuosittainen inflaatiotarkistus erikseen sovittavan indeksin perusteella.

Tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen lisäksi otetaan käyttöön yliopistorahoituksen kaltainen strategiarahoitus, josta sovitaan määrävuosina käytävissä sopimusneuvotteluissa.

Juridinen muoto, ohjaus- ja hallintomalli

Ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistetään *samaksi oikeushenkilöksi*, erillistä ammattikorkeakoulua ja ylläpitäjää ei enää ole.

Juridinen muoto on kaikille ammattikorkeakouluille sama – osakeyhtiö, jollaisia suurin osa jo on. Nykyisten ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden omistuksessa ei tapahdu muutoksia. Osakeyhtiön mahdollisimman läpinäkyvä omistusrakenne tukee omistusohjausta ja ammattikorkeakoulujen autonomiaa.

Selkeintä olisi, että kaikki ammattikorkeakoulut – myös jo nyt osakeyhtiönä toimivat – hakevat uudelleen toimiluvan. Yhtiöjärjestykset ja osakassopimukset liitetään toimilupahakemuksiin.

Kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien ja suoraan omistamien ammattikorkeakoulujen omaisuuden siirrosta uudelle osakeyhtiölle sovitaan kunkin osalta erikseen. Kiinteistöjen omistajana voi olla osittain tai kokonaan muukin oikeushenkilö kuin ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

Ammattikorkeakoululaissa säädetään, että osakeyhtiöissä mahdollisesti syntyvä voitto voidaan käyttää vain ammattikorkeakoulun tehtävien edistämiseen.

Ammattikorkeakoulussa on *yksi* osakeyhtiölakiin ja ammattikorkeakoululakiin perustuva, strateginen *hallitus*. Hallituksessa on oltava riittävä alueiden sekä elinkeino- ja muun työelämän edustus. Tästä säädetään ammattikorkeakoululaissa.

Ammattikorkeakoulun toimintaa johtaa rehtori, joka on myös osakeyhtiön toimitusjohtaja, jonka nimittää ammattikorkeakoulun (osakeyhtiön) hallitus.

Rehtorin johdolla toimii opiskelijoita, opettajia ja muuta henkilökuntaa edustava monijäseninen hallintoelin, jolle kuuluvat opetusta, t&k&i-toimintaa, henkilöstöä ja opiskelijoiden oikeusturvaa ja vastaavia asioita koskevat tehtävät. Tästä säädetään ammattikorkeakoulun johtosäännössä.

Muutoksen toteuttaminen kunta-valtio -suhteessa

Muutos rahoituspohjassa kuntien ja valtion välillä tehdään kustannusneutraalisti: opetus- ja kulttuuritoimen tai peruspalvelujen valtionosuutta kunnille vähennetään ammattikorkeakoulujen kuntarahoitusosuutta vastaavasti.

2. RAHOITUS VALTIOLLE – YLLÄPITOJÄRJESTELMÄ SÄILYY

Rahoitus

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus siirretään kokonaan valtiolle.

Kustannuspohjaisesta rahoituksesta luovutaan.

Nykyiset rahoitusmuodot – perusrahoitus, hankerahoitus ja tuloksellisuusrahoitus – yhdistetään yhdeksi tuloksellisuuteen perustuvaksi perusrahoitukseksi (tulostuloksausmallin keskeiset piirteet kohdassa ”Tuloksellisuuteen perustuva rahoitusjärjestelmä”). Perusrahoituksen kokonaismäärään tehdään vuosittainen inflaatiotarkistus erikseen sovittavan indeksin perusteella.

Tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen lisäksi otetaan käyttöön yliopistorahoituksen kaltainen strategiarahoitus, josta sovitaan määrävuosina käytävissä sopimusneuvotteluissa.

Juridinen muoto, ohjaus- ja hallintomalli

Nykyinen ylläpito- ja hallintojärjestelmä pääpiirteissään säilyy.

Ylläpitomuotoina voivat olla osakeyhtiöt, säätiöt sekä kunnan tai kuntayhtymän omistus.

Ammattikorkeakouluilla on ylläpitäjähallitus, jolle kuuluu strateginen päätöksenteko ja vastuu taloudesta.

Rehtorin johdolla toimii opiskelijoita, opettajia ja muuta henkilökuntaa edustava monijäseninen hallintoelin, jolle kuuluvat opetusta, t&k&i-toimintaa, henkilöstöä ja opiskelijoiden oikeusturvaa ja vastaavia asioita koskevat tehtävät. Tästä säädetään ammattikorkeakoulun johtosäännössä.

Muutoksen toteuttaminen kunta-valtio -suhteessa

Muutos rahoituspohjassa kuntien ja valtion välillä tehdään kustannusneutraalisti: opetus- ja kulttuuritoimen tai peruspalvelujen valtionosuutta kunnille vähennetään ammattikorkeakoulujen kuntarahoitusosuutta vastaavasti.

3. RAHOITUS SÄILYY KUNNILLA JA VALTIOLLA – OHJAUKSEEN JA HALLINTOON MUUTOKSIA

Rahoitus

Kuntien ja valtion rahoitusvastuu säilyy, mutta rahoitussuhteet muuttuvat niin, että kuntien rahoitusosuus merkittävästi pienentyy, esimerkiksi 20 – 25 prosenttiin.

Nykyisestä kustannuspohjaisesta rahoituksesta kuitenkin luovutaan.

Nykyiset rahoitusmuodot – perusrahoitus, hankerahoitus ja tuloksellisuusrahoitus – yhdistetään yhdeksi tuloksellisuuteen perustuvaksi perusrahoitukseksi (tulosrahoitusmallin keskeiset piirteet kohdassa ”Tuloksellisuuteen perustuva rahoitusjärjestelmä”).

Tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen lisäksi otetaan käyttöön yliopistorahoituksen kaltainen strategiarahoitus, josta sovitaan määrävuosina käytävissä sopimusneuvotteluissa.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus jää suurelta osin riippumaan valtionosuusjärjestelmän yleisestä kehityksestä.

Juridinen muoto, ohjaus- ja hallintomalli

Nykyinen ylläpito- ja hallintojärjestelmä pääpiirteissään säilyy.

Ylläpitomuotoina voivat olla osakeyhtiöt, säätiöt sekä kunnan tai kuntayhtymän omistus.

