

# Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:33



Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:33

## Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN: 978-952-263-589-1 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö	21.9.2018	
<b>Tekijät</b>	Mikko Wennberg, Nita Korhonen ja Marika Koramo		
<b>Julkaisun nimi</b>	Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:33		
<b>Diaarinumero</b>	24/240/2015	<b>Teema</b>	koulutus
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-589-1	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-589-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-589-1</a>		
<b>Sivumäärä</b>	76	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	yliopistot, ammattikorkeakoulut, uudistus, arviointi, opetus, tutkimus, työelämäyhteistyö, ohjaus, rahoitus, autonomia, johtaminen, henkilöstö, opiskelijat		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Suomessa toteutettiin yliopisto- ja ammattikorkeakoulu-uudistukset vuosina 2010 ja vuosina 2014- 2015. Uudistusten tavoitteena oli korkeakoulujen reagoitakyvyn vahvistaminen muuttuvassa toimintaympäristössä, rahoituspohjan monipuolistaminen, kansainvälisen yhteistyön lisääminen sekä toiminnan laadun parantaminen. Uudistuksissa keskeistä oli korkeakoulujen autonomian vahvistaminen. Kokonaisarvioinnin yliopisto- ja ammattikorkeakoulu-uudistuksista on toteuttanut opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta Owal Group Oy.</p> <p>Arvioinnin perusteella korkeakoulu-uudistukset ovat muuttaneet merkittävästi korkeakoulujen johtamista ja toimintakulttuuria. Uudistukset ovat vahvistaneet korkeakoulujen muodollista autonomiaa ja päätösvaltaa omasta taloudesta ja hallinnosta. Korkeakoulujen rahoitus tulee edelleen pääsääntöisesti valtiolta ja rahoitusta ohjataan indikaattoripohjaisilla rahoitusmalleilla, jotka arvioinnin mukaan rajoittavat korkeakoulujen tosiasiallista autonomiaa.</p> <p>Korkeakoulujen välisen yhteistyön ja profiloitumisen edellytykset ovat parantuneet; uudistuksen vaikutukset vahvempien ja kansainvälisesti kilpailukykyisempien korkeakoulujen muodostumiseen näkyvät kuitenkin hitaasti.</p> <p>Uudistukset ovat tehostaneet korkeakoulujen päätöksentekoa ja parantaneet niiden tuloksellisuutta; huolena on kuitenkin henkilöstön – erityisesti yliopistoyhteisöjen – etäännyminen päätöksenteosta.</p> <p>Arvioinnin mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen nykyiset roolit ja asema korkeakoulujärjestelmässä ovat käymistilassa; epäselvyys hidastaa korkeakoulukentän rakenteellista uudistumista ja yhteistyötä.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet	21.9.2018	
<b>Författare</b>	Mikko Wennberg, Nita Korhonen och Marika Koramo		
<b>Publikationens titel</b>	Utvärdering av högskolereformernas konsekvenser		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2018:33		
<b>Diarienummer</b>	24/240/2015	<b>Tema</b>	utbildning
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-589-1	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-589-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-589-1</a>		
<b>Sidantal</b>	76	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	universiteten, yrkeshögskolorna, reform, utvärdering, undervisning, forskning, arbetslivssamarbete, styrning, finansiering, autonomi, ledning, personal, studerande		
<b>Referat</b>	<p>Reformerna av universitets- respektive yrkeshögskolelagen genomfördes i Finland år 2010 samt 2014–2015. Målet med reformerna var att stärka högskolornas reaktionsförmåga i en föränderlig omvärld, diversifiera finansieringsbasen, utöka det internationella samarbetet och höja verksamhetens kvalitet. Det centrala elementet i reformerna var att stärka högskolornas autonomi. Helhetsutvärderingen av universitets- respektive yrkeshögskoleformen har på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet utförts av Owl Group Oy.</p> <p>Enligt utvärderingen har reformerna avsevärt förändrat hur högskolorna leds och deras verksamhetskultur. Reformerna har stärkt deras formella autonomi och beslutanderätt angående den egna ekonomin och förvaltningen. Högskolornas finansiering kommer fortfarande huvudsakligen från staten och styrs med hjälp av indikatorbaserade finansieringsmodeller som enligt utvärderingen begränsar deras reella autonomi.</p> <p>Förutsättningarna för samarbetet mellan högskolorna och för deras profileringar har förbättrats; däremot syns konsekvenserna av reformerna i form av starkare och internationellt konkurrenskraftiga högskolor långsamt.</p> <p>Reformerna har effektiviserat beslutsfattandet vid högskolorna och förbättrat deras resultat; ett orosmoment är dock att personalen – framför allt universitetssamfunden – distanseras från beslutsfattandet.</p> <p>Enligt utvärderingen befinner sig universitetens och yrkeshögskolornas nuvarande roller och ställning inom högskoleväsendet i ständigt förändringsläge; det oklara läget medför att de strukturella reformerna på högskolefältet och samarbetet inom det drar ut på tiden.</p>		
<b>Förläggare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Education and Culture	21.9.2018	
<b>Authors</b>	Mikko Wennberg, Nita Korhonen and Marika Koramo		
<b>Title of publication</b>	Impact evaluation of higher education reforms		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2018:33		
<b>Register number</b>	24/240/2015	<b>Subject</b>	Education
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-589-1	<b>ISSN (PDF)</b>	1799-0351
<b>Website address</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-589-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-589-1</a>		
<b>Pages</b>	76	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	universities, universities of applied sciences, reform, evaluation, instruction, research, cooperation with working life, steering, financing, autonomy, leadership, staff, students		
<b>Abstract</b>	<p>Finland implemented reforms of universities and universities of applied sciences in 2010 and between 2014 and 2015. The reforms were aimed at strengthening the responsiveness of higher education institutions in the changing operating environment, diversifying their sources of funding, increasing international cooperation and improving the quality of their operation. Strengthening the autonomy of higher education institutions played an important role in the reforms. The overall evaluation of the reforms of universities and universities of applied sciences, commissioned by the Ministry of Education and Culture, has been implemented by Owl Group Oy.</p> <p>According to the evaluation, the higher education reforms have changed the leadership and operating culture in higher education institutions considerably. The reforms have strengthened the formal autonomy of higher education institutions and their authority to make decisions concerning their finances and administration. The majority of the funding of higher education institutions still comes from the government and the funding is steered using indicator-based funding models that according to the evaluation limit the actual autonomy of higher education institutions.</p> <p>The preconditions for cooperation between higher education institutions and profiling have improved; however, the impacts of the reform, apparent as stronger and internationally more competitive higher education institutions, are becoming visible slowly.</p> <p>The reforms have enhanced decision-making in higher education institutions and improved the institutions' productivity; however, there is concern that staff – especially university communities – are becoming less involved in decision-making.</p> <p>According to the evaluation, the current roles and position of universities and universities of applied sciences in the higher education system are in a state of ferment. The uncertainty slows down structural renewal and cooperation in the field of higher education.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Education and Culture, Finland		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	9
<b>2</b>	<b>Korkeakoulu-uudistusten keskeinen sisältö</b> .....	11
2.1	Yliopistolakiuudistus .....	11
2.2	Ammattikorkeakoulu-uudistus .....	13
<b>3</b>	<b>Korkeakoulu-uudistusten vaikutukset</b> .....	15
3.1	Korkeakoulu-uudistusten vaikutukset autonomiaan ja toimintavapauksiin .....	15
3.2	Vaikutukset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiin .....	20
3.3	Vaikutukset rahoitukseen ja tuloksellisuuteen .....	25
3.4	Vaikutukset henkilöstöön .....	32
3.5	Vaikutukset opetukseen, opiskelijoihin ja tutkimukseen .....	36
3.6	Vaikutukset yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen ja työelämäyhteistyöhön .....	40
3.7	Vaikutukset korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön .....	46
3.8	Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksen toimivuus .....	50
<b>4</b>	<b>Korkeakoulujen strateginen johtaminen</b> .....	52
4.1	Hallituksen ja rehtoraatin välinen suhde .....	54
4.2	Hallitusten toimintatavat .....	56
4.3	Hallitusten kokoonpanot .....	59
4.4	Tulevaisuuskeskustelun keskeiset teemat ja toimenpiteet .....	60
<b>5</b>	<b>Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	65
	<b>Lähteet</b> .....	69
	<b>Liite. Kysely hallitustyöskentelystä korkeakoulujen hallituksille (kyselylomake)</b> .....	71



# 1 Johdanto

Suomessa toteutettiin yliopisto- ja ammattikorkeakoulu-uudistukset vuosina 2010 ja vuosina 2014–2015. Uudistusten tavoitteena oli korkeakoulujen reagoitakyvyn vahvistaminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Molemmista korkeakoulu-reformeista on tehty erilliset arvioinnit vuosina 2015–2016 ja 2017–2018. Tämän toimeksiannon tavoitteena on ollut kokonaiskuvan muodostaminen uudistuksista ja kokoavan analyysin tekeminen, mukaan lukien uudistusten vaikutukset korkeakoulujen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Vuonna 2010 toteutetun yliopistolakiuudistuksen tavoitteena oli yliopistojen reagoitaherkkyiden ja joustavuuden vahvistaminen siten, että ne pystyvät paremmin reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin, monipuolistamaan rahoituspohjaansa, kilpailemaan kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta, tekemään yhteistyötä ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa, kohdentamaan resursseja huippututkimukseen ja strategiaan painoaloihinsa sekä vahvistamaan tutkimus- ja opetustoimintansa laatua. Yliopistolakiuudistuksessa yliopistot irrotettiin valtio-organisaatiosta niistä tuli itsenäisiä oikeushenkilöitä joko julkisoikeudellisen tai säätiöyliopiston muodossa. Niille pyrittiin myös takaamaan sellaiset toimintaedellytykset kuin mitä kansainvälisesti menestyneimmillä yliopistoilla on. Yliopistolakiuudistuksen arvioinnissa (OKM 2016) tarkasteltiin uudistuksen vaikutuksia suhteessa yliopistoyhteisön sisäisten hallinnollisten rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen, yliopistojen asemoitumiseen suhteessa valtioon, opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaukseen, Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kehittämiseen, lain tavoitteisiin ja eduskunnan sivistysvaliokunnan vuonna edellyttämiin selvitysteemoihin (ministeriön ja yliopistojen välinen ohjaussuhde, yliopistojen johtamisjärjestelmän kehittäminen ja yliopistojen päätöksenteko sekä yliopistoyhteisön osallistuminen siihen).

Vuosien 2014–2015 ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa ammattikorkeakoulujen edellytyksiä vastata nykyistä itsenäisemmin ja joustavammin työelämän, muun yhteiskunnan ja alueiden muuttuviin kehittämistarpeisiin laadukkaalla opetuksella ja tutkimus- ja kehitystyöllä. Uudistuksessa kaikista ammattikorkeakouluista muodostettiin osakeyhtiöitä, vastuu perusrahoituksesta siirtyi valtiolle, ammattikorkeakoulujen hallintoa muutettiin ja siirryttiin yhden hallituksen malliin. Ammattikorkeakouluarvioinnissa (OKM 2018) tehtävänä oli tarkastella, millaisia vaikutuksia uudella lainsäädännöllä,

sen tuomilla uusilla toimintamahdollisuuksilla sekä hallinnollisilla uudistuksilla on ollut ammattikorkeakouluissa. Lisäksi arvioitiin uudistuksen vaikutuksia suhteessa eduskunnan sivistysvaliokunnan esiin nostamiin teemoihin (työelämälähtöisyyden ja alueellisten kehittämistarpeiden merkitys ammattikorkeakoulujen perustehtävien hoidossa, itsenäisen oikeushenkilöaseman merkitys yhteistyömahdollisuuksien parantamiselle eri toimijoiden kanssa, opiskelijoiden mahdollisuudet hyödyntää entistä laajemmin koko korkeakoulukentän opintotarjontaa sekä rahoitusuudistuksen kokonaisvaikutukset).

Tämä kokonaiskuvan muodostaminen korkeakoulu-uudistuksista on toteutettu tammi-kesäkuussa 2018 perustuen pääosin kahdessa aiemmassa arvioinnissa kerättyyn aineistoon. Lisäksi tämän toimeksiannon puitteissa toteutettiin kysely kaikkien korkeakoulujen hallituksille. Hallituskyselyn teemoja olivat korkeakoulujen strateginen johtaminen sekä edellytykset korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 saavuttamiseksi. Kokonaiskatsauksen on toteuttanut opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta Owl Group Oy.

## 2 Korkeakoulu-uudistusten keskeinen sisältö

### 2.1 Yliopistolakiuudistus

Uusi yliopistolaki (558/2009) astui voimaan 1.1.2010. Eduskunnan sivistysvaliokunta piti vuoden 2010 yliopistolakiuudistusta tarpeellisena muun ohella kansainväliseen kehitykseen viitaten. Uudistusten tavoitteena oli lisätä yliopistoautonomiamia, uudistaa hallintoa, joustavoittaa henkilöstöpolitiikkaa ja aktivoida yliopistoja kehittämään pitkän ajan strategioita ja sitä kautta profiloitumaan. Samalla valiokunta painotti, että yliopistojen perustehtävä ei uudistuksen myötä muutu. Sivistysvaliokunta piti tärkeänä, että suomalaiset yliopistot ovat dynaamisia sivistysyliopistoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tiivisti yliopistolakiuudistuksen tavoitteet niin, että yliopistot pystyvät paremmin (OKM 2015a):

- reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin,
- monipuolistamaan rahoituspohjaansa,
- kilpailemaan kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta,
- tekemään yhteistyötä ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa,
- kohdentamaan resursseja huippututkimukseen ja strategiaan painoaloihinsa,
- vahvistamaan tutkimus- ja opetustoimintansa laatua ja vaikuttavuutta sekä
- vahvistamaan rooliaan innovaatiojärjestelmässä.

Näihin pyrkimykseen ja haasteisiin uusi yliopistolaki pyrki vaikuttamaan taloudellista ja hallinnollista autonomiaa lisäävien keinojen kautta. Suurimmasta osasta yliopistoja tuli julkisoikeudellisia laitoksia ja kahdesta yksityisoikeudellisia säätiöitä (Tampereen teknillinen yliopisto ja Aalto-yliopisto). Oleellisin yliopistojen oikeusasemaan liittyvä muutos oli se, että

yliopistoista tuli tässä yhteydessä valtionhallinnosta erillisiä oikeushenkilöitä, jotka olivat oikeuskelpoisia ja oikeustoimikelpoisia toimijoita eivätkä enää valtiovaltioon kuuluvia tilivirastoja/kirjanpitoyksiköitä. Yliopistot vastaavat sitoumuksistaan omilla varoillaan sekä kantavat ja vastaavat tuomioistuimissa. Yliopistot voivat myös harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee niiden päätehtävien toteuttamista. Tarkemmin uuteen yliopistolakiin kuuluvina muutoksina säädettiin vuonna 2009 mm. yliopistojen uudesta oikeushenkilöasemasta, hallinnosta, toiminnan rahoituksesta ja ohjauksesta sekä niiden tutkimukseen ja opetukseen, opiskelijoihin ja henkilöstöön liittyvistä seikoista.