Ammattikorkeakouluilla on ylläpitäjähallitus, jolle kuuluu strateginen päätöksenteko ja vastuu taloudesta.

Rehtorin johdolla toimii opiskelijoita, opettajia ja muuta henkilökuntaa edustava monijäseninen hallintoelin, jolle kuuluvat opetusta, t&k&i-toimintaa, henkilöstöä ja opiskelijoiden oikeusturvaa ja vastaavia asioita koskevat tehtävät. Tästä säädetään ammattikorkeakoulun johtosäännössä.

Muutoksen toteuttaminen kunta-valtio -suhteessa

Jos pienennetään kuntien rahoitusosuutta, kuntien vastuu ammattikorkeakoulujen rahoituksessa vähenee, mutta kasvaa muissa peruspalveluissa. Muutos toteutetaan kustannusneutraalisti: valtionosuutta kunnille vähennetään ammattikorkeakoulujen kuntarahoitusosuutta vastaavasti. Valtion osuuden kasvu vaikuttaa määrävuosien välein: jos menot kasvavat ammattikorkeakouluissa, kuntien osuus kustannusten noususta on nykyistä pienempi. Asukaskohtaisella rahoitusosuudella on merkitystä erityisesti kaikkein köyhimpien kuntien kohdalla. Jos vähennetään kuntarahoitusta, köyhimpien kuntien vastuu vähenee.

4.3 Tuloksellisuuteen perustuva rahoitusjärjestelmä

Hyvän rahoitusjärjestelmän ominaisuuksia

Rahoitusjärjestelmän tulee olla selkeä sekä tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen kannustava. Nykyinen järjestelmä ei tätä ole.

Jotta kannustinmekanismi toimisi ammattikorkeakoulujen on tiedettävä täsmällisesti tekijät, joihin rahoitus perustuu sekä voitava omilla toimillaan vaikuttaa näihin tekijöihin.

Selkeämpään ja kannustavampaan järjestelmään

Nykyinen perusrahoitus, hankerahoitus ja tuloksellisuusrahoitus ehdotetaan yhdistettäväksi. Tämä muodostaa ammattikorkeakoulujen *perusrahoituksen*.

Kokonaisrahoitus koostuu kahdesta osasta: *perusrahoituksesta* ja *strategiarahoituksesta*. Strategiarahoituksen kautta rahoitetaan tulevaisuuteen tähtäviä kehityshankkeita ja se voi toimia myös joustoelementtinä perusrahoituksessa.

Muutokset lähentäisivät ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusjärjestelmiä.

Perusrahoitus sisältäisi myös t&k&i-toiminnan rahoituksen. Perusrahoituksen määräytymisessä tuloksellisuudella olisi merkittävä paino: 45–50 %. Muu osa määräytyisi laskennallisen opiskelijamäärä mukaan.

Tuloksellisuusmittarit sisältävät seuraavia tekijöitä:

- Suoritetut tutkinnot
- Työllistyminen
- Opintojen läpäisy aika/Opintojen keskeyttämisaste
- T&K&I-toiminnan tuloksellisuus
- Alueellinen vaikuttaminen
- Ammattikorkeakoulun erikoistuminen ja profiloituminen: onnistuminen sovitussa/asetetuissa tavoitteissa

Tuloksellisuusmittareissa on otettava huomioon, että ammattikorkeakoulun on voitava itse vaikuttaa tekijöihin, joiden perusteella rahoitusta saadaan. Rahoitus ei saisi perustua liiaksi sellaisiin tekijöihin, joihin korkeakoulu voi vaikuttaa vain rajallisesti.

Esimerkiksi työllistymistekijässä olisi kyettävä ottamaan huomioon heikon työllisyyden alueet ja alakohtaiset erot valtakunnallisessa työllistymisessä.

Onnistumista erikoistumisessa ja oman profiiliin saavuttamisessa mitataan OKM:n kanssa sovittujen tavoitteiden perusteella.

Tuloksellisuusmittarit tulee kehittää sellaisiksi, että ne mittaavat toteutunutta kehitystä mahdollisimman lyhyellä viipeellä.

Koulutuksen tarjoajan tuloksellisuutta mittamaan on mahdollista luoda yksilötietoihin (opiskelijat) perustuva mittari hyödyntämällä toisen asteen koulutuksesta saatuja kokemuksia ja Tilastokeskuksessa luotua laskentajärjestelmää. Tällaisen, tilastollisin menetelmin laaditun mittarin avulla voidaan kontrolloida useimpia sellaisia tekijöitä – kuten alueellista työmarkkinatilannetta, aiempia tutkintoja ja opiskelijoiden muita henkilöominaisuuksia –, joihin yksittäinen ammattikorkeakoulu ei voi vaikuttaa. Tällaisen mittariston tavoitteena on pyrkiä arvioimaan koulutuksen järjestäjän oma vaikutus saavutettuihin tuloksiin.

5 Muut ehdotukset

Ammattikorkeakoulujen tilinpäätöskäytännöt ja muun taloushallinnon seurannan kirjaaminen yhtenäistetään vertailukelpoisten kustannustietojen saamiseksi.

Kahden vuoden poissaolo-oikeutta ammattikorkeakouluissa muutetaan siten, että opintoja aloitettaessa ei voisi enää ilmoittautua poissaolevaksi. Mahdollisuus tähän olisi vasta ensimmäisen opiskeluvuoden jälkeen. Tämä vähentäisi nykyistä ilmiötä, että opiskelija ottaa amk-paikan vastaan, ilmoittautuu heti poissaolevaksi ja jää odottamaan muuta koulutuspaikkaa. Nykyisin niistä, jotka heti opinto-oikeuden alussa käyttävät poissaolo-oikeutta, vain puolet alkaa myöhemmin opiskella.

EU-maiden ulkopuolelle suuntautuvan maksullisen koulutusviennin esteitä tulisi harmita poistettavaksi. Useilla ammattikorkeakouluilla on valmiuksia ja potentiaalia merkittäväänkin koulutusvientiin, joka voi tulevaisuudessa olla yksi tärkeä rahoituslähde. Tällä tavoin olisi mahdollisuus luoda myös pysyviä kansainvälisiä yhteyksiä, jotka antaisivat mahdollisuuksia erityyppisten yhteistyömuotojen kehittämiseen niin opetuksessa kuin t&k&i-toiminnassakin.