Julkisoikeudellisten yliopistojen hallinto-organisaatio järjestettiin yliopistoissa noudatetun kolmikantaperiaatteen pohjalta ja muodostettiin kolmen keskeisen toimielimen varaan: hallitus, rehtori ja yliopistokollegio. Ylimpänä päätöksentekuelimenä on yliopiston hallitus, jonka jäsenistä vähintään 40 % on valittava yliopistoyhteisön ulkopuolisista henkilöistä. Hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja on valittava näistä henkilöistä. Yliopiston hallitus käyttää ylintä päätösvaltaa yliopiston strategisissa, taloudellisissa, organisatorisissa sekä sääntelyllisissä kysymyksissä. Hallituksen asema vahvistui aiempaan nähden sitä kautta, että hallitus valitsee ja tarvittaessa erottaa rehtorin ja vararehtorit. Hallitus myös päättää rehtoreiden työnjaosta.

Yliopistoyhteisöön kuulumattomat hallituksen jäsenet valitsee yliopistokollegio, joka myös vahvistaa yliopiston sisältä (vaaleilla) valittavien hallituksen jäsenten valinnan. Yliopistokollegio vahvistaa yliopiston tilinpäätöksen ja myöntää vastuuvapauden. Yliopistokollegio voi erottaa hallituksen jäsenen vain hallituksen esityksestä. Yliopistokollegioille on joissakin johtosäännöissä annettu lakisääteisten tehtävien lisäksi muita tehtäviä. Nämä lisätehtävät myös vaihtelevat yliopistoittain. Aalto-yliopistossa yliopistokollegion kaltaisia tehtäviä hoitaa ns. akateemisten asiain komitea ja Tampereen teknillisessä yliopistossa konsistori. Näiden tehtävät ja käytännöt eroavat jossain määrin yliopistokollegioista.

Yliopistojen rahoitusjärjestelmä muuttui valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien tilivirastojen (nykyisin kirjanpitoyksiköiden) rahoituksesta valtionrahoitusjärjestelmäksi. Yliopistoille myönnettävää valtion rahoitusta kutsutaan perusrahoitukseksi, koska kysymyksessä on lakisääteisten tehtävien pitkäjänteisestä rahoittamisesta, erotuksena hankekohtaisille valtionavustuksille. Yliopistojen perusrahoitusta oli tarkoitus vuosittain korottaa yliopistoindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Tästä on kuitenkin jouduttu useina budjettivuosina tinkimään.

Yliopistoille osoitettava valtionrahoitus perustuu pääosin laskennalliseen rahoitusmalliin. Opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituspäätöksillä ei suoranaisesti ohjata rahoitusta yliopiston eri toimintoihin ja eri yksiköihin. Yliopistot päättävät itse rahoituksen kohdentamisesta yliopiston sisällä omilla strategisilla valinnoillaan. Yliopistot saavat laskennallisessa rahoitusmallissa pitää itsellään toimintansa uudelleenorganisoinnista syntyvät hyödyt, ja

kärsivät myös tästä aiheutuvat haitat. Yliopistojen perusrahoituksesta määräytyy vuoden 2017 rahoitusmallin mukaisesti 39 % koulutuksen, 33 % tutkimuksen ja 28 % koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella (OKM 2018). Valtion talousarvion perusteluissa yliopistoille asetetaan edelleen määrällisiä (mm. tieteelliset julkaisut/opetushenkilöstö) ja laadullisia tavoitteita. Yliopistokohtaisista määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sovitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja kunkin yliopiston välisellä nelivuotisella sopimuksella.

## 2.2 Ammattikorkeakoulu-uudistus

Ammattikorkeakoulujen rakenteellinen ja hallinnollinen uudistus toteutettiin kahdessa vaiheessa vuosina 2014–2015. Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa vauhditettiin ammattikorkeakoulujen rakenteellista uudistamista sekä toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamista. Vuoden 2014 alussa myönnettiin ammattikorkeakouluille uudet toimiluvat, jolloin luovuttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tekemistä koulutusohjelmapäätöksistä. Uudistuksen toisessa vaiheessa vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirrettiin kokonaan valtiolle ja kaikista ammattikorkeakouluista tehtiin osakeyhtiömuodossa toimivia itsenäisiä oikeushenkilöitä. Uuden rahoitusmallin myötä siirryttiin selkeästi tuloksellisuutta painottavaan rahoitusjärjestelmään, jolla on pyritty tukemaan nykyistä paremmin koulutuksen ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Täysin uudistettu ammattikorkeakoululaki (932/2014) ja asetus (1129/2014) tulivat voimaan vuoden 2015 alussa.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteena oli luoda lainsäädännölliset puitteet ja toiminnalliset edellytykset ammattikorkeakouluille, jotka ovat kansainvälisesti arvostettuja, itsenäisiä ja vastuullisia osaajien kouluttajia, alueellisen kilpailukyvyn rakentajia, työelämän uudistajia ja innovaatioiden kehittäjiä. Tavoitteena oli aikaansaada läpinäkyvämpi, kannustavampi ja ammattikorkeakoulujen autonomiaa lisäävä hallinto- ja ohjausjärjestelmä. (HE 26/2014 vp, 13) Hallintomallia uudistettiin siten, että ammattikorkeakouluilla on vain yksi hallitus aiemman ylläpitäjähallituksen ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallituksen sijaan.

Ammattikorkeakouluille haluttiin mahdollistaa entistä itsenäisempi ja vahvempi asema ammattikorkeakoululaissa määriteltyjen tehtävien toteuttamiseen itsenäisen oikeushenkilöaseman muodostamisen ja rahoitusjärjestelmä uudistuksen kautta. Lisäksi itsenäisellä oikeushenkilöasemalla on haluttu parantaa ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä eri tahojen kanssa esim. yksinkertaistamalla yhteistyöhön liittyvää päätöksentekoa. (OKM 2015, 2) Toimilla haluttiin vahvistaa ammattikorkeakoulujen edellytyksiä vastata nykyistä itsenäisemmin ja joustavammin työelämän, muun yhteiskunnan ja alueiden muuttuviin kehittämistarpeisiin laadukkaalla opetuksella ja tutkimus- ja kehitystyöllä.

(Kosonen et al 2015, 28 ja OKM 2015, 2) Uusi rahoitusmalli on vahvasti tulosperusteinen. Uudistettu rahoitusmalli on vastaavanlainen kuin yliopistoissa, mutta merkittävimmät rahoitusmittarit liittyvät tutkintoihin ja opintojen etenemiseen. Suurin ero yliopistoihin on se, että yliopistoissa suurin rahoitusosuus muodostuu tutkimustoimintaan liittyvistä mittareista. (Kosonen et al 2015, 33 ja OKM 2015, 2)

Uudistuksen myötä kaikista ammattikorkeakouluista tehtiin itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka kaikki toimivat vuoden 2015 alusta alkaen osakeyhtiömuotoisina ja luonteeltaan yleishyödyllisinä yhteisinä. Ammattikorkeakoululain (932/2014) 5 §:n mukaan ammattikorkeakoulu on osakeyhtiömuotoinen oikeushenkilö, johon sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Ammattikorkeakoululakiin sisältyy säännöksiä ammattikorkeakoulujen hallinnosta, toimielimistä ja niiden päätösvallosta, jotka syrjäyttävät osakeyhtiölain mahdolliset vastaavat säännökset. (Kosonen ym. 2015, 33–35). Ammattikorkeakoulujen toimintaan sovelletaan osakeyhtiölakia yleislakina ja ammattikorkeakoululakia erityislakina. Ammattikorkeakouluilla onkin aineksia sekä julkisesta että yksityisestä oikeushenkilömuodosta. Uudistuksen myötä ammattikorkeakoulut eivät ole kunnan tai kuntayhtymien ylläpitämiä yksiköitä, eivätkä valtion tai kuntien viranomaisia, vaan osakkeenomistajiensa omistamia osakeyhtiöitä. Ammattikorkeakoulujen koulutustehtävästä ja oikeudesta antaa tutkintoja säädetään ammattikorkeakoululaissa ja lain nojalla myönnettävässä toimiluvassa. Valtaosa rahoituksesta tulee avustuksena ministeriöltä. Tästä näkökulmasta ammattikorkeakoulut ovat edelleen julkisia koulutus- ja kehittämisorganisaatioita.

Ammattikorkeakoulut poikkeavat merkittävästi perinteisistä osakeyhtiöistä johtuen siitä, että niiden toimintaan sovelletaan osakeyhtiölain lisäksi ammattikorkeakoululakia, joka osin syrjäyttää osakeyhtiölain määräykset. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön merkittävä ero perinteiseen osakeyhtiöön on se, että julkisesti rahoitettujen lakisääteisten tehtävien takia ammattikorkeakoulut ovat voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä. Ammattikorkeakoululain 5 §:ssä säädetään, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu eikä se saa jakaa osakkeenomistajalle osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua osakkeenomistajalle tai muulle toimintaan osallistuvalla. Ammattikorkeakoulujen hallintoa ei siis voi tarkastella ja arvioida yksinomaan osakeyhtiölain viitekehyksessä.



## 3 Korkeakoulu-uudistusten vaikutukset

### 3.1 Korkeakoulu-uudistusten vaikutukset autonomiaan ja toimintavapauksiin

#### Keskeiset havainnot

- Uudistukset ovat vahvistaneet korkeakoulujen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa.
- Uudistus on lisännyt korkeakoulujen vastuuta omasta taloudesta, henkilöstöstä ja toiminnan strategisesta johtamisesta. Autonomian kasvamisen myötä on korkeakouluilla on ollut mahdollisuus suunnata resursseja entistä vapaammin omien strategioidensa mukaisesti.
- Ammattikorkeakouluilla on uudistuneen toimilupakäytännön myötä aikaisempaa paremmat mahdollisuudet käynnistää koulutuksia omien alueellisten tarpeiden ja strategisten valintojen pohjalta.
- Korkeakouluihin liittyy edelleen myös hyvin yksityiskohtaista sääntelyä kun ne toimivat julkisen vallankäyttäjän roolissa. Esimerkiksi yliopistoissa tutkintoihin liittyvä asetustason sääntely rajoittaa merkittävästi korkeakoulujen autonomiaa keskeiseen ydintehtäväänsä liittyen.
- Uudistukset ovat tukeneet ja mahdollistaneet korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä ja uusia omistusjärjestelyitä.
- Uudistuksen myötä rahoitusmallista on tullut entistä keskeisempi korkeakoulujen ohjauskeino, tämä on myös lisännyt korkeakoulujen raportointivelvollisuutta suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Korkeakoulu-uudistusten keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on ollut korkeakoulujen taloudellis-hallinnollisen aseman ja päätöksentekorakenteen uudistaminen. Vuoden 2010 alussa voimaan tullut yliopistolakiuudistus oli ennen muuta yliopistojen taloudellis-hallinnollisen aseman ja päätöksentekorakenteen uudistus. Yliopistoista tuli valtionhallinnosta erillisiä oikeushenkilöitä, jotka olivat oikeuskelpoisia ja oikeustoimikelpoisia toimijoita

eivätkä enää osa valtion budjettitaloutta. Uudistuksen jälkeen yliopistoille muodostui itsenäinen vastuu omasta taloudesta, henkilöstöstä ja toiminnan strategisesta johtamisesta.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteet olivat lähtökohdiltaan hyvin samanlaiset. Siinä missä yliopistouudistus vahvisti yliopistojen autonomiaa suhteessa valtioon, ammattikorkeakoulu-uudistuksessa tavoitteena oli vahvistaa ammattikorkeakoulujen autonomiaa suhteessa kuntaorganisaatioon. Uudistuksella haluttiin aikaansaada läpinäkyvämpi, kannustavampi ja ammattikorkeakoulujen autonomiaa lisäävä hallinto- ja ohjausjärjestelmä. Uudistuksen myötä kaikista ammattikorkeakouluista tehtiin itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka kaikki toimivat vuoden 2015 alusta alkaen osakeyhtiömuotoisina ja luonteeltaan yleishyödyllisinä yhteisöinä. Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulu on osakeyhtiömuotoinen oikeushenkilö, johon sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Osakeyhtiölain lisäksi ammattikorkeakoulujen toiminnasta ja taloudesta säädetään myös ammattikorkeakoululaissa. Itsenäisen oikeushenkilöaseman muodostamisen ja rahoitusjärjestelmäuudistuksen kautta ammattikorkeakouluille haluttiin mahdollistaa entistä itsenäisempi ja vahvempi asema ammattikorkeakoululaissa määriteltyjen tehtävien toteuttamiseen.

### **Uudistusten vaikutukset**

Korkeakoulu-uudistusten arvioinnit osoittavat, että molemmat uudistukset ovat lisänneet korkeakoulujen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa. Yliopistoissa autonomian kasvaminen on vaikuttanut siihen, että uudistuksen myötä yliopistoilla on ollut mahdollisuus suunnata resursseja entistä vapaammin omien tavoitteidensa mukaisesti ja esimerkiksi hyödyntää tasettaan strategisena työkaluna ja suhdannevaihteluiden tasaamisessa. Yliopistojen kasvanut autonomia on parantanut edellytyksiä sekä yliopistojen sisäiseen että yliopistojen väliseen profiloitumiseen. Uudistuksen jälkeen yliopistoille muodostui itsenäinen vastuu omasta taloudesta, henkilöstöstä ja toiminnan strategisesta johtamisesta. Yliopistoilla on esimerkiksi aiempaa paremmat mahdollisuudet tehdä myös rekrytointeja oman strategiansa mukaisesti. Yliopistojen välillä on kuitenkin eroja siinä missä määrin he ovat yliopistolain autonomian suoma mahdollisuutta hyödyntäneet.