Otetaan käyttöön kokeiluluonteisesti Hollannin mallin mukainen palvelusetelijärjestelmä korkeakoulujen ja pk-yritysten t&k&i-toiminnan aktivoimiseksi. Seteli myönnetään satunnaisesti valituille pk-yrityksille käytettäväksi korkeakouluilta ostettaviin tutkimus- ja kehityspalveluihin. Kokeilun tulosten arviointia varten luodaan seurantajärjestelmä, jolla sen vaikutuksia voidaan myöhemmin riittävän luotettavasti selvittää.

Lähteet ja tausta-aineistot

- AKAVA (2006). Koulutuksen vastaavuus vuoden 2006 työmarkkinatutkimuksessa.
- Ammattikorkeakoulujen yksikköhinnat ja muut rahoitusraportit: <http://vos.uta.fi/rap/>.
- Ammattikorkeakoulujen www-sivut ja omat raportit.
- Ammattikorkeakoululaki (351/2003).
- Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen. Valtioneuvoston tuloksellisuustarkastuskertomukset 188/2009.
- AMKOTA-tietojärjestelmä.
- ARENE ry/AMKtutka. 2008. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyö II.
- ARENE ry/AMKtutka. 2009. Rakennamme suomalaista hyvinvointia ja kilpailukykyä.
- ARENE (2010a). Esitys ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin uudistamisesta.
- ARENE (2010b). Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry:n kannanotto ammattikorkeakoulujen hallinnon ja ohjauksen uudistamiseen.
- ARENE (2010c). Autonominen helmikuun manifesti.
- Asetus ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmästä (1191/1998).
- CIMO (2010). Opiskelijoiden kansainvälinen liikkuvuus. Liikkuvuustilastot.
- Committee on the Future Sustainability of the Dutch Higher Education System. 2010. Threefold differentiation for the sake of quality and diversity in higher education. Recommendations of the Committee. 2010.
- EDUPROF (2010). Research at Universities of Applied Sciences in Europe. Conditions, Achievements and Perspectives.
- Elinkeinoelämän keskusliitto, EK (2010). Osaava henkilöstö – menestyvät yritykset. EK:n koulutus- ja työvoimapolitiiset linjaukset vuoteen 2015.
- Foredata Oy (2010). Tohtoritarve 2020-luvulla. ennakointia tohtorien työmarkkinoiden ja tutkintotarpeiden pitkän aikavälin kehityksestä.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. 59/2009.
- Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009.
- Hallituksen sivistyspoliittinen ministeriryhmä 2010. Korkeakoulujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistaminen – Sivistyspoliittisen ministeriryhmän kannanotto korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen vauhdittamiseksi 23.6.2010.
- Hallitusohjelma 2010. Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010.
- Hanhijoki, I. (2010). Koulutusväylät ja moninkertainen koulutus. Opetushallitus.
- Helander, E. et al. (2009). Lisää yhteistyötä alueiden parhaaksi. Yliopistokeskusten arviointi. KKA 2009:1.
- Honkatukia, J., Ahokas, J., Marttila, K. (2010). Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2010-2025. VATT Tutkimukset 154.
- Huttula, T. (toim.) (2001). Ammattikorkeakoulujen aluekehitysvaikutuksen huippuyksiköt 2001. KKA 2001:8.
- Impiö, I. (2003). Ammattikorkeakoulut aluekehittäjinä. Ammattikorkeakoulujen aluekehitysvaikutuksen huippuyksiköt 2003–2004. KKA 2003:12.
- Innovaatiopolitiikan alueellinen ulottuvuus. Katsaus viimeaikaisiin kehityssuuntiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Innovaatio. 22/2009.
- Innovaatiotoiminnan ja -politiikan tulevaisuuden haasteet. Muistio 26.9.2007. Sitra.
- Jaroma, A., Väättäjä, R., Tarhonen, T. (2008). T&K-toiminnan ja opetuksen rajapinnoilla.

Juva, S., Kangasvieri, A., Välijärvi, J. (2009). Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Suomen Kuntaliitto.

Katajamäki, H. (toim.) (2002). Ammattikorkeakoulut alueidensa kehittäjinä. Näkökulmia ammattikorkeakoulujen aluekehitystehtävän toteutukseen. KKA 2002:11.

Kauppi A., Huttula, T. (2003). Laatu ammattikorkeakouluihin. KKA 2003:07.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu 2010. Selvitys Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulun käynnistämästä tilauskoulutuksesta.

Kinnunen, J. (2001). Korkeakoulujen alueellisen vaikuttavuuden arviointi. Kriteerejä vuorovaikutteisuuden arvottamiselle. KKA 2001:5.

Kohtamäki, V. (2009). Financial Autonomy in Higher Education Institutes. Higher Education, Finance and Management Series. Tampere University Press.

Kohtamäki, V. (2010). Opetuksen, opiskelun ja tutkimuksen instituutiotason johtaminen ammattikorkeakouluissa. Väli­raportti 30.8.2010. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.

Kohtamäki, V., Blombqvist, C., Kivistö, J., Lyytinen, A., Pekkola, E., Varmola, T. (2010). Kansainvälinen maakatsaus korkeakoulujen ohjauksesta, rahoituksesta ja sisäisestä hallinnosta. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos, Higher Education Group.

Koivumäki, J. (2009a). Vuonna 2008 valmistuneiden insinöörien sijoittumistutkimus. Uusi Insinööri­liitto.

Koivumäki, J. (2009b). Viisi vuotta työelämässä. Tutkimus vuonna 2004 valmistuneiden insinöörien työuran alkuvaiheista. Uusi Insinööri­liitto.

Koivumäki, J. (2010a). Tekniikan alan ammattikorkeakouluopiskelijoiden työssäkäyntitutkimus 2009. Uusi Insinööri­liitto.

Koivumäki, J. (2010b). Vuonna 2009 valmistuneiden insinöörien sijoittumistutkimus. Uusi Insinööri­liitto.

Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9.

Korkeakoulut 2009. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut korkeakoulupolitiikan toteuttajina. Opetusministeriön julkaisu­ja 2009:49.