Vaikka uudistus on lisännyt yliopistojen mahdollisuuksia allokoida resursseja uudella tavalla strategiansa mukaisesti, ei suuria koulutus- ja tutkimusalojen uudelleenjakoa yliopistojen välillä ole tapahtunut. Yliopistoihin liittyy edelleen myös hyvin yksityiskohtaista sääntelyä, kun yliopistot toimivat julkisen vallankäyttäjän roolissa. Tämä koskee ennen muuta opiskelijavalintoja ja opiskelijan asemaa, joka puolestaan vaikuttaa opintohallinnon prosesseihin ja menettelytapoihin sekä erilaisiin valitusmenettelyihin. Tutkintoihin liittyvän asetustason sääntelyn voikin katsoa edelleen rajoittavan merkittävästi yliopistojen autonomiaa keskeiseen ydintehtäväänsä liittyen.

Ammattikorkeakoulu-uudistus on ollut ollut vaikuttamassa siihen, että ammattikorkeakoulut ovat aikaisempaa itsenäisempiä käynnistämään esimerkiksi alueiden tarpeiden pohjalta erilaisia koulutuksia. Tämä johtuu suurelta ammattikorkeakoululain (932/2014) myötä muuttuneesta toimilupakäytännöstä, joka on vahvistanut ammattikorkeakoulujen autonomiaa. Uudistuksen myötä luovuttiin opetus- ja kulttuuriministeriön aiemmin tekemistä koulutusohjelmapäätöksistä ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 8 §:n mukaisesti toimiluvassa määrätään koulutusvastuusta. Nykyisen toimiluvan puitteissa ammattikorkeakoulujen on mahdollista käynnistää entistä paremmin sellaisia koulutuksia, jotka ovat tarkoituksenmukaisia ammattikorkeakoulun strategian ja alueen elinkeinoelämän kehittymisen kannalta.

Ammattikorkeakouluissa autonomian näkökulmasta uudistuksen toinen keskeinen muutos on ollut osakeyhtiömuotoon siirtyminen, joka on lisännyt ammattikorkeakoulujen vastuuta taloudesta ja strategiasta. Yhtiöittäminen on lisännyt ammattikorkeakoulujen taloudellista ja juridista itsenäisyyttä. Lakimuutoksen vaikutukset ovat olleet merkittävimpiä niille ammattikorkeakouluille, jotka ovat aiemmin toimineet kuntayhtymän tai kunnan ylläpitämänä yksikkönä. Uudistus on irtaannuttanut ammattikorkeakouluja kunnallispolitiikasta ja tämä on lisännyt autonomiaa suhteessa kuntiin. Ennen uudistusta ammattikorkeakoulut ovat olleet hyvin erilaisessa asemassa suhteessa kuntapolitiikkaan. Kunnallispolitiikan katsotaan silti edelleen ohjaavan joissakin tapauksissa liikaa ammattikorkeakoulujen toimintaa.

Autonomian vahvistuminen on yliopistoissa vaikuttanut erityisesti talousjohtamisen parantumiseen. Taloushallinto on entistä selvemmin siirtynyt taloushallinnon ammattilaisten käsiin. Yliopistojen oma toiminnan seuranta ja talouskontrolli tarkentui ja systematisoitui yliopistolain uudistamisen jälkeen. Hyvin samankaltainen vaikutus on nähtävissä ammattikorkeakoulu-uudistuksella. Rahoitusmalliuudistuksen myötä ammattikorkeakouluissa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota talouden ja tulosten seurantaan ja tulostietoisuus on lisääntynyt läpi koko organisaation ammattikorkeakouluissa. Talousjohtamisen lisääntyminen on vaikuttanut myös johtamiskulttuuriin sekä toimintaprosesseihin, joita tarkastellaan seuraavissa luvuissa.

Merkittävä uudistusten tuoma muutos on se, että yliopistot voivat nykyisin omistaa ammattikorkeakoulut. Lakimuutokset ovat olleet mahdollistamassa ammattikorkeakoulujen uusia omistusjärjestelyitä esimerkiksi Lapissa ja Lappeenrannassa. Vaikka korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen käynnistyi jo ennen kumpaakin lainsäädännön uudistusta, ovat uudistukset tukeneet näiden rakenteellisten järjestelyjen toteutumista.

Uudistuksen myötä rahoitusmallista on tullut entistä keskeisempi korkeakoulujen ohjauskeino, tämä on myös lisännyt korkeakoulujen raportointivelvollisuutta suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön. Sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa autonomian

vahvistumisen myötä opetus- ja kulttuuriministeriölle tapahtuvan raportoinnin määrän ja yksityiskohtaisuuden nähdään selvästi lisääntyneen.

### **Kansainvälistä vertailua**

Euroopan eri maiden korkeakoulureformit ovat olleet myös vaikuttamassa taustalla Suomen korkeakoulureformien lainvalmistelussa. Esimerkiksi valiokunnan mietinnössä (SiVM 5/2009 vp) todettiin, että suuressa osassa EU:n jäsenmaita on hiljattain tehty tai ollaan tekemässä korkeakoulu-uudistuksia. Euroopassa yleisenä korkeakoulupoliittisena suuntauksena on ollut lisätä korkeakoulujen autonomiaa. Autonomian vahvistumisen kehitys ei ole kuitenkaan ollut lineaarista ja autonomian sisältö vaihtelee eri maiden välillä. Eri maiden esimerkeistä on nähtävissä, että korkeakoulujen muodollisen autonomian vahvistaminen on johtanut muun ohjauksen yksityiskohtaistumiseen. Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan case-esimerkkejä korkeakoulureformien vaikutuksista korkeakoulujen autonomiaan.

**Itävallassa** tehtiin kaksi merkittävää koulutuspolitiikan uudistusta 1990-luvun alussa. Yksi oli osa laajempaa julkisen sektorin uudistusta, jolla pyrittiin uudistamaan yliopistojen hallintoa ja lisäämään institutionaalista autonomiaa. Toinen uudistus toi korkeakoulututkimuksen ammattikorkeakoulun muodossa. Itävalta perusti ammattikorkeakoulusektorin suhteellisen myöhään (esimerkiksi muihin OECD-maihin verrattuna) vuonna 1993. (Pausits & Huisman 2016). Yliopistot ovat tällä hetkellä yhä suurin korkea-asteen koulutuksen tarjoaja Itävallassa, vaikka Itävallassa kuitenkin jatkuvasti laajennetaan ammattikorkeakoulujen aloituspaikkoja ja opintoja. (Euroeducation). Itävalta toteutti 2000-luvun alussa korkeakoulureformin, joka tuli kokonaan voimaan vuonna 2004. Korkeakoulureformin yksi keskeinen tavoite oli selkeyttää ja vahvistaa korkeakoulujen profiileja. Vuonna 2002 tehdyn korkeakoulu-uudistuksen jälkeen korkeakoulut ovat itse määritelleet painopisteitään osavaltioiden ministeriöiden kanssa tehtävissä sopimuksissa. Uudistuksen myötä ministeriön ohjausvalta on pienentynyt ja korkeakoulujen autonomia on kasvanut. Itävallasta tehtyjen arvioiden mukaan autonomian vahvistaminen ja yliopistojen voimakkaampi profiloituminen ei ole kuitenkaan toteutunut siinä määrin kuin liittovaltio oli odottanut. (Teemoista erityisesti De Boer et al. 2015) Vuonna 2014 selvitettiin yliopistojen viestintä- ja hallintorakenteiden toimivuutta kymmenen vuotta uudistuksen jälkeen. Selvityksessä todettiin, että lakiuudistus on tehnyt yliopistojen strategiaprosesseista selkeämpiä ja kytkenyt eri tulosyksiköt vahvemmin mukaan strategiaproessiin. Selvityksessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että yksiköiden johtajien työpanos on kohdistunut entistä enemmän manageriaaliseen työhön ja johtotasemassa olevien johtamis- ja hallinto-osaamiseen tuli analysoida mukaan panostaa edelleen. Analyysi esitti myös, että senaatin (vrt. kollegio) roolia tulisi selkeyttää. Samanaikaisesti Itävallan tiedeneuvosto (Austrian Science Board) myös korosti senaatin roolin selkeyttämistä ja vahvistamista rehtoraatin tukena. (Ks. esim. Elias 2014).

**Norjalaisen** korkeakoulutuksen suuret muutokset ajoittuvat vuosituhannen taitteen laatureformiin. Vuosina 2003–2004 uudistettiin Bolognan prosessin mukaisesti korkeakoulutuksen tutkintorakenne ja koulutuksen arviointijärjestelmä. Samalla lisättiin korkeakoulujen autonomiaa ja painotettiin järjestelmän kansainvälistymistä. Norjassa korkeakouluilla on varsin laajaa taloudellinen ja hallinnollinen autonomia (ks. OECD 2013) ja niillä on mm. oikeus perustaa koulutusohjelmia, allokoida julkista rahoitusta ja rekrytoida henkilöstöä (Nyborg 2007; Nuffic 2015). Korkeakoulujen dynamiikan näkökulmasta keskeistä on se, että yliopistojen määrä on kaksinkertaistunut 2000-luvun alussa. Taustalla on ammattikorkeakoulujen mahdollisuus hakea yliopistoksi. Yliopistomaistumiseen on liittynyt myös korkeakoulutuksen rakenteellisia uudistuksia, erityisesti ammattikorkeakoulujen välillä tapahtuneita fuusioita. Fuusiot ovat olleet vapaaehtoisia, sillä ne ovat tarjonneet ammattikorkeakouluille mahdollisuuden nousta korkeakoulutuksen hierarkiassa. Fuusioiden merkitys norjalaisen korkeakoulutuksen kehittämisessä on ollut keskeinen ja tätä tarkastellaan lisää alaluvussa 3.5.

**Hollannissa** on myös nähtävissä selkeä kehityssuunta, jossa on lisätty korkeakoulujen institutionaalista autonomiaa, itsesääätelyä ja laatua edellisten vuosikymmenten aikana. Hollantilaisten korkeakoulujen hallintofilosofia perustuu ajatukseen tulosperusteisuudesta, laadunvarmistuksesta, institutionaalisesta itsenäisyydestä ja profiloitumisesta (CHEPS 2008, de Boer et. 2015). Hollannissa korkeakoulut ovat autonomisia instituutioita, mutta ne rahoitetaan pääosin valtion budjetista. Korkeakouluilla on huomattava taloudellinen riippumattomuus ja voivat esimerkiksi määrittää henkilöstön palkat, nimittää henkilöstön, lainata varoja ja päättää julkisen avun myöntämisestä. (CHEPS 2008, 421) Autonomian lisääntymisen myötä samanaikaisesti valtion valvontamekanismit ja vastuuvollisuutta koskevat vaatimukset ovat säilyneet tai niitä on jopa vahvistettu. De Boerin ja van Vughtin mukaan uudessa hallitusten välisessä strategiassa ja ohjausideologiassa korkeakoulujen ja ministeriön välinen vuoropuhelu ja suhde ovat lähempänä kuin aiemmin. (de Boer & van Vught 2016) Hollannissa yliopistojen ohjausta on asteittain pyritty vähentämään ja yksi keskeinen muutos on ollut ns. HOAK-uudistus, joka formalisoitiin vuoden 1993 korkeakoululaissa (WHW). Laissa määriteltiin, että valtion tulisi puuttua ainoastaan silloin, kun kehitys on epätoivottavaa ja puuttumisen tulisi olla pääasiassa jälkikäteistä ongelmien korjaamista. Uudistuksen tavoitteena oli ohjauksen vähentäminen. (Maassen et al. 2011). Tärkeä osa autonomiaa oli vapaus kehittää uusia tutkintoja yliopistoissa. Toinen lainsäädännöllinen muutos toteutettiin 2013 kun hyväksyttiin uusi Laki Korkeakoulutuksesta. Keskeiset muutokset liittyivät joustavuuden, laadun varmistamisen ja profiloitumisen edistämiseen. Tämä sisälsi erityisesti ”erinomaisuuteen liittyvien” koulutuspolkujen määrittämisen, opiskelijavalintoihin liittyvien vapauksien myöntämisen (yliopistot saivat olla entistä selektiivisempiä) sekä erilaisia uusia kokeiluja koulutusohjelmiin ja opetukseen liittyen. Koulutuksen akreditointia siirrettiin kohti institutionaalista akreditointia. Hollannin yliopistojärjestelmän autonomian analyysi on hyvin erilainen eri kriteereillä tarkasteltaessa; erittäin autonominen (esim. Fikkert 2015) tai ”keskiverto” (European University Association

2011). Suomalaiset yliopistot ovat autonomisempia erityisesti organisatorisen autonomian, henkilöstövalintoihin liittyvän autonomian sekä akateemisen autonomian suhteen.

**Saksassa** tarkastelun kohteena olleessa Nordrhein-Westfalenin liittovaltiossa on toteutettu useita korkeakoulujärjestelmän uudistuksia viimeisten 15 vuoden aikana. Lakimuutoksilla on pyritty parantamaan korkeakoulujen institutionaalista autonomiaa ja tekemään korkeakouluista kilpailukykyisempiä myös kansainvälisesti ja kannustamaan laitoksia kehittämään erottuvia profiileja. (De Boer ym. 2015). Keskeiset uudistukset ovat vaikuttaneet siihen, että yliopistot saavat entistä enemmän päättää oman toimintansa organisoinnista. Vuoden 2007 uudistuksessa autonomiaa vahvistettiin mm. siten, että yliopistot eivät olleet enää valtiostituutioita, vaan niistä tuli itsenäisiä oikeudellisia organisaatioita ja niille tuli täysi budjetti- ja henkilöstöpoliittinen vastuu. Yliopistojen työnantaja-asema muuttui ja yliopistoista tuli työnantajia. Puolet hallituksen ulkoisista jäsenistä täytyi tulla ulkopuolelta. Uudistus johti myös yksityiskohtaisempaan ohjaukseen ministeriöltä. Vuonna 2014 Saksa toteutti autonomian näkökulmasta eräällä tavalla ”askeleen taaksepäin” osana ns. Hochschulzukunftsgesetz –uudistusta vuonna 2014. Vuoden 2014 lakiuudistus tarkoitti, että ministeriö laati liittovaltiotason kehityssuunnitelman, johon yksittäisen yliopistojen tulossuunnitelmat kytketään. Yliopistokohtaisissa sopimuksissa sovitaan hyvin yksityiskohtaisesti yliopistojen tavoitteista sekä niistä suoritteista, joihin julkinen rahoitus kohdistuu. Uudistusta kritisoitiin erityisesti siitä syystä, että se on osoittanut epäluottamusta korkeakoulu-instituutioiden muutoskykyä kohtaan (CHE 2014, 6).

Kahden viime vuosikymmenen aikana myös Baijerin osavaltiossa on laajennettu korkeakoulujen autonomiaa, mutta ei aivan Nordrhein-Westfalenin laajuudessa. Korkeakoulujen autonomian lisääminen on saanut vauhtia myös Baijerissa ja esimerkiksi tehtävien suhteen ammattikorkeakoulut ovat suhteellisen itsenäisiä. Jokainen Baijerilainen korkeakoulu sopii kehityssuunnitelmasta seuraavalle kahdelle vuodelle paikallisen ministeriön kanssa. Suunnitelmassa määritellään akateemiset ja rakenteelliset tavoitteet tulevalle ajanjaksolle. Tiivistetysti Baijerissa liittovaltio asettaa strategiset tavoitteet korkeakouluille, mutta korkeakoulut ovat saaneet korkeamman toiminnallisen autonomian. (Martens & al. 2010).

## 3.2 Vaikutukset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiin

### Keskeiset havainnot

- Korkeakoulu-uudistukset ovat vaikuttaneet merkittävästi korkeakoulujen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiin ja rakenteisiin. Uudistukset ovat lisänneet operatiivisen johdon toimivaltaa sekä vastuuta taloudesta ja henkilöstöpolitiikasta.

- Uudistusten myötä korkeakoulujen päätöksentekorakenteesta on tullut ketterämpi. Ammattikorkeakouluissa erityisesti kahden hallituksen mallista luopuminen on vähentänyt byrokratiaa ja tehostanut organisaation sisäistä päätöksentekoa. Tämä näkyy mm. siinä, että ammattikorkeakoulujen johdon mielestä asioiden käsittelyprosessit ovat tiivistyneet ja päätöksentekoprosessit lyhentyneet.
- Toimivallan keskittyminen korkeakoulujen operatiiviselle johdolle on mahdollistanut nopeamman, joustavamman ja ketterämmän päätöksentekorakenteen, mutta samalla erityisesti yliopistoissa on koettu, että yliopistoyhteisö on etäännyttänyt päätöksenteosta. Yliopistokollegion rooli onkin ollut monissa yliopistoissa epäselvä ja jäsenmätön.
- Uudistukset ovat vahvistaneet korkeakoulujen tulostietoisuutta ja muuttaneet tässä suhteessa merkittävästi johtamisen kulttuuria. Uudistukset ovat myös vahvistaneet korkeakoulujen ulkopuolisen tahojen kuten yritys- ja työelämäyhteistyön osallistumista korkeakoulujen päätöksentekoon.

Yliopistolain uudistaminen käynnisti yliopistoissa merkittävän johtamis- ja päätöksentekojärjestelmään liittyvän rakennemuutoksen. Ennen uudistusta korkeakoulujen taloudellishallinnollinen autonomia oli suppeaa ja esimerkiksi yliopiston strategiselle johtamiselle ei ollut merkittävää tarvetta. Uudistuksen myötä julkisoikeudellisten yliopistojen hallinto-organisaatio muodostettiin kolmen keskeisen toimielimen varaan: hallitus, rehtori ja yliopistokollegio. Ylimpänä päätöksentekuelimenä on yliopiston hallitus, jonka jäsenistä vähintään 40 % on valittava yliopistoyhteisön ulkopuolisista henkilöistä. Yliopistolain muutos on siten kasvattanut ulkopuolisen asiantuntemuksen määrää yliopistojen hallituksissa. Uudessa yliopistolaisissa myös rehtorin asemaa vahvistettiin. Rehtori käyttää yliopistossa yleistoimivaltaa taloudellishallinnollisissa asioissa. Rehtori ottaa ja erottaa yliopiston henkilökunnan, ellei ole delegoinut tätä toimivaltaa joiltain osin yliopiston muille toimijoille. Rehtorin alaisuudessa välittömästi toimivan johtavan henkilöstön valinta kuuluu kuitenkin yliopiston hallitukselle, jollei hallitus ole delegoinut sitä yliopiston muulle toimielimelle.

Ammattikorkeakouluissa keskeinen muutos päätöksentekojärjestelmien osalta oli kahden hallituksen mallista luopuminen. Hallintomallin muuttamisen tarkoituksena oli selkeyttää ja joustavoittaa ammattikorkeakoulujen päätöksentekoa. Ennen vuotta 2014 vanhan ammattikorkeakoululain mukaisesti hallinto jakaantui ylläpitäjä- ja sisäiseen hallintoon. Ennen uudistusta osakeyhtiömuotoisissa ammattikorkeakouluissa sekä kuntayhtymien ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa oli kaksiportainen hallinto (kahden hallituksen malli). Ammattikorkeakoulu-uudistuksen yhteydessä hallintomallia selkeytettiin siten, että kaikilla ammattikorkeakouluilla on vain yksi hallitus. Hallituksen kokoonpanosta säädettiin siten, että siinä tulee olla työ- ja elinkeinoelämän asiantuntemusta sekä henkilöstön ja

opiskelijoiden edustajat ammattikorkeakoulujen asiantuntemuksen ja riittävän yhteistyön varmistamiseksi. (OKM 2015, 2) Nykyisen lain mukaan ammattikorkeakoulujen hallitus päättää ammattikorkeakoulun toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, strategiasta ja ohjauksen periaatteista.

### **Uudistusten vaikutukset**

Autonomian lisääntyminen ja kasvanut taloudellinen vastuu ovat johtaneet yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa siihen, että johtamisen prosessit ja menettelytavat ovat ammattimaistuneet. Uudistukset ovat luoneet edellytyksiä toteuttaa itsenäisempää henkilöstöpolitiikkaa sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa. Erityisesti rahoitusmalliuudistukset ovat vahvistaneet korkeakoulujen tulostietoisuutta ja muuttaneet tässä suhteessa merkittävästi johtamisen kulttuuria.

Uudistukset ovat lisänneet operatiivisen johdon toimivaltaa sekä vastuuta taloudesta ja henkilöstöpolitiikasta. Korkeakoulujen johtamisjärjestelmästä on tullut johtajakeskeisempi, mutta samalla päätöksentekorakenteesta on tullut ketterämpi. Yliopistoissa kasvanut talousvastuu on johtanut myös suurempien yksiköiden muodostumiseen. Toimivallan keskittyminen yliopiston ja yksiköiden johtajille on mahdollistanut nopeamman, joustavamman ja ketterämmän päätöksentekorakenteen, mutta samalla yliopistoyhteisö on etäännyntynyt päätöksenteosta. Yliopistokollegioiden rooli on monissa yliopistoissa edelleen epäselvä ja jäsentymätön.

Ammattikorkeakouluissa siirtyminen osakeyhtiömuotoon on luonut aikaisempaa selkeämmät pelisäännöt ja roolit hallituksen ja johdon välille. Kahden hallituksen mallista luopuminen on vähentänyt byrokratiaa ja tehostanut organisaation sisäistä päätöksentekoa. Tämä näkyy mm. siinä, että ammattikorkeakoulujen johdon näkemyksen mukaan asioiden käsittelyprosessit ovat tiivistyneet ja päätöksentekoprosessit lyhentyneet.

Ammattikorkeakoulu-uudistus on selkeyttänyt operatiivisen johdon ja hallituksen välistä suhdetta ja yhtiömuoto on selkeyttänyt johdon roolia suhteessa omistajiin. Lakimuutos selkeytti myös ammattikorkeakoulujen hallituksen ja operatiivisen johdon tehtäviä. Useimmat hallitusten puheenjohtajat arvioivat, että hallitustyöskentely on kehittynyt positiivisempaan suuntaan.

Yhtiöittämisen myötä asioita voidaan viedä ketterämmin läpi ja toimintamahdollisuudet yhtiömuotoisuuden kautta ovat paremmat. Ammattikorkeakoulujen johdon haastattelussa ei tuotu esiin, että nykyinen päätöksentekorakenne ja kahden hallituksen mallista luopuminen olisi heikentänyt henkilöstön näkemysten kuulumista päätöksenteossa. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että yliopistoista poiketen ammattikorkeakoulujen hallitusten kokoonpanossa tulee olla mukana myös henkilöstön edustus. Enemmistö haastatelluista



ammattikorkeakoulun johdon edustajista pitää myös myönteisenä asiana, että hallituksessa on nyt mukana myös henkilöstön ja opiskelijoiden edustus.

Sekä yliopistolain että ammattikorkeakoululain muutokset ovat vahvistaneet korkeakoulujen ulkopuolisen tahojen kuten yritys- ja työelämäyhteistyön osallistumista korkeakoulujen päätöksentekoon. Nykyisen lainsäädännön mukaan korkeakoulujen hallituksissa tulee olla vähintään yksi ulkopuolinen jäsen (yliopistoissa 40 % yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä). Yliopistoissa hallituksen ulkopuoliset jäsenet ovat lisänneet yliopistojen vuorovaikutusta ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja vaikuttaneet myönteisesti yliopistojen strategiseen johtamiseen. Ammattikorkeakouluissa hallituksen kokoonpanoa koskevat säännökset on koettu myös pääsääntöisesti toimiviksi ja elinkeinoelämän edustusta ammattikorkeakoulujen hallituksissa pidetään erittäin tärkeänä. Osa ammattikorkeakoulujen johdosta toivoo työelämän edustusta myös vahvistettavan ammattikorkeakoulujen päätöksenteossa.

### **Kansainvälistä vertailua**

Vertailun kohteena olleissa maissa on nähtävissä samanlainen kehitys kuin Suomessa. Korkeakoulujen ylimmissä päätöksentekorakenteissa ulkopuolisten jäsenten rooli on vahvistunut viimeisten uudistusten myötä. Korkeakoulujen johdon toimivaltaa on lisätty ja tämä on näyttäytynyt mm. päätöksentekoprosessien nopeutumisena. Vallan keskittyminen ja puutteet yliopistoyhteisön osallistamisessa ovat olleet kuitenkin yleinen huoli. Vallan keskittyminen on tarkoittanut erityisesti yliopistoissa rehtoreiden vallan sekä dekaanien vallan lisääntymistä. Tällaisia vaikutuksia on nähtävissä muun muassa Tanskassa, Saksassa, Australiassa ja Ruotsissa.

**Tanskassa** korkeakoulutus on organisoitu tutkimus- ja ammattiorientoituneella duaalimallilla ja korkeakoulutuksen rakenne on heterogeenisempi kuin suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä, vaikka Tanskalla on vähemmän yliopistoja. Tanskan yliopistouudistusta leimaavat vuoden 2003 yliopistolaki, vuonna 2011 käyttöön otetut kehityssopimukset, keskitetyt ohjatut yliopistojen hallintokäytäntöjen reformit sekä sektoritutkimuslaitosten ja yliopistojen fuusiot (lisää esim. Swenning 2015, Ramboll 2014). Uudistuksista tehtyjen analyysien mukaan uudistukset johtivat erityisesti hallinnon keskittämiseen yliopistojen hallituksille, vara-kanslereille ja ylipäätään negatiivisia sivuvaikutuksia ovat olleet hallinnollisen taakan ja työn lisääminen sekä akateemisen avoimuuden kärsiminen. (Benner & Oquist 2012, 38). Tehdyt lakimuutokset ovat näkyneet myös dekaanien vahvempana asemana rekrytoinnissa ja organisaatioita koskevassa päätöksenteossa (esim. laitosten avaaminen ja sulkeminen) sekä resurssien allokoinnissa yliopistojen sisällä (Benner & Öquist 2012, 35–38). Yliopistolain suoria vaikutuksia ovat olleet autonomian lisääntyminen ja päätöksentekokyvyn vahvistuminen. Samanaikaisesti kuitenkin muu ohjaus on autonomian näkökulmasta ollut liian tiukkaa (The University Evaluation 2009, 10). Arvioinnin tuloksissa

on korostettu, että yliopistojen liikkumavaraa tulisi vahvistaa sekä varmistaa riittävä akateemisen henkilökunnan ja opiskelijoiden kuuleminen.

**Itävallassa** yliopistolain uudistus vuodelta 2002 määritteli yliopistojen hallintorakenteeksi seuraavat: hallitus (council), rehtori, rehtoraatti ja senaatti. On kuitenkin huomattava, että lainsäädäntö antaa yliopistoille varsin vapaat kädet määrittellä akateemisten elinten rooleja ja rakenteita (De Boer et al. 2008). Senaatin rooli on pääasiassa neuvoa-antava ja tukeva (Antonowicz & Jongbloed 2015). Itävallassa toteutettujen kyselyjen mukaan viestintä- ja hallintorakenteisiin ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä yksiköiden päälliköiden tasolla, mutta henkilöstön tyytyväisyyttä ei juuri ole tutkittu (Elias 2014). Itävallan tiedeneuvoston (2013) mukaan käytännössä henkilökunnan ja opiskelijoiden osallistamisessa on kuitenkin ollut puutteita. Neuvosto on painottanut kiinnittämisen huomiota viestintä- ja osallistamistoimenpiteiden huomioimiseen strategiassa.

**Hollannissa** yliopistojen sisäitä organisoitumista on muutettu asteittain jo 90-luvusta lähtien. Keskeinen näkökulma Hollannin korkeakoulureformeista on ollut yliopistojen muuttaminen ”edustuksellisesta demokratiasta” kohti ”tehokasta johtamista” (Antonowicz & Jongbloed 2015). Yksi reformien myötä tapahtunut keskeisin muutos on se, että kaikki yliopistojen johtotehtävissä toimivat nimitetään rehtorin toimesta eikä valita vaaleilla kuten aiemmin. Hallintomallista tehtyjen arvioiden perusteella reformi on lisännyt päätöksenteon nopeutta ja tehokkuutta sekä joustavuutta ulkoisiin muutoksiin reagoinnissa. Samaan aikaan akateeminen henkilöstö sekä jossain määrin opiskelijat ovat olleet kaikista tyytymättömämpiä uudistuksiin. Keskeinen kritiikki liittyy erityisesti päätöksenteon läpinäkyvyyteen (Antonowicz & Jongbloed 2015). Kritiikistä huolimatta reformit eivät kuitenkaan johtaneet totaaliseen kollegialismin rappeutumiseen tai osallistumismahdollisuuksien vähenemiseen. Vaikka johtamista kokevat päätökset keskittyivät, valmisteltiin päätöksiä ja esityksiä edelleen eri tasoilla. Toisaalta tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että erityisesti hallitusten (supervisory board) rooli ja kommunikointi yliopistojen kanssa on ollut pulmallista. Tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että hallitusten jäsenet kommunikoiivat pääasiassa johtoryhmän kanssa, kun vuorovaikutus esimerkiksi dekaanien tai yliopistojen neuvoston kanssa on ollut vähäisempää. (Huisman et al. 2006; de Boer et al. 2010).