Kotiranta, A., Nikulainen, T., Tahvanainen, A.-J., Deschryvere, M., Pajarinen, M. (2009). Evaluating National Innovation Systems – Key Insights from the Finnish Innoeval Survey. ETLA Discussion Papers 1196.

Käyhkö, R. ym. (2006). Uudenlaista sankaruutta. Ammattikorkeakoulujen aluekehitysvaikutuksen huippuyksiköt 2006–2007. KKA 2006:13.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/2005).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009).

Lapin korkeakoulujen strategiaryhmä. 2010. Lapin korkeakoulukonsernin kehittämisen haasteet ja tulevaisuus. Muistio ja esitys opetusministeriölle.

Lapin korkeakoulukonsernin sopimus 2010–2012.

Lindqvist, M. (2009a). Muistio 16.12.2009 ammattikorkeakoulujen rahoituksesta. OPM/KTPO/KTY/KoT.

Lindqvist, M. (2009b). Muistio 2.6.2010 avoimen ammattikorkeakouluopetuksen rahoituksesta. OPM/KTPO/KTY/KoT.

Linna, M. (2008). Korkeakouluysteistyö Kaakkois-Suomen alueella. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Neilimo, K. (2008). Framille Seinäjoelta. Korkeakoulumalli Etelä-Pohjanmaan vahvuudeksi.

Neittaanmäki, P. Ärje, J. (2010). Suomen korkeakoulutetut työttömät koulutusaloittain ja -asteittain 2005–2010. Jyväskylän yliopisto, Tietotekniikan laitos. (www.jyu.fi/hallintokeskus/tilastot/muut/).

Niemelä, P. (2002). Hyvinvointipalvelualojen tutkimus ja kehittäminen ammattikorkeakoulussa. Teoksessa J-P. Liljan­der (toim.) Omalla tiellä. Ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta. Arene, Edita. 270–290.

Nikulainen, T., Salminen, H., Ylä-Anttila, P. (2010). Ammattikorkeakoulujen asemaa ja uudistamista koskenut kysely­­tutkimus. ETLA Keskusteluaiheita (<http://www.etla.fi/julkaisuhaku.php>).

OPALA ammattikorkeakoulujen opiskelijapalautejärjestelmä.

Opetushallitus 2010. Koulutusnetti.

Opetushallitus 2010. Opetustoimen kustannukset vuonna 2009.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. OKM:n vuoden 2010 valtionosuuspäätökset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. OKM:n yliopistojen tiedonkeruukäsikirja 2010. Luonnos 13.9.2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. Suomen väestön koulutustason vahvuudet ja heikkoudet. Opetus- ja kulttuuri­­ministeriön politiikka-analyysjä 2010:3.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. Tuloksellisuuden perusteella myönnetty määrärahat.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. Yliopistojen ja ministeriön väliset sopimukset ja palautteet.

Opetusministeriö 2000–2009. Tuloksellisuuden perusteella myönnetty määrärahat.

Opetusministeriö 2003. Ammattikorkeakoulujen tietotuotanto ja tuloksellisuusrahoitus. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:8.

Opetusministeriö 2004. Tutkimus- ja kehitystyö suomalaisissa ammattikorkeakouluissa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:7.

Opetusministeriö 2004–2010. Ammattikorkeakoulujen tavoitesopimukset ja sopimusneuvottelujen ohjeet.

Opetusministeriö 2005. Ammattikorkeakoulujen tietohallinto ja tuloksellisuus. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:32.

Opetusministeriö 2008. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat 2008–2011.

Opetusministeriö 2008. Koulutus ja tutkimus. Kehittämissuunnitelma 2007–2012. Opetusministeriön julkaisuja 2008:9.

Opetusministeriö 2008. Opetusministeriön, ammattikorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien väliset sopimukset 2010–2012.

Opetusministeriö 2009. Ammattikorkeakoulujen sopimuskauden 2010–2012 tuloksellisuusrahoituksen palkitsemiskriteerit ja tuloksellisuusmittaristo. Muistio 17.12.2009. OPM/KTP/KTY.

Opetusministeriö 2009. Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Kehittämissuunnitelmassa asetettujen vuoden 2012 koulutustarjonnan tavoitteiden väliarviointi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:34.

Opetusministeriö 2009. Opetusministeriön, ammattikorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien välisten sopimusten 2010–2012 tarkistukset.

Opetusministeriö 2009. Opetusministeriön kohdentama valtion rahoitus yliopistojen toimintaan vuonna 2010.

Opetusministeriö 2009. Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakouluissa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33.

Opetusministeriö 2009. Yliopistojen ohjaus ja rahoitus vuodesta 2010 alkaen.

Opetusministeriö 2009. Yliopistojen rahoitusmallimuistio 14.10.2009.

Opetusministeriö 2010a. Ei paikoillanne, vaan valmiit, hep! Koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11.

Opetusministeriö 2010b. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen seminaarin 18.5.2010 aineisto.

Opetusministeriö 2010c. Ammattikorkeakoulujen sopimuskauden 2010–2012 tuloksellisuusrahoituksen palkitsemiskriteerit ja tuloksellisuusmittaristo.

Opetusministeriö 2010d. Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminta innovaatiojärjestelmässä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8.

Opetusministeriö 2010e. Uskalla (epä)onnistua. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:10.

Opetusministeriö 2010f. Korkeakoulujen seurantaindikaattorikäsikirja. Luonnos 1.4.2010. Mukana korkeakoulujen kommentit.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8. Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminta innovaatiojärjestelmässä.

Poranen, A. (2006). Yliopistokeskusten rahoitus selvitys. Selvitys yliopistokeskusten rahoituksesta sekä rahoituksen kehittämislinjoista. Oulun yliopisto. Kajaanin yliopistokeskus. Kajaani.

Pääkkönen, J. (2010). Koulutuksen markkinoilla – Arvioita ammattikorkeakoulujen tehokkuuseroista ja niiden syistä. Valtion taloudellisen tutkimuskeskus VATT Valmisteluraportit, tulossa.

Rantanen, J. (2010). Kajaanin korkeakoulukonsortion strategia.

Räty, T., Aaltonen, J., Kirjavainen, T. VATT Research Reports 137 (2008). Tuloksellisuuden ja tuottavuuden mittaaminen ammattikorkeakouluissa.