### 3.3 Vaikutukset rahoitukseen ja tuloksellisuuteen

#### Keskeiset havainnot

- Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tuloksellisuus on parantunut 2000-luvun aikana; kyseessä on pidemmän aikavälin trendi ja tuloksellisuuden paraneminen on käynnistynyt jo ennen korkeakoulu-uudistuksia.
- Tuloksellisuuteen pohjautuvalla rahoitusmallilla on suuri ohjaava vaikutus ja se on osaltaan vaikuttanut tuloksellisuuden paranemiseen lähes kaikilla käytetyillä indikaattoreilla.
- Strategiarahoituksen jakoperusteet koetaan sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa epäselvinä ja läpinäkymättöminä.
- Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli, että yliopistot pystyisivät monipuolistamaan rahoituspohjaansa ja kilpailemaan kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta. Yliopistojen rahoitusrakenne ei ole kuitenkaan toistaiseksi merkittävästi muuttunut.
- Perusrahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa laskenut. Ammattikorkeakouluilla perusrahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta oli vuonna 2017 kaikkiaan 83 % ja yliopistoissa 58 %.

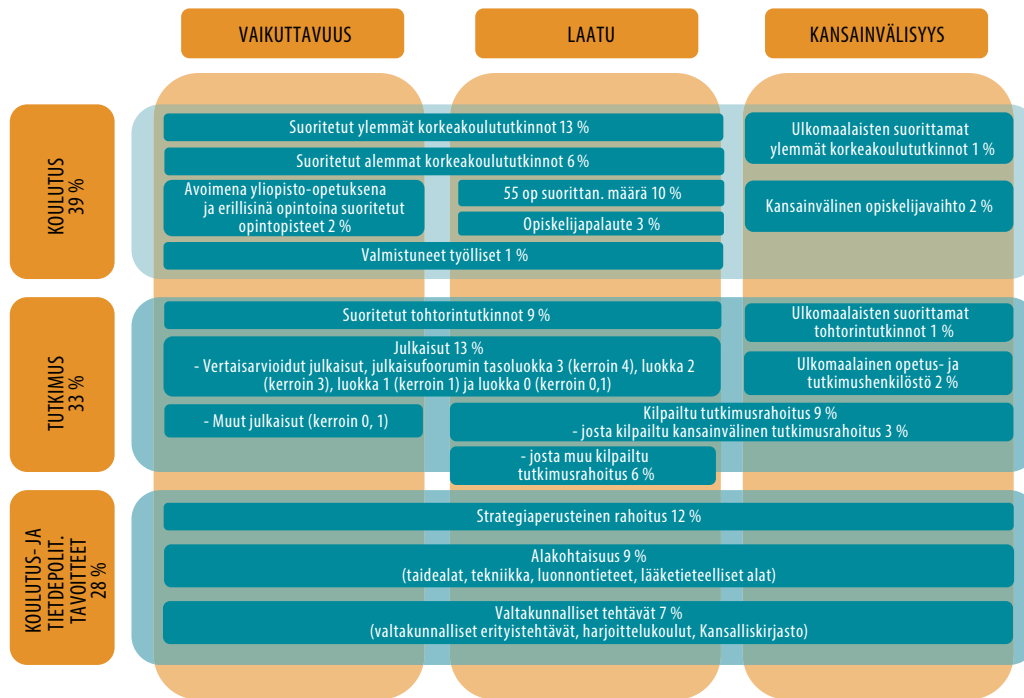
#### Yliopistojen rahoituksen keskeiset piirteet

Yliopistolakiuudistuksen yhteydessä yliopistoista muodostettiin itsenäisiä taloudellisia toimijoita, joille tuli mahdolliseksi tehdä sijoituksia, perustaa yrityksiä ja harjoittaa liiketoimintaa. Lisäksi yliopistoja on pääomitettu uudistukseen jälkeen kahteen kertaan, vuosina 2008–2013 ja 2014–2017. Molemmilla kerroilla valtio sitoutui kasvattamaan yliopistojen itse keräämiä yksityisiä pääomasijoituksia tietyn kertoimen verran. Kokonaisuudessaan tätä julkista vastinrahoitusta jaettiin vuosina 2008–2013 yhteensä 831 miljoonaa euroa ja vuosina 2014–2017 yhteensä 150 miljoonaa euroa. Samoilla ajanjaksoilla yliopistot keräsivät 332 miljoonaa ja 129 miljoonaa euroa yksityistä pääomaa. Toinen merkittävä pääomittamiseen liittyvä muutos oli yliopistokiinteistöjen yhtiöittäminen, millä pyrittiin niin ikään yliopistojen vakavaraisuuden lisäämiseen. Yliopistokiinteistöt yhtiöitettiin kolmeen yliopistojen ja valtion omistamaan kiinteistöosakeyhtiöön. Yliopistojen omistuksessa on kaksi kolmasosaa yhtiöiden osakkeista.

Yliopistolaissa todetaan myös yliopistojen rahoitusjärjestelmän keskeiset periaatteet. Lyhkäsiydessään opetus- ja kulttuuriministeriölle annettiin toimivalta myöntää yliopistoille rahoitusta valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa sekä todettiin periaatteet, joiden perusteella määrärahaa myönnetään. Lakiin kirjattiin myös, että kunkin vuoden määrärahaa korotetaan erikseen määriteltävän ja kustannustason nousuun perustuvan yli-

opistoindeksin mukaisesti. Indeksi on kuitenkin useimpina budjettivuosina jäädytetty joko puoliksi tai kokonaan. Keskeinen yliopistojen määrärahojen jakoon vaikuttava työkalu, jota ministeriö hyödyntää, on rahoitusmalli. Siinä yliopistoille asetetaan strategisia ja toiminnallisia tavoitteita. Tuorein rahoitusmalli on otettu käyttöön vuonna 2017. Ministeriön yliopistoille myönnettävän rahoituksen tarkoituksena on vahvistaa niiden toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tuottavuutta. (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018).

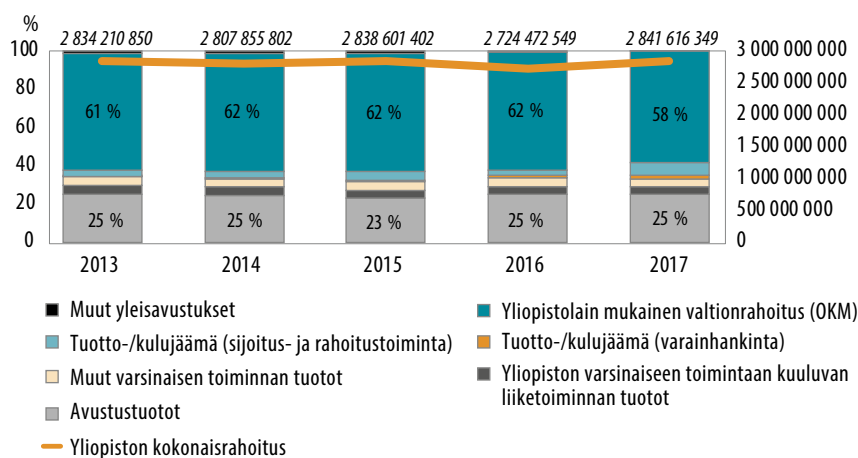
Yliopistojen rahoitusmallia on uudistettu vuoden 2010 jälkeen useaan kertaan. Vuoden 2010 rahoitusmallissa ministeriö korosti tarvetta tehdä ohjauksestaan ja rahoitusinstrumenteilta aiempaa strategisempia yliopistojen aiempaa autonomisen aseman myötä. Rahoitusmallissa keskeisessä roolissa olivat koulutuksen sekä tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen laajuus. Vuonna 2013 astui voimaan päivitetty rahoitusmalli, jossa korostuivat aiempaan rahoitusmalliin verrattuna tulokset. Uutena seikkana oli aiempien tutkintotavoitteiden sijaan suoritettujen tutkintojen ja tutkimuksen roolin korostuminen. Lisäksi yliopistojen tekemät julkaisut sisällytettiin uutena elementtinä malliin (opetus- ja kulttuuriministeriö 2011). Uudemmat versiot rahoitusmallista otettiin käyttöön vuosina 2015 ja 2017. Nämä eivät perusteiltaan muuttaneet vuonna 2013 käyttöön otettua mallia. Vuonna 2013 käyttöön otetussa mallissa uusia elementtejä olivat opiskelijapalaute ja julkaisufoorumiluokituksen huomioiminen painokertoimin tutkimuksen osuudessa (opetus- ja kulttuuriministeriö 2014). Vuonna 2017 käyttöön otetussa mallissa tehtiin muutoksia koulutuksen rahoitustekijöiden osuuksiin, laskentakriteereihin ja tietosisältöön. Lisäksi mm. rahoitusmallin tutkimusosiossa käytettäviä kertoimia muokattiin korostamaan aiempaa paremmin tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta. Tässä uusimmassa rahoitusmallissa 39 % rahoituksesta määräytyy koulutuksen kriteerien perusteella, 33 % tutkimuskriteerien perusteella ja 28 % koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. (opetus- ja kulttuuriministeriö 2015c)



**Kuvio 1.** Yliopistojen rahoitusmalli vuodesta 2017 lähtien (lähde: opetus- ja kulttuuriministeriö)

### Yliopistojen kokonaisrahoitus ja rahoitustason kehitys

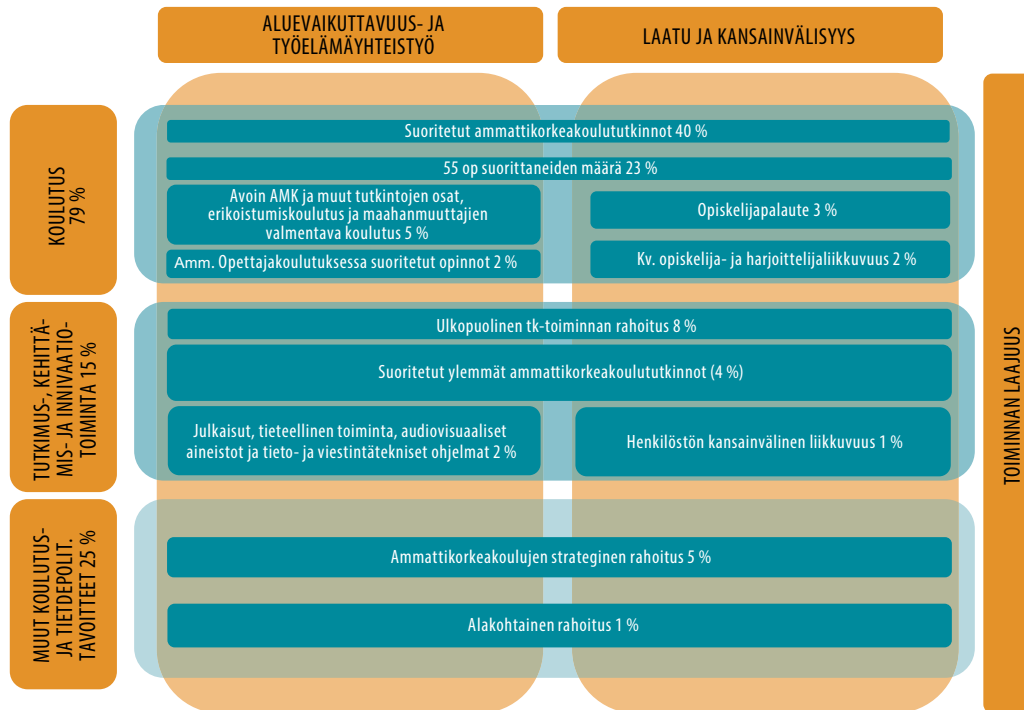
Yliopistojen rahoitus muodostuu valtion perusrahoituksen ohella ulkopuolisesta rahoituksesta, johon lukeutuvat Suomen Akatemian, Business Finlandin (entinen Tekes), säätiöiden, yritysten sekä Euroopan Unionin ja muiden kansainvälisten lähteiden rahoitus (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018). Vuodesta 2000 vuoteen 2012 yliopistojen kokonaisrahoitus kasvoi reaalisesti noin 2 miljardista eurosta noin 2,9 miljardiin euroon. Tämän jälkeen kokonaisrahoitus kääntyi laskuun. (opetus- ja kulttuuriministeriö 2016) Kuviossa 2 esitetään kokonaisrahoituksen kehittyminen vuosina 2013–2017 (vuoden 2012 osalta tilastot ovat puutteelliset, joten tätä vuotta koskevat luvut eivät ole vertailukelpoisia muihin vuosiin). Vuonna 2013–2017 kokonaisrahoitus on pysynyt liki ennallaan – vuonna 2013 kokonaisrahoitus oli 2,83 miljardia ja vuonna 2,84 miljardia euroa. Valtionrahoitus on edelleen merkittävin yksittäinen rahoituslähde yliopistoille, vaikkakin sen osuus kokonaisrahoituksesta on laskenut 3 prosenttiyksikköä. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuottojen merkitys on samalla kasvanut 4 prosenttiyksikköä ja se vastasi vuonna 2017 yhteensä 7 % kokonaisrahoituksesta. Avustustuotot vastaavat neljäsosaa yliopistojen kokonaisrahoituksesta.