Sainio, J. (2008). Kitkaa ja kasautuvia vaikeuksia. Akateemisen työuran alkua hankaloittavia tekijöitä. Kirjapaino Hermes Oy.

Salminen, H. (1997). Miksi ja miten suomalainen ammattikorkeakoulu perustettiin. Tarkastelu suunnitteluprosessin käynnistymisestä ensimmäisten ammattikorkeakoulujen vakinaistamiseen 1.8.1996. Kasvatustieteen lisensiaattitutkimus. Jyväskylän yliopisto.

Salminen, H. (1998). Suomalaisen korkeakoululaitoksen tausta ja suunnitteluprosessi. Hallinnon tutkimus, 17(1), s. 36–42. Ankkurikustannus Oy.

Salminen, H. (2001). Suomalainen ammattikorkeakoulu-uudistus opetushallinnon prosessina. Koulutussuunnittelu valtion keskushallinnon näkökulmasta. Kasvatustieteen väitöskirja; Helsingin yliopisto. Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja.

Salminen, H., Kajaste, M. (2003). Laatu, innovatiivisuutta ja proaktiivisuutta. Ammattikorkeakoulujen koulutuksen laatuyksiköt 2005–2006. KKA 2005: 03.

Sonetbotnia 2008. Pohjalaismaakuntien sosiaalialan osaamiskeskus SONet BOTNIA. Toimintasuunnitelma 2009-2010.

Sosiaalialan ammattikorkeakouluverkosto 2009. Sosiaalialan ammattikorkeakouluverkoston kansallinen strategia 2009–2012. [www:sosiaaliportti.fi](http://www.sosiaaliportti.fi).

Suomen Akatemia (2009). Suomen tieteen tila ja taso 2009. Suomen Akatemian julkaisu 9/09.

Suomen Kuntaliitto (2010). Lausunto sivistyspoliittisen ministeriyöryhmän kannanottoon korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen vauhdittamiseksi: Korkeakoulujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistaminen.

Tekniikan Akateemisten Liitto, Suomen Ekonomiliitto, Suomen Lakimiesliitto, Agronomiliitto 2008. Yliopistojen rahoituksen laadullisista kriteereistä.

Tilastokeskus (2010). Ammattikorkeakoulukoulutus.

Tirronen, J. (2006). Korkeakoulujen välisen yhteistyön muodot konsortio, federaatio ja yhdistyminen. Kuopion yliopiston julkaisu F. Yliopistotiedot 40.

Tirronen, J. (2008). Itä-suomen yliopistohankkeen prosessiarviointi I. Kuopion yliopisto ja Joensuun yliopisto. Kopia. Kuopio.

Tradenomiliitto 2009. TRAL ry:n Jäsentutkimus 2009.

Tuominen T, Ylikarjula J. (2009). Yhteenveto haastatteluista, jotka käsittelevät ammattikorkeakoulujen T&K:ta ja muuta toimintaa. Muistio. EK.

Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2009. Kansainvälistyvä koulutus, tutkimus ja innovaatiotoiminta.

Uusi insinööriliitto 2009. Palkkatilastot. Insinöörien työmarkkinatutkimuksen TMT X-2009 tuloksia. Kaaripiste Oy.

Vaasan korkeakoulukonsertio. Toimintasuunnitelma 2010.

Vaasan korkeakoulukonsertio 2003. Yhteistyön kehittämisen ja alueellisen vaikuttavuuden strategia.

Vaasan korkeakoulukonsertio 2005. Aluestrategia 2006–2009.

Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista (352/2003).

Valtiovarainministeriö (2010). Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010.

Veugelers, R. et al. (2009). Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsinki University Print.

Veugelers, R. et al. (2009). Evaluation of the Finnish National Innovation System. Policy Report. Helsinki University Print.

Vuorinen, P., Valkonen, S. (2007). Korkeakoulutuksesta työelämään. Työhön sijoittuminen ja työelämävalmiudet kappan ja tekniikan alalla.

Haastatellut henkilöt ja organisaatiot

OKM, hallitusneuvos Marjatta Lindqvist 17.6.2010

Lapin yliopisto, hallituksen pj. Raimo Väyrynen 22.6.2010

Laurea amk, rehtori Pentti Rauhala 29.6.2010

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, koulutusjohtaja Markku Koponen ja asiantuntija Tarja Tuominen 30.6.2010 (ks. myös 21.10.2010)

Diak-amk, rehtori Jorma Niemelä 5.8.2010

Teknoliigateollisuus ry, johtaja Mervi Karikorpi 11.8.2010

OKM, johtaja Hannu Siren 12.8.2010 ja 29.10.2010

AKAVA, koulutuspoliittinen asiamies Simo Pöyhönen 19.8.2010

Arene ry, pj. rehtori Vesa Saarikoski 31.8.2010

Kuntaliitto, Kuntatalousyksikkö: kehittämisspäällikkö Jouko Heikkilä 2.9.2010

SAMOK, pj. Simo Takanen ja asiantuntija Mikko Heinikoski 3.9.2010

Tradenomiliitto, koulutus- ja työvoimapolitiikka-asiamies Johanna Tuovinen 9.9.2010

Uusi Insinööriliitto, johtaja Hannu Saarikangas 13.9.2010

Valtioneuvoston kanslia, alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen 14.9.2010

Vaasan amk, rehtori Tauno Kekäle 15.9.2010

OKM, hallitusneuvos Maiju Tuominen ja hallitusneuvos Eerikki Nurmi 16.9.2010 ja 5.11.2010

Selvityshenkilö Arvo Jäppinen 20.9.2010

Kuntaliitto, erityisasiantuntija Maarit Kallio-Savela ja lakimies Pasi Pönkä 24.9.2010

Kuntaliitto, Lakimies Arto Sulonen 24.9.2010

OKM, taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen 28.9.2010

Certia Oy, Toimitusjohtaja Ulla Kauppi (Certia Oy), hallituksen varapj. Heikki Huoviala (Treen yliopisto) ja neuvotteleva virkamies Matti Hietanen (OKM), 29.9.2010

Kuntaliitto, opetus- ja kulttuuriyksikön johtaja Anneli Kangasvieri 11.10.2010

Kuntaliitto, varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen 12.10.2010

Haaga-Helia amk, rehtori Ritva Laakso-Manninen, suunnittelujohtaja Ari Hälikkä ja Metropolia amk, rehtori Riitta Konkola 19.10.2010

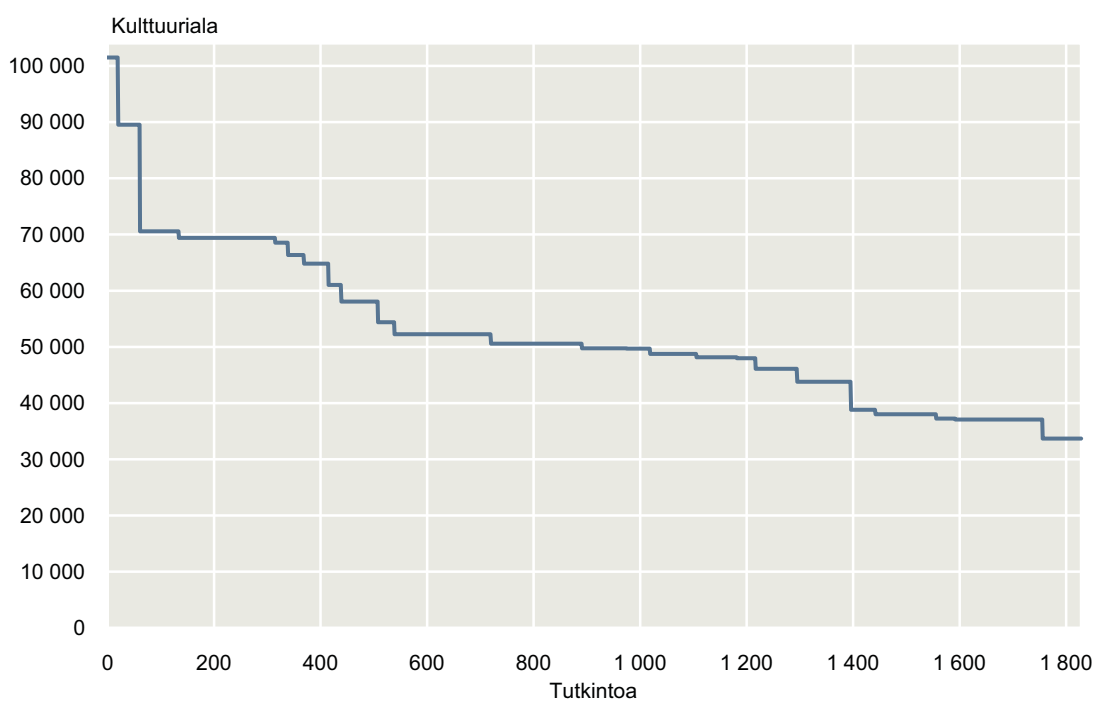
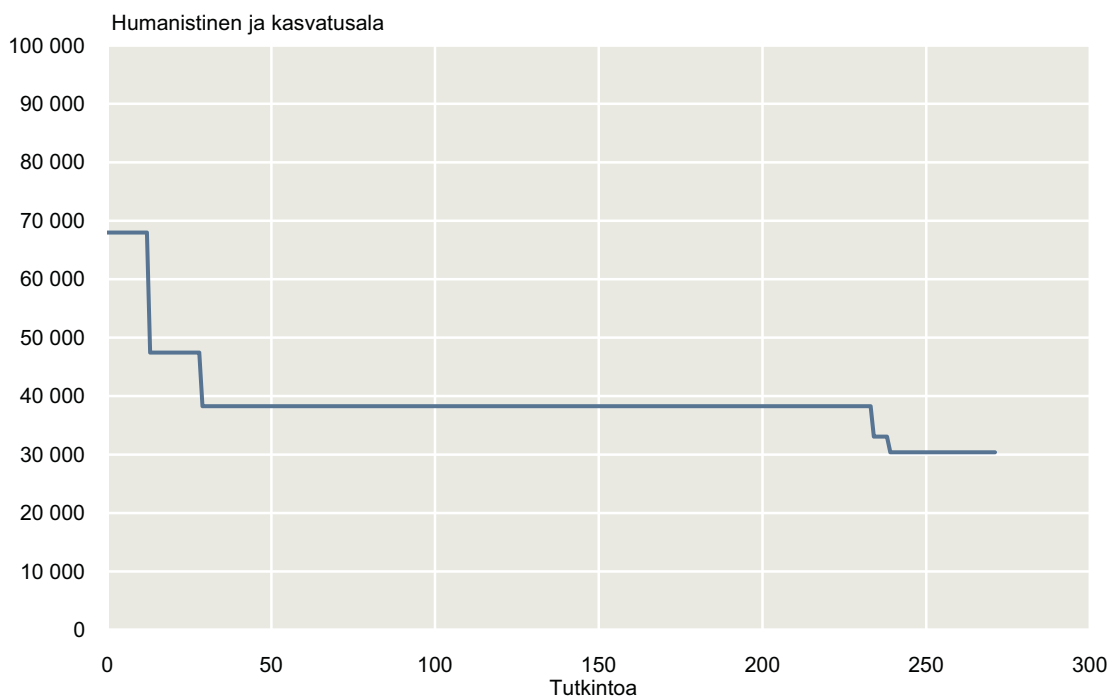
Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, innovaatiojohtaja Timo Kekkonen, koulutusjohtaja Markku Koponen ja asiantuntija Tarja Tuominen 21.10.2010