**Kuvio 2.** Yliopistojen kokonaisrahoituksen muodostuminen vuosina 2013–2017 (lähde: Vipunen)

### Ammattikorkeakoulujen rahoituksen keskeiset piirteet

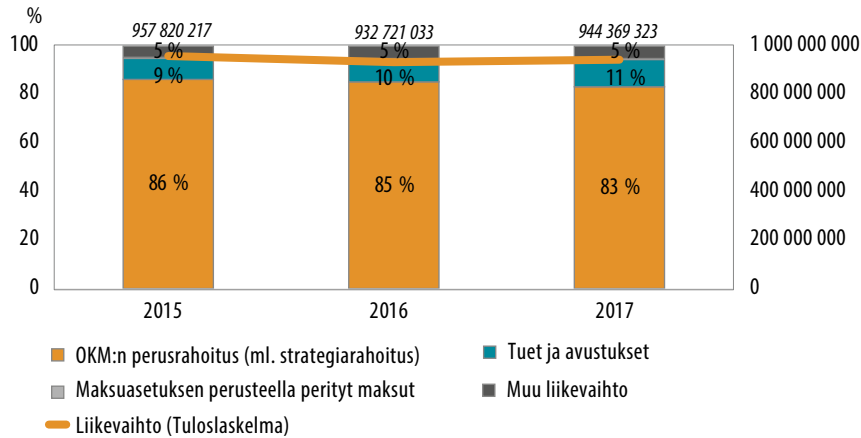
Ammattikorkeakoulujen rahoitus uudistettiin kahdessa vaiheessa. Perusrahoituksen määrätymisperusteet uudistettiin ensin. Tällöin valtion opiskelija- ja tutkintomääriin perustuvasta rahoitusmekanismista siirryttiin tulosperusteiseen mekanismiin, jossa keskeisenä rahoituksen perusteena on ammattikorkeakoulun toiminnan laatu, vaikuttavuus ja laajuus. Lisäksi rahoituksen myöntämisessä huomioidaan muut koulutus- sekä tutkimus- ja kehittämispoliittikan tavoitteet. Uudistuksen tavoitteena on ollut jakaa rahoitusta ammattikorkeakoulujen kesken suhteessa niiden tuloksellisuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Uudistuksen toisessa vaiheessa ammattikorkeakoululaki astui voimaan. Tässä vaiheessa ammattikorkeakoulujen rahoitus irrotettiin valtiosuosjärjestelmästä ja vastuu perusrahoituksesta siirrettiin kokonaan valtiolle samalla kun kuntien omarahoitusosuus poistui. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen määrätymisperusteista säädetään ammattikorkeakoululaissa. Samoin kuin yliopistolaissa, on ammattikorkeakoululaissa merkintä talousarvion määrärahan korottamisesta ammattikorkeakouluindeksin mukaisesti. Valtion perusrahoitus määräytyy ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin perusteella. Tuorein rahoitusmalli on astunut voimaan vuonna 2017. Rahoitusmallissa 79 % rahoituksesta määräytyy koulutukseen liittyvien kriteerien, 15 % tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan kriteerien ja 6 % strategisen rahoituksen kriteerien ja alakohtaisen rahoituksen perusteella (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018).



**Kuvio 3.** Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli vuodesta 2017 lähtien (lähde: opetus- ja kulttuuriministeriö)

### Ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoitus ja rahoitustason kehitys

Vastaavasti kuin yliopistot, myös ammattikorkeakoulut voivat hankkia ammattikorkeakoulu-uudistuksen myötä perusrahoituksen lisäksi ulkopuolista rahoitusta Suomen Akatemialta, Business Finlandilta, säätiöiltä, yrityksiltä, Euroopan Unionilta ja muista kansainvälisistä lähteistä. Ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoitus nousi vuosina 2008–2012 yhteensä 15 % ja oli vuonna 2012 965 miljoonaa euroa. Vuodesta 2012 alkaen rahoitus on laskenut vuosittain ja vuosien 2012–2018 välillä ammattikorkeakoulujen perusrahoitus laski kaikkiaan 19 %. Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus oli vuonna 2017 kutakuinkin samalla tasolla kuin se oli vuonna 2008. Perusrahoituksen osuus on laskenut, mutta se muodostaa selkeästi valtaosan, yli 80 %, ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoituksesta.



**Kuvio 4. Ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoituksen muodostuminen vuosina 2015–2017**  
(lähde: Vipunen)

### Rahoitusjärjestelmän vaikutukset korkeakoulujen toimintaan ja sen tuloksellisuuteen

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen taustalla oli selvitys, jonka mukaan ammattikorkeakoulujärjestelmän ohjauksen ja rahoituksen oli tuettava paremmin koulutuksen ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan laadun kehittämistä. Ammattikorkeakoulujärjestelmässä nähtiin kokonaisuutena tarkastellen olleen tehottomuutta ja keskeisimmäksi heikon kustannustehokkuuden syyksi tunnistettiin kustannuspohjainen rahoitusjärjestelmä, joka kannusti vain heikosti kustannustehokkuuteen. (HE 26/2014 vp, 12). Yliopistolakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli mm. että yliopistot pystyisivät uudistuksen myötä monipuolistamaan rahoituspohjaansa sekä kilpailemaan kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta.

Uudistusten myötä toiminnan kustannustehokkuuteen ja tuloksellisuuteen kiinnitetään korkeakouluissa aiempaa enemmän huomiota. Kustannustietoisuus on parantunut sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa ja uudistukset ovat muuttaneet toimintakulttuuria selkeästi tulostietoisemmaksi. Rahoitusmallin ohella myös perusrahoituksen leikkaukset ovat pakottaneet toiminnan tehostamiseen. Myös talouspolitiikan arviointineuvosto on tuoreessa raportissaan todennut, että yliopistojen rahoitusmalli näyttää tukevan yliopistojen tuloksellisuutta käytetyillä indikaattoreilla mitaten (2018, 3).

Sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen tuloksellisuus on parantunut 2000-luvulla, kun tuloksellisuutta mitataan rahoitusmallissa käytettävillä mittareilla (esim. 55 opintopistettä suorittaneiden opiskelijoiden määrällä, suoritettujen tutkintojen määrällä, yliopistojen julkaisujen määrä). Tuloksellisuuden paraneminen on kuitenkin pidemmän aikavälin trendi ja se on käynnistynyt jo ennen korkeakoulu-uudistuksia. Yliopistoissa esimerkiksi 55 opintopistettä suorittaneiden opiskelijoiden osuus on kasvanut vuosien 2005 ja 2017 välillä 15,4 prosenttiyksikköä ja oli lukuvuonna 2016/2017 43,3 %. Ylemmän korkea-



koulututkinnon suorittaneiden määrä on kasvanut vuosien 2000 ja 2017 välillä 29 % ja oli vuonna 2017 15 580. Alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä on kasvanut vuosina 2000–2015 välillä, mutta kääntynyt sittemmin hienoiseen laskuun. Ammattikorkeakouluissa suoritettujen tutkintojen määrä suhteessa opetus- ja tutkimushenkilöstön määrään oli vuonna 2015 noin 40 % korkeampi kuin vuonna 2010 (vuonna 2016 tuloksellisuuden kasvu taittui). 55 opintopistettä suorittaneiden opiskelijoiden osuus on vastaavasti kasvanut tasaisesti vuodesta 2005 lähtien (34,8 %) vuoteen 2016 (62,6 %).

Uudistuksella ei ole ollut toistaiseksi merkittävää vaikutusta rahoituksen rakenteeseen. Esimerkiksi pitkällä aikavälillä yliopistojen tutkimusrahoituksessa ulkopuolisen ja budjetti-rahoituksen osuudet ovat olleet lähes yhtä suuret. Yliopistojen tutkimustoiminnan merkittävin ulkopuolinen rahoittaja on Suomen Akatemia ja Akatemian myöntämän rahoituksen merkitys on jopa korostunut yliopistolain uudistuksen jälkeen. EU:n tutkimusrahoitus on ollut tasaisessa kasvussa vuodesta 2008 lähtien.

Yliopistolain mahdollistaman sijoitus- ja rahoitustoiminnan turvin on voitu tasapainottaa muun rahoituksen vaihtelua ja tehdä uusia strategisia avauksia, vaikkakin kokonaisuuden kannalta sijoitus- ja rahoitustoiminnan merkitys on edelleen pieni. Toisaalta rahoitusmallin koettiin ohjaavan yliopiston toimintaa niin vahvasti, että osa-alueet, jotka mallissa eivät ole huomioituina, jäivät toiminnassa vähemmälle painoarvolle. Esimerkkinä tästä nostettiin esiin yhteiskunnallinen vuorovaikutus.

Kokonaisuudessaan rahoitusmalliuudistukset ja rahoituksen muuttuminen tulosperusteiseksi nähdään korkeakoulujen johdossa pääasiassa positiivisena muutoksena vaikka mallin yksittäisistä indikaattoreista ja painoarvoista voidaan olla eri mieltä. Sen sijaan sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen strategisen rahoituksen jakoperusteiden läpinäkyvyyttä kritisoidaan laajasti. Yliopistoissa strategiaperusteisen rahoituksen osuus on 12 % ja ammattikorkeakouluissa osuus on 6 %.

### **Kansainvälistä vertailua**

Korkeakoulujen rahoitus on useissa Euroopan maissa sidottu vähintään osittain tuloksellisuuteen. Esimerkiksi vuonna 2012 Alankomaiden hallitus otti käyttöön uuden korkeakoulutuksen rahoitussuunnitelman. Suoritusperusteinen rahoitus tarjoaa laitoksille lisärahoitusta, jos se pystyy vähentämään keskeyttämistä. Vastaavasti rahoitusta vähennetään alhaisella suoritusasolla. Hollannin ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli sisältää seitsemän indikaattoria ja näissä on mukana myös opiskelijoiden läpäisyaste, keskeyttämisaste sekä erilaisia laatumittareita. (de Boer et al. 2015) Rahoitusjärjestelmän kautta korkeakouluja voidaan myös ohjata haluttuun suuntaan. Käyttäen edelleen Alankomaita esimerkkinä, yliopistojen kolmas tehtävä, tai valorisaatio (Alankomaissa käytettävä käsite) otettiin osaksi yliopistojen tulossopimuksia muiden osa-alueiden rinnalla. Yhteiskunnalli-

nen vuorovaikutus tulkittiin sopimuksissa pyrkimyksenä lisätä akateemisen ja soveltavan tutkimuksen vaikuttavuutta ja hyödyntämistä. Yliopistot määrittivät vuosien 2013–2016 tulossopimuksissa itse tavoitteensa indikaattorien muodossa, mikäli mahdollista. (Higher Education and Assessment Framework 2012, 10 ja de Boer et al. 2015).

Tutkimuksen ja opetuksen kansainvälistyminen tai korkeakoulusektorin kansainvälisen kilpailukyvyyn lisääminen on ollut usein motiivina tai tavoitteina korkeakoulusektorin lainsäädännön reformeissa eri maissa. Silti nämä ovat harvoin konkretisoituneet varsinaisiksi tavoitealueiksi laeissa. Vertailun kohteena olleissa maissa muutamissa on keskitettyjä lähestymistapoja kansainvälisyyden edistämiseen. Esimerkiksi Itävallassa ovat tulossopimukset olleet vuodesta 2007 keskeinen yliopistojen tulevaisuutta määrittävä tekijä. (de Boer et al., 2015). Näissä tulossopimuksissa korostuvat sekä yliopiston tutkimusprofiilit sekä kansainvälistymiseen liittyvät toimenpiteet ja teemat hyvin yksityiskohtaisella tasolla. (de Boer et al., 2008).

### 3.4 Vaikutukset henkilöstöön

#### Keskeiset havainnot

- Yliopistoissa keskeinen yliopistolain aiheuttama muutos oli virkasuhteiden muuttuminen työsuhteiksi. Tämä on joustavoittanut rekrytointien tekemistä. Määräaikaisen henkilöstön osuus rekrytoitavista opetus- ja tutkimushenkilöstöstä on edelleen suuri.
- Suurin osa ammattikorkeakouluista toimi jo ennen ammattikorkeakoulu-uudistusta osakeyhtiömuotoisena, eikä uudistus vaikuttanut siten yhtä voimakkaasti henkilöstön oikeusasemaan kuin yliopistoilla.
- Sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa on uudistusten jälkeen lisääntynyt henkilöstön hallinnolliseen raportointiin ja rahoituksen hakemiseen käyttämä aika.
- Korkeakoulu-uudistusten koettiin vaikuttaneen kielteisesti työhyvinvointiin sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa. Merkittävä työhyvinvointia heikentänyt tekijä on korkeakoulu-uudistusten ohella ollut korkeakoulujen perusrahoitukseen tehdyt leikkaukset ja siitä johtuneet vähennykset henkilöstön määrässä.

Eduskunnan sivistysvaliokunta piti yhtenä yliopistolain uudistuksen tavoitteena henkilöstöpolitiikan joustavoittamista. Tätä myötävaikutti suuresti se, että yliopistolakiuudistuksen myötä yliopistoista tuli itsenäisiä oikeushenkilöitä ja yliopistojen henkilöstön virkasuhteet muuttuivat työsuhteiksi. Yliopistolakiuudistuksen arvioinnin perusteella yliopistojen joh-

don näkökulmasta esimerkiksi rekrytointien tekeminen on helpottunut ja joustavoittunut yliopistolakiuudistuksen myötä.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen muutokset henkilöstön oikeusaseman näkökulmasta olivat puolestaan vähäisiä. Niissä pienessä osassa ammattikorkeakouluja, joiden ylläpitäjänä toimi ennen uudistusta kuntayhtymä, olivat muutokset samankaltaisia kuin yliopistoissa, sillä henkilöstön palvelussuhteet muuttuivat uudistuksen myötä työsuhteiksi. Muut ammattikorkeakoulut olivat toimineet jo ennen uudistusta osakeyhtiömuotoisena, eikä uudistus tuonut tässä mielessä muutosta. Sekä yliopisto- että ammattikorkeakoululaissa on säännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta, sillä korkeakoulut toteuttavat edelleen julkista tehtävää.

Yliopistoissa otettiin käyttöön neliportainen tutkijanurajärjestelmä, jossa eri tehtävät sijoittuvat uraportaan eri tasoille (nuorempi tutkija, tutkijatohtori, yliopistotutkija / yliopistolehtori ja professori/ tutkimusjohtaja). Tätä mallia täydentää ns. Tenure Track -järjestelmä eli vakinaistamispolku. Tutkijanurajärjestelmää valmistelleen työryhmän tavoitteena oli sijoittaa kaikki yliopistojen ja tutkimuslaitosten tehtävät jollekin neljästä portaasta. Tutkijanurajärjestelmän tavoitteena oli muun muassa edistää tutkijanuran läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta ja selkeyttää urajärjestelmää. Työryhmä esitti, että hyvä henkilöstöpolitiikka, mukaan lukien neliportainen tutkijanurajärjestelmä, sisältyisi yliopistojen rahoitusmalliin (OPM 2008, 48). Tämä ei ole kuitenkaan toteutunut. Neliportaisesta tutkijanuramallista julkaistiin oma arviointi vuonna 2016. Arviointi toteaa, että on jäänyt epäselväksi, miten vastuukysymykset henkilöstöasioissa jakautuvat yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä. Lähtökohtaisesti yliopistot ovat tässä suhteessa autonomisia, mutta yhtenäisen koordinaation puute saattaa esimerkiksi haitata henkilökunnan liikkuvuutta yliopistojen välillä, jos tutkijanuramallit muotoutuvat eri yliopistoissa erilaisiksi. (Välimaa et al. 2016, 20)

Neliportaisen uramallin nähtiin yliopiston ylimmän ja yksikköjohdon mukaan toimineen uramallia jäsentävänä kehikkona rekrytointeihin liittyvässä henkilöstösuunnittelussa, mutta henkilöstön näkökulmasta siitä ei ole muodostunut ennustettavaa ja johdonmukaista urakehityksen suunnitteluvälinettä. (Välimaa et al 2016, 69–70) Palvelussuhteiden muuttuminen työsuhteiksi nähtiin ennen uudistusta myös mahdollistavan yliopistoissa määräaikaissä tehtävissä työskentelevien määrän vähentämisen, joka on virkasuhteissa tyyppillisesti melko suuri (OPM 2008, 42). Neliportaista tutkijanuramallia tarkastellut arviointi totesi kuitenkin, että kaikista opetus- ja tutkimushenkilöstön avoimeksi julistetuista rekrytoinneista noin 70 % tehtiin vuosina 2010–2014 edelleen määräaikaisiin tehtäviin. Kolmannella ja neljännellä uraportaalla yli puolet avoimeksi julistetuista tehtävistä oli luonteeltaan vakinaisia, mutta toisella portaalla määräaikaisten tehtävien osuus oli 80 % ja ensimmäisellä portaalla 98 % (ensimmäisen portaan henkilöt ovat pääosin tohtorikoulutettavia). Lisäksi tutkijanuramallin käyttöönotto ei ole yhtenäistä eri rahoituslähteistä palkattujen henkilöiden henkilöstöpoliittista asemaa. Tutkijanuramallin ulkopuolelle jää suuri joukko

projektitutkijoita, jos he eivät tee väitöskirjaa tai ole postdoc-vaiheessa. Mallissa korostuu lisäksi tutkimuksen painoarvo suhteessa opetukseen ja yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen (Välimaa et al 2016, 39, 68, 76).