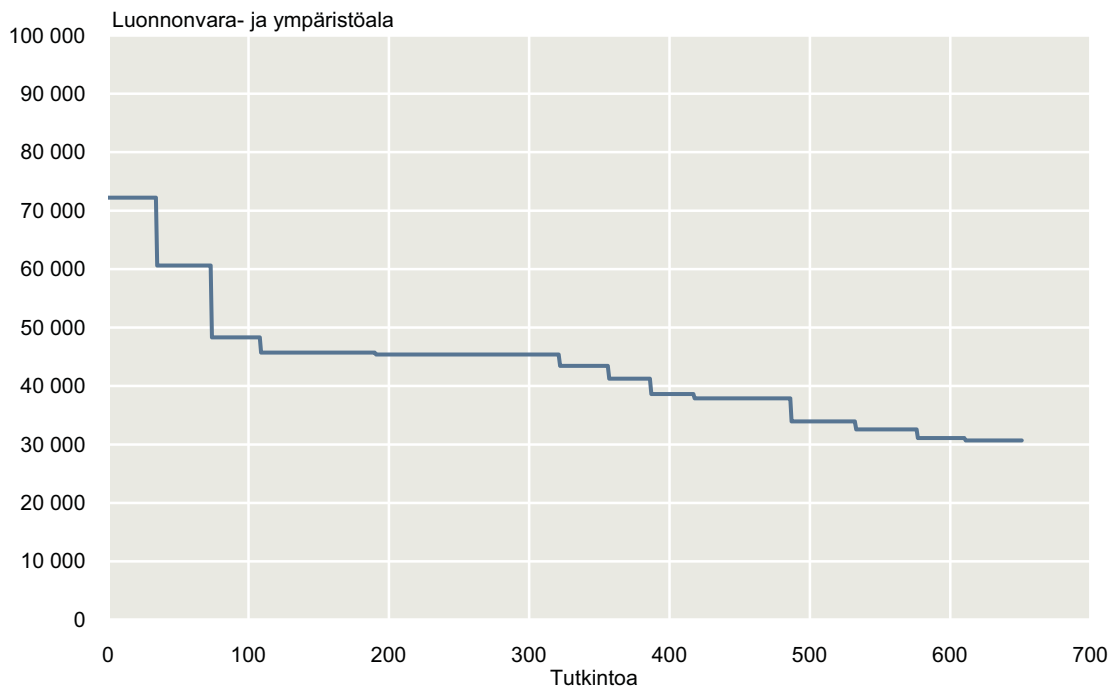
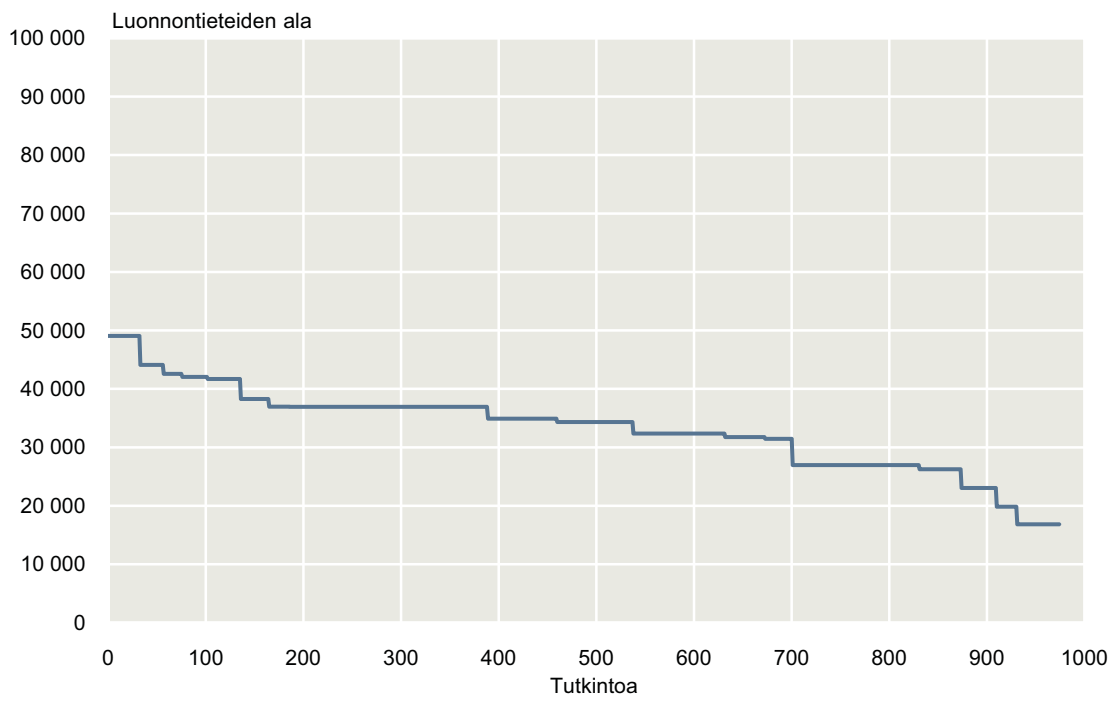
Kuntaliitto, varatoimitusjohtaja Kari Nenonen 22.10.2010

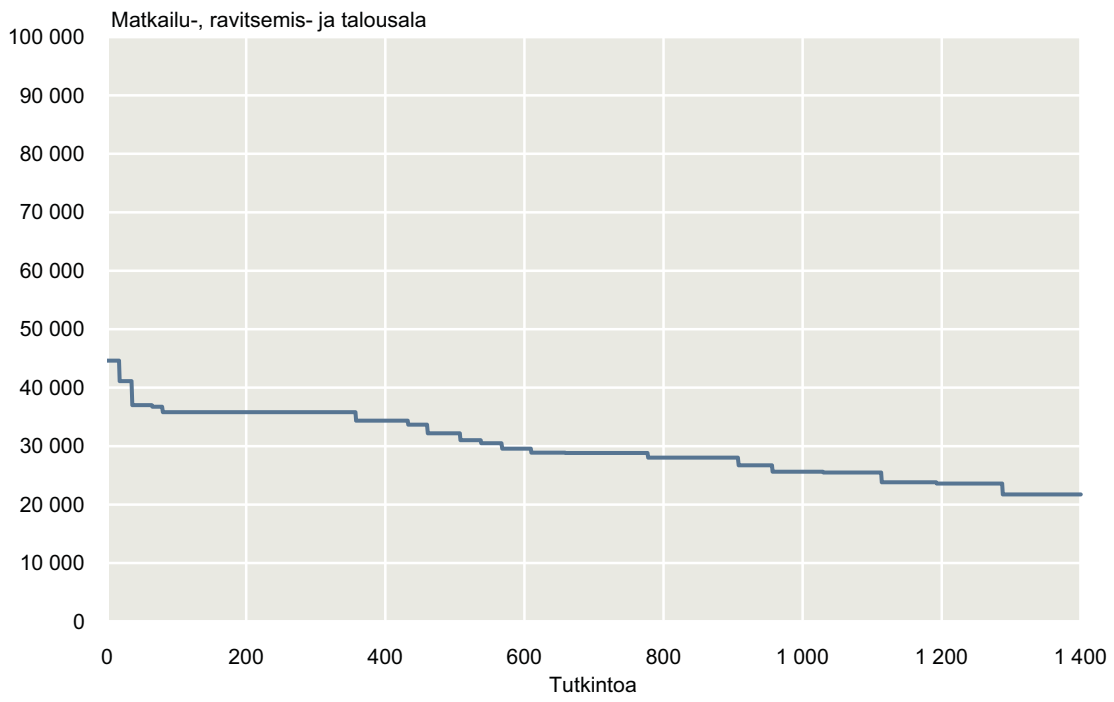
Vuotuiset käyttökustannukset ammattikorkeakouluittain ja koulutusaloittain, euroa suoritettua tutkintoa kohden