### **Vaikutukset työn sisältöön**

Ammattikorkeakoulujen uusi rahoitusmalli on vaikuttanut selkeästi uutta lakia enemmän ammattikorkeakouluissa työskentelevien työn sisältöön. Yliopistoissa lain ja rahoitusmallin vaikutukset työhön näkyvät osittain eri tavoin kuin ammattikorkeakouluissa. Yhteistä on se, että molemmissa korkeakoulutyypeissä uudistusten on koettu lisänneen hallinnolliseen työhön ja rahoituksen hakemiseen käytettävää työaika. Sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa on vähennetty henkilöstön määrää vuosittain vuodesta 2010 lähtien rahoituksen pienenemisen myötä. Tämä luonnollisesti heijastuu korkeakouluissa työskentelevien työskentelyyn ja sillä on ollut myös vaikutuksia henkilöstön työhyvinvointiin (ks. alla).

Ammattikorkeakoulujen henkilöstön näkökulmasta keskeisimmät rahoitusmallin vaikutukset työhön olivat tavoitteellisuuden ja tulosohjauksen lisääntyminen. Useissa ammattikorkeakouluissa rahoitusmallin sisältämiä elementtejä on käyty yhdessä henkilöstön kanssa läpi ja henkilöstön tulostietoisuus on lisääntynyt. Työmäärän on koettu lisääntyneen ja opettajien työnkuviissa nähtiin tapahtuneen muutoksia: useat opettajat kertoivat ammattikorkeakouluarvioinnin kyselyssä käyttävänsä entistä enemmän aikaa TKI-toimintaan, hanketyöhön, ulkopuolisen rahoituksen hakemiseen sekä hallinnolliseen raportointiin. Opetus- ja ohjaustehtäviin käytettävä aika on puolestaan vähentynyt.

Yliopistoissa opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä professorikunta ei puolestaan tunnistanut lain vähentäneen suoraan tai välillisesti opetukseen käyttämää aikaa. Puolet heistä koki, ettei lailla ollut tähän mitään vaikutusta ja neljäsosa näki, että opetukseen käytettävä aika oli lain myötä lisääntynyt. Kolmasosa edellä mainituista ryhmistä ei tunnistanut lailla olleen vaikutuksia tutkimukseen käyttämään aikaan ja runsas kolmasosa koki, että tutkimukseen käyttämä aika on vähentynyt. Osa henkilöstöstä koki, että kovenevien tulostavoitteiden ja henkilöstön vähentämisen seurauksena opettajilla jää entistä vähemmän aikaa tutkimukseen, mikä voi osaltaan vahvistaa opetuksen ja tutkimuksen eriytymistä.

Vastaavasti kuin ammattikorkeakouluissa, koettiin yliopistoissa lain lisänneen hallinnolliseen raportointiin käyttämää aikaa kaikissa tehtäväluokissa. Myös rahoituksen hakemiseen käyttämä aika oli lisääntynyt yli puolella tutkimus- ja opetushenkilöstöön sekä professorikuntaan kuuluvista sekä yliopiston johdolla. Tämä heijastanee perusrahoituksessa tehtyjä vähennyksiä molemmissa korkeakouluryhmissä ja sitä kautta kilpaillun rahoituksen merkityksen lisääntymistä. 40 % johdosta koki, että yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen käyttämä aika oli lisääntynyt, mutta muun henkilöstön osalta näkemykset asiasta jakautuivat. Osa koki, että rahoitusmallin ohjattessa yliopistojen toimintaa erityisesti tutkimuksen

osalta kansainväliseen julkaisemiseen, voi muun muassa yhteiskunnallinen vuorovaikutus jäädä toimintaa priorisoitaessa väistämättä vähemmälle huomiolle.

### **Uudistusten vaikutukset työhyvinvointiin**

Korkeakoulu-uudistusten koettiin vaikuttaneen kielteisesti työhyvinvointiin sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa. Lakiuudistusten ohella työhyvinvointiin ovat vaikuttaneet korkeakoulujen rahoitukseen tehdyt leikkaukset ja niistä aiheutuneet toimenpiteet kuten käydyt yhteistoimintaneuvottelut.

Ammattikorkeakouluissa työn kuormittavuus, työssä jaksaminen ja työmotivaatio ovat keskimäärin heikentyneet ammattikorkeakoulu-uudistuksen myötä. Näkemykset uudistuksen vaikutuksista erosivat kuitenkin merkittävästi henkilöstöryhmän mukaan – esimerkiksi johdosta vain 20 % näki että uudistuksella olisi ollut negatiivisia vaikutuksia työmotivaatioon ja 40 % näki vaikutukset positiivisina. Opetus- ja ohjaushenkilöstöstä 65 % näki uudistuksen vaikutukset työmotivaatioon negatiivisena ja 5 % positiivisena. TKI-henkilöstön näkemykset olivat edellistä ryhmää hieman myönteisempiä.

Myös yliopiston henkilöstö näki lain vaikuttaneen keskimäärin kielteisesti erityisesti työn kuormittavuuteen, työssä jaksamiseen sekä työmotivaatioon. Samoin kuin ammattikorkeakouluissa, arvioi tutkimus- ja opetushenkilöstö lain vaikutuksia työhyvinvointiin johtoa kielteisemmin. Lisäksi yliopistojen johto arvioi lain vaikutuksia omaan työhyvinvointiin ammattikorkeakoulujen johtoa kielteisemmin. Työmäärän ja työn kuormittavuuden lisääntyminen oli tekijä, joka mainittiin sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen kyselyissä avoimessa kommenttikentässä työhyvinvointia heikentävänä tekijänä. Yliopistoissa keskeinen uuden yliopistolain mukanaan tuoma muutos oli se, että yliopiston henkilökunnan virkasuhteet muutettiin työsuhteiksi. Tämä muutos näkyi myös kyselyvastauksissa – osa henkilöstöstä koki epävarmuutta omasta työstä ja sen pysyvyydestä (esimerkiksi määräaikaiset työntekijät). Muita työhyvinvointia heikentäneitä tekijöitä olivat yliopistoissa vallan keskittyminen johtajille ja omien vaikutusmahdollisuuksien heikkeneminen, rahoitukseen liittyvät muutokset kuten projektirahoituksen merkityksen kasvu sekä rahoituksen hakemiseen kuluva työaika, henkilöstön vähennykset ja omassa työnkuvassa tapahtuneet muutokset. Ammattikorkeakouluissa työhyvinvointia heikentäneet seikat olivat samankaltaisia – näitä olivat työn sirpaloituminen, rahoituksen hakemisen painottuminen, ilmapii- rin heikentyminen ja lähiopetuksen väheneminen.

## 3.5 Vaikutukset opetukseen, opiskelijoihin ja tutkimukseen

### Keskeiset havainnot

- Kokonaisuudessaan uudistusten vaikutukset opetuksen laatuun ovat toistaiseksi jääneet vähäisiksi.
- Uudistusten keskeisimpinä opetukseen vaikuttavina tekijöinä ovat olleet korkeakoulujen rahoitusmallit, jotka ovat kannustaneet kiinnittämään entistä enemmän huomiota opiskelijoiden opintojen etenemiseen ja valmistumiseen.
- Korkeakouluopiskelijat eivät tunnista ja tai näe tapahtuneen merkittäviä muutoksia opetuksen ja ohjauksen laadussa viime vuosien aikana. Keskeisimmät vaikutukset opiskelijoille syntyvätkin välillisesti: korkeakoulujen lisääntyneen autonomian myötä niillä on mahdollisuus ohjata resursseja entistä itsenäisemmin oman strategiansa mukaisesti esimerkiksi rekrytointien kautta.
- Erityisesti ammattikorkeakouluissa opetuksen laatuun kiinnitetään henkilökunnan mukaan selvästi aiempaa vähemmän huomiota. Lisäksi ammattikorkeakouluissa opiskelijat näkevät viime vuosien negatiivisena ilmiönä opinnoissaan erityisesti lähiopetuksen määrän vähenemisen. Näihin muutoksiin vaikuttavat todennäköisesti kuitenkin enemmän muut korkeakoulujen kontekstissa tapahtuneet muutokset, kuten rahoitusleikkaukset.
- Uuden ammattikorkeakoululain myötä opiskelijoilla on edustus ammattikorkeakoulujen hallituksessa sekä tutkintolautakunnassa. Tämä on lisännyt opiskelijoiden osallistumisoikeutta ammattikorkeakoulun päätöksentekoon ja ammattikorkeakoulujen johto ja hallitusten puheenjohtajat pitivät opiskelijoiden osallistumista hallitustyöskentelyyn pääasiassa positiivisena asiana.

Yliopisto-opintojen ja opiskelijoiden aseman sääntely jäi vuoden 2010 alussa voimaantulleessa yliopistolaissa pääosin ennalleen. Yliopistolaissa laajennettiin yleistä kelpoisuutta korkeakouluopintoihin ja muutettiin yhden opiskelupaikan sääntöä niin, että opiskelija voi ottaa vastaan yhden valtakunnalliseen yhteishakuun kuuluvan opiskelupaikan samana lukukautena. Uudessa yliopistolaissa mahdollistettiin myös lukukausimaksujen kerääminen englanninkielisissä maisteriohjelmissa EU:n ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevilta tutkinto-opiskelijoilta kokeiluluonteisesti vuosina 2010–2014. Lisäksi yliopistoilla on mahdollisuus järjestää tilauskoulutuksena tutkintoon johtavaa koulutusta EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille kansalaisille. Maksullista koulutusta koskeva säännös (10 §) palautettiin yliopistolakiin 1.1.2016 lukien (1600/2015). Sen mukaan yliopiston on perittävä tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta vähintään 1 500 euron suuruinen maksu lukuvuodessa EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta kansalaisilta.

Kokonaisuutena ammattikorkeakoulu-uudistuksen muutoksista harvat koskettavat suoraan opiskelijoiden oikeusasemaa. Uuden ammattikorkeakoululain myötä opiskelijoilla on edustus ammattikorkeakoulujen hallituksessa sekä tutkintolautakunnassa. Myös ammattikorkeakoulujen sisäisessä hallituksessa opiskelijoilla on ollut edustus jo ennen ammattikorkeakoulu-uudistusta. Opiskelijaedustuksesta ylläpitäjän hallituksessa ei ole kuitenkaan säädetty aiemmassa laissa. Opiskelijaedustajien valinnasta määrätään tarkemmin opiskelijakunnan säännöissä. Valinnan jälkeen yhtiökokous vahvistaa opiskelijaedustajan valinnan. Ammattikorkeakoululain voimaantulon jälkeen opiskelijoiden asemaan on tehty lisäksi vielä erilaisia säännöksiä liittyen opiskelijavalintojen uudistamiseen, opiskeluoikeuden keston, korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksiin sekä EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukukausimaksujen mahdollistamiseen.

### **Uudistusten vaikutukset opetukseen**

Vaikutukset opetuksen laatuun syntyvät korkeakouluissa autonomian lisääntymisen ja rahoitusmallien ohjausvaikutusten seurauksena. Yliopistolain vaikutusarvioinnin yhteydessä todettiin, että yliopistolain vaikutukset opetuksen ja tutkimuksen laatuun syntyvät pääosin välillisesti. Opetuksen, opintojen tai opintopolkujen kehittäminen on mainittu tavoitteeksi kaikkien yliopistojen strategioissa, mutta arvioinnin ajankohtana (2015) ei ollut havaittavissa, että uudistuksella olisi vaikutettu opetuksen laatuun kovin merkittävästi. Vaikutukset syntyvät ennen kaikkea siitä, että yliopistoilla on mahdollisuus ohjata omia resurssejaan lisääntyneen autonomian myötä entistä itsenäisemmin ja oman strategiansa mukaisesti. Yliopistoissa rekrytoinnin helpottumisen myötä yliopistot pyrkivät palkkaamaan ja säilyttämään parhaat osaajat ja sitä kautta vaikuttamaan opetuksen ja tutkimuksen laatuun. Useissa yliopistoissa koettiin, että opetuksen laatuun kiinnitetään aiempaa enemmän huomioita esimerkiksi siihen ohjattavien resurssien kautta. Yliopistojen osalta voidaan todeta, että laadussa tapahtuneet muutokset eivät välttämättä näyttäytyneet vielä arvioinnin ajankohtana.

Ammattikorkeakouluissa on tunnistettavissa, että rahoitusmallin ja rahoitusleikkausten yhteisvaikutuksista johtuen ammattikorkeakoulut ovat panostaneet voimallisemmin niihin asioihin, joihin rahoitusjärjestelmä voimakkaimmin kannustaa: opiskelijoiden opintojen edistämiseen, tutkintojen ja 55 opintopisteiden aikaansaamiseen. Rahoitusmallin painotus opiskelijoiden valmistumiseen on käytännössä johtanut useassa tapauksessa siihen, että ammattikorkeakouluissa on kehitetty erilaisia varhaisen tuen malleja ja muita tukirakenteita tukemaan opiskelijoiden opintojen etenemistä. Myös opettajat seuraavat entistä tiiviimmin opintojen etenemistä. Yli puolet kyselyyn arvioinnissa tehtyyn henkilöstökyselyyn vastanneista arvioi, että heidän ammattikorkeakoulussaan tuetaan opiskelijoita opintojen etenemisessä aiempaa enemmän. Opiskelijoiden ohjausprosessin nähdäänkin tyypillisesti tehostuneen ja kehitys on tässä suhteessa ollut positiivista.

Ammattikorkeakouluissa huomionarvoisena tuloksena on, että opetuksen laatuun kiinnitetään kuitenkin henkilökunnan mukaan selvästi aiempaa vähemmän huomiota. Kysyttäessä henkilöstöltä asioita, joissa ammattikorkeakoulussa on tapahtunut eniten negatiivista kehitystä viimeisen kolmen vuoden aikana, nousee opetuksen ja ohjauksen laatu toiseksi tärkeimmäksi asiaksi. Keskimäärin puolet henkilöstöstä valitsi opetuksen ja ohjauksen laadun kahden negatiivisimman kohteen joukkoon. Ammattikorkeakoulujen johdon näkemykset kuitenkin eroavat siinä, missä määrin ammattikorkeakoulu-uudistuksella on ollut vaikutuksia opetuksen laatuun ja palveluihin opiskelijoille. Osa ammattikorkeakoulujen johdosta kokee, että ammattikorkeakoulu-uudistus ja rahoitusmalli ovat pakottaneet kiinnittämään opetukseen ja pedagogiikkaan aiempaa enemmän huomiota. Osa ammattikorkeakoulujen johdosta kiinnittää toisaalta huomion enemmän viime vuosina laskeneeseen rahoitukseensa sekä tämän riskeihin opetuksen laadun näkökulmasta.

Korkeakouluopiskelijat arvioivat kuitenkin opetuksen ja ohjauksen laadussa tapahtuneita muutoksia kokonaisuudessaan hyvin neutraalisti. Kaikkiaan opiskelijat eivät nähneet opetuksen ja ohjauksen laadussa tapahtuneen muutoksia omana opiskeluaikanaan. Opiskelijoiden mukaan opintopisteiden antaminen ei ole myöskään löyhentynyt. Opiskelijat tunnistavat tutkinnon ja opintopisteiden suorittamiselle asetettujen määräaikojen tiukentuneen. Opiskelijat näkevät viime vuosien negatiivisena ilmiönä opinnoissaan erityisesti lähiopetuksen määrän vähenemisen. Lähiopetuksen määrän ja käytettyjen opetusmenetelmien osalta enemmistö opiskelijoista havaitseekin ainoana kohteina jonkinlaisia muutoksia tapahtuneen. Yli puolet kaikista opiskelijoista arvioi lähiopetuksen määrän vähentyneen sinä aikana, kun opiskelija on opiskellut ammattikorkeakoulussa. Lähiopetuksen määrän vähenemisen tunnistavat myös henkilöstön jäsenet.

### **Vaikutukset opiskelijoihin**

Suuri osa vaikutuksista opiskelijoihin syntyy välillisesti korkeakoulujen tekemien strategisten valintojen ja rekrytointien pohjalta ja varsinaiset opiskelijoiden asemaan vaikuttaneet muutokset olivat ammattikorkeakoulu-uudistuksessa vähäisiä. Konkreettisimpia ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutuksia on opiskelijoiden hallitusasemaan liittyvä sääntely, joka lisää opiskelijoiden osallistumisoikeutta ammattikorkeakoulun päätöksentekoon. Ammattikorkeakoulujen johto ja hallitusten puheenjohtajat näkevät opiskelijoiden edustuksen hallituksessa pääsääntöisesti positiivisena asiana. Opiskelijoiden edustuksen nähdään olevan tärkeää niin opiskelijanäkökulmien tuomisessa sekä yhtenäisen korkeakouluyhteisön luomisessa. Opiskelijoista harvempi osaa ottaa kantaa vaikutusmahdollisuuksiinsa. Suurempia vaikutuksia opiskelijoiden osallistumismahdollisuuksissa havaitsee alle 10 prosenttia opiskelijakyselyn vastaajista.

Ammattikorkeakouluissa opiskelijat tunnistavat lähiopetuksen määrän pienenemisen lisäksi myös resurssien vähentyneen, mikä johtuu todennäköisesti rahoitusleikkausten ai-



heuttamista toimenpiteistä kuten lomautuksista ja yhteistoimintaneuvotteluista. Toisaalta ammattikorkeakouluissa osa opiskelijoista tunnistaa myös valinnaisuuden kehittyneen. Kiitosta opiskelijat antavat laajasta mahdollisuudesta hyödyntää muiden ammattikorkeakoulujen tarjontaa sekä ulkomaisten oppilaitosten kursseja. Tämä johtuu ammattikorkeakoulujen välisen yhteistyön kehittymisestä, jonka myös opiskelijat havaitsevat. Korkeakoulujen strateginen yhteistyö muiden korkeakoulujen kanssa onkin lisääntynyt viime vuosina. Korkeakoulu-uudistuksilla on myös ollut mahdollistajan rooli esimerkiksi siinä, että ammattikorkeakoulujen yhteistyö yliopistojen kanssa on saanut uusia muotoja omistusjärjestelyjen kautta. Korkeakoulujen strategisilla kumppanuuksilla ja yhteistyöjärjestelyillä on suuri mahdollisuus vaikuttaa opiskelijoiden valinnaisuuden lisääntymiseen myös jatkossa.

### **Vaikutukset tutkimukseen**

Yliopistolakiuudistuksen nähtiin parantaneen edellytyksiä tutkimustoiminnan voimakkaampaan ja selkeämpään profilointiin. Kaikki yliopistot kokivat, että ne ovat pyrkineet profiloitumaan uuden yliopistolain myötä aiempaa vahvemmin. Yliopistolain arvioinnissa todettiin, että lakiuudistuksen vaikutukset tutkimuksen laatuun syntyvät ennen kaikkea tutkimuksen strategisen johtamisen vahvistumisen kautta. Autonomian lisääntyminen näkyy myös yliopistojen sisällä tutkimusalojen välisten resurssien allokoinnissa joko resurssien lisäämisenä tai vähentämisenä. Vaikka yliopistoissa lakiuudistus mahdollisti tutkimustoiminnan voimakkaamman profiloinnin, rahoitusmallilla nähdään olevan lakia suurempi ohjaava vaikutus. Tehdyissä arvioinneissa on todettu, että toistaiseksi yliopistoissa on tehty vasta vähän rohkeita painoalavalintoja (Ks. esim. Suomen Akatemia 2014). Toisaalta yliopistolain arvioinnissa nostettiin esiin, että yliopistoissa muutokset tapahtuvat yleensä pitkällä aikavälillä. Yliopistojen tutkimustoiminnan merkittävin ulkopuolinen rahoittaja on Suomen Akatemia, jonka merkitys on entisestään korostunut uuden yliopistolain aikana.

Ammattikorkeakoulut eivät yliopistojen tavoin kokeneet, että uudistus olisi vaikuttanut vastaavalla tavalla profiloitumiseen. Myös ammattikorkeakouluissa keskeisimpänä tutkimukseen vaikuttavana tekijänä on ollut rahoitusmalli, joka on kannustanut ulkopuolisen hankerahoituksen hankkimiseen. Ammattikorkeakouluissa onkin nähtävissä hyvin selkeä muutos ulkopuolisen tutkimusrahoituksen kasvussa. Muutokset näkyvät myös siinä, että henkilöstö raportoi ulkopuolisen rahoituksen hakemiseen käytetyn työajan lisääntyneen uudistuksen myötä. (Ks. luku 3.4) Rahoitusmalli on lisännyt ammattikorkeakoulujen soveltavan tutkimuksen toteuttamista sekä TKI-hankkeita ja konkreettisesti tämä näyttäytyy opettajien laajentuneina työnkuvina. Joissakin ammattikorkeakouluissa kolmannes ammattikorkeakoulujen henkilöstöstä osallistuu kehittämis-, ja tutkimushankkeiden toteuttamiseen. Kokonaisuudessa kaikkien ammattikorkeakoulujen tutkimusrahoituksen määrä on kasvanut kolmen vuoden aikana jopa 37 %. Yliopistoilla kasvua on ollut vuosina 2011-2016 yhteensä 8 %.

## 3.6 Vaikutukset yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen ja työelämäyhteistyyöhön

### Keskeiset havainnot

- Työelämäyhteistyön ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen toteutuminen on lähtökohtaisesti yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa hyvin erilaista. Työelämäyhteistyön painoarvo ammattikorkeakouluissa on ollut aina suuri, kun taas yhteiskunnallinen vuorovaikutus on edelleen yliopistoissa jäsentymätön osa-alue.
- Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteissa työelämälähtöisyys näkyy huomattavasti vahvemmin kuin yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen liittyvät tavoitteet yliopistouudistuksessa.
- Yliopistoissa yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen painoarvo on lisääntynyt ulkopuolisten hallitusten jäsenten, ulkopuolisen rahoituksen merkityksen sekä varainkeruun tarpeiden myötä. Kokonaisuudessaan muutokset työelämä- ja yritys yhteistyössä ovat kuitenkin vähäisiä.
- Ammattikorkeakouluissa uudistuksen vaikutukset työelämäyhteistyöhön arvioidaan kokonaisuudessaan kohtuullisen pieniksi. Rahoitusmallin uudistus on kannustanut joitakin ammattikorkeakouluja kehittämään systemaattisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaansa. Myös ammattikorkeakoulujen ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrä on kasvanut merkittävästi uudistuksen jälkeen.
- Korkeakoulujen johdon ja sidosryhmien haastatteluissa tuotiin esiin, että rahoitusmalli ei riittävästi nykyisellään ohjaa työelämäyhteistyön syventämiseen. Työelämätarpeisiin rakennettuja yhteistyömuotoja toivotaan kehitettävän nykyistä enemmän sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa.
- Useat ammattikorkeakoulujen johdon edustajat pitivät erittäin hyvänä asiana, että ammattikorkeakoulutuksen hallituksissa on nykyisin mukana elinkeinoelämän edustus ja tätä toivotaan myös vahvistettavan tulevaisuudessa.

Yliopistolakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli, että yliopistot pystyvät paremmin reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin, monipuolistamaan rahoituspohjaansa sekä vahvistamaan roolia innovaatiojärjestelmässä. Yliopistouudistuksen tavoitteeksi ei ole varsinaisesti määritelty yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tai työelämälähtöisyyden kehittämistä, mutta edellä mainituilla tavoitteilla on erilaisia liittymäpintoja näiden asioiden kehittämiseen. Yliopistolakiin on tehty kuitenkin jo ennen uudistusta vuonna 2005 voimaantulleella lainmuutoksella (715/2004) kaksi periaatteellista muutosta. Yliopistolain tehtävä-

säännökseen lisättiin tuolloin maininta yliopiston yhteiskunnallisesta palvelutehtävästä. ”Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.” Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen painoarvo yliopistolain uudistuksessa näkyy mm. ulkopuolisten hallitusten jäsenten ja ulkopuolisen rahoituksen merkityksen sekä varainkeruun kautta. Lisäksi yliopistojen uuden rahoitusmallin rahoituskriteerit palkitsevat tutkimuksen ja opetuksen laadun parantamisesta, nopeammasta siirtymisestä työelämään, tutkimustulosten hyödyntämisestä, kansainvälistymisestä ja yliopistojen profiloitumisesta.

Ammattikorkeakouluissa työelämäyhteistyön ja työelämälähtöisen koulutuksen järjestäminen on keskeinen perustehtävä ja teema liittyy vahvasti esimerkiksi opetuksen sisältöjen ja opetusjärjestelyjen kehittämiseen. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteena oli luoda lainsäädännölliset puitteet ja toiminnalliset edellytykset ammattikorkeakouluille, jotka ovat alueellisen kilpailukyvyyn rakentajia, työelämän uudistajia ja innovaatioiden kehittäjiä (HE 26/2014 vp, 13). Toimilla haluttiin vahvistaa ammattikorkeakoulujen edellytyksiä vastata nykyistä itsenäisemmin ja joustavammin työelämän, muun yhteiskunnan ja alueiden muutuviin kehittämistarpeisiin laadukkaalla opetuksella ja tutkimus- ja kehitystyöllä.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksessa työelämäyhteistyön ja TKI-toiminnan syventämistä on tuettu ammattikorkeakoulujen rahoitusmallilla. Erityisesti työelämäyhteistyötä ja TKI-toimintaa tukevat osatekijät koostuvat rahoitusmallin tutkimus- ja kehittämissosiosta (15 % rahoituksesta). Tutkimus- ja kehittämistoimintaosio jakaantuu ulkopuolisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan (TKI-toiminnan)<sup>1</sup> rahoitukseen, joka kattaa 8 % rahoituksesta. Tämän painoarvo on kohtuullisen suuri suhteessa muihin osion tekijöihin, joita ovat: suoritettujen ylemmät korkeakoulututkinnot (4 %), julkaisut, taiteellinen toiminta, audiovisuaaliset aineistot ja tieto- ja viestintätekniset ohjelmat (2 %) ja henkilökunnan kansainvälinen liikkuvuus (1 %). Koulutusosiossa yhtenä laskentakriteerinä on myös ammattikorkeakoulusta valmistuneiden työllisten määrä 3 % rahoitusosuudella. Valmistuneilla työllisillä pyritään osaltaan kannustamaan koulutuksen vaikuttavuuteen ja lisäämään tutkintojen työelämärelevanssia. Ammattikorkeakoulujen työelämälähtöisyyttä painottaa lisäksi rahoitusmallin sisältämät ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot.

Uudistuksen myötä ammattikorkeakoulujen rahoitus muodostuu pääosin valtion rahoituksesta, mutta ammattikorkeakoulujen toimintaan voidaan osoittaa myös muuta julkista rahoitusta, joka ei perustu ammattikorkeakoululakiin. Ammattikorkeakoulujen TKI-toimintaa

<sup>1</sup> Rahoitusmallissa tutkimus- ja kehitystyön määritelmänä käytetään Tilastokeskuksen määritelmää, jonka mukaan: tutkimus- ja kehittämistoiminnalla (t&k) tarkoitetaan systemaattista toimintaa tiedon lisäämiseksi ja tiedon käyttämistä uusien sovellusten löytämiseksi. Kriteerinä on, että toiminnan tavoitteena on jotain oleellisesti uutta. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan sisällytetään perustutkimus, soveltava tutkimus sekä kehittämistyö. Ulkopuolisen tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitusosuus kannustaa ammattikorkeakouluja lisäämään ulkoisen rahoituksen hankkimista. (Kosonen ym. 2015, 