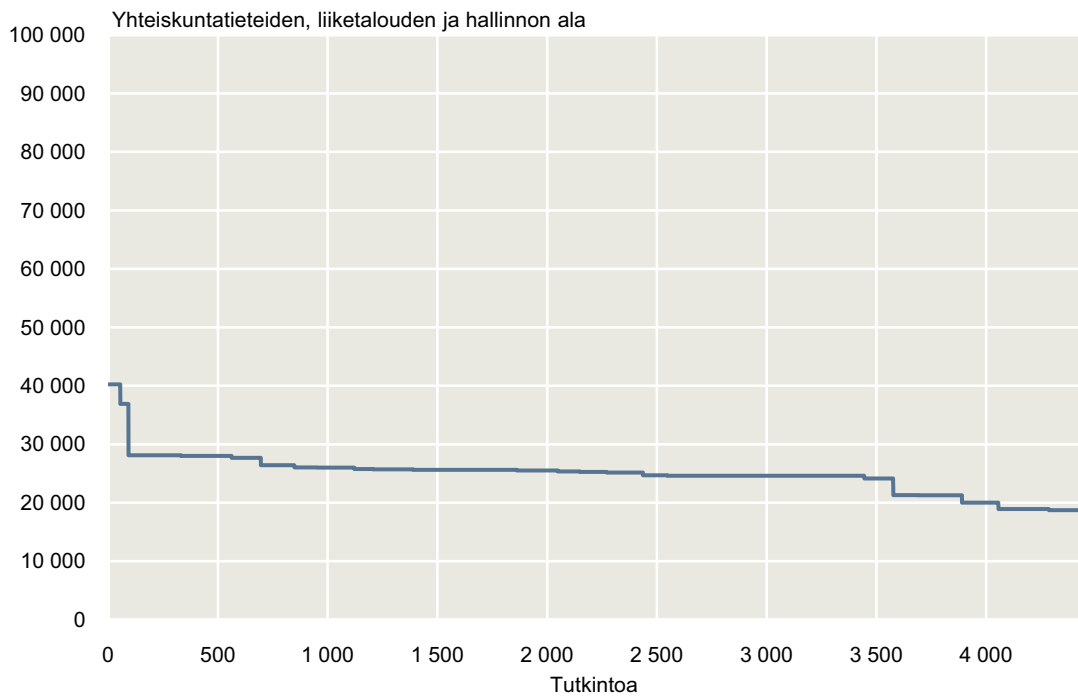
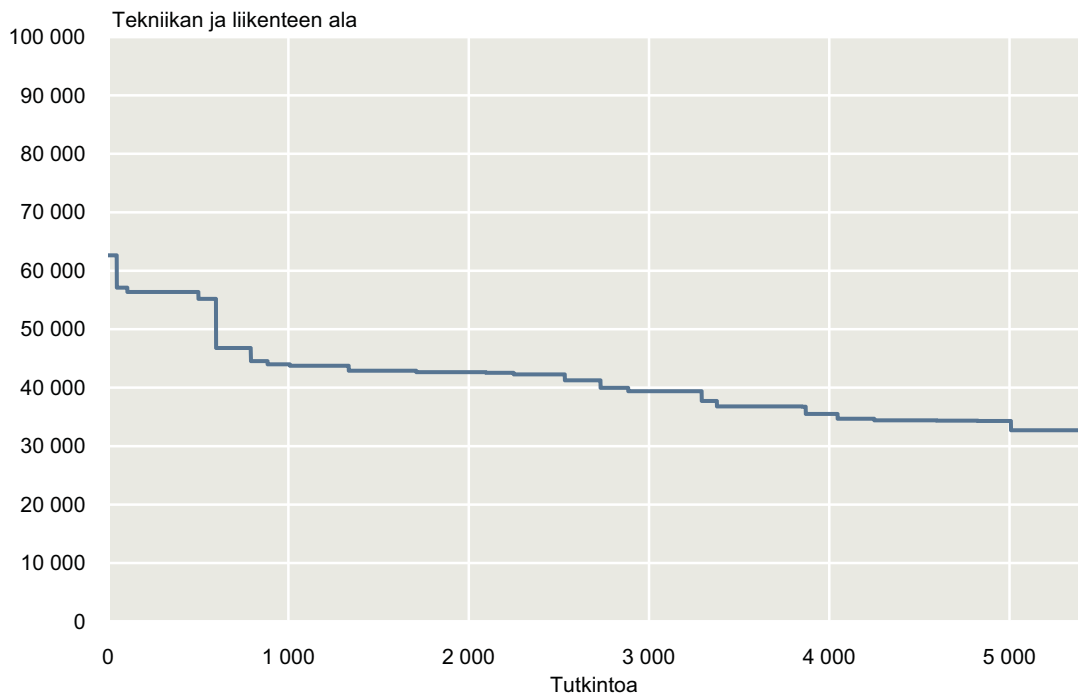
Vuosien 2005–2007 keskiarvo. (Selkeästi epänormaalit havainnot rajattu pois)

Lähde: Amkota.











Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-485-967-7 (nid.)
ISBN 978-952-485-968-4 (PDF)
ISSN-L 1799-0327
ISSN 1799-0327 (painettu)
ISSN 1799-0335 (PDF)

Helsinki 2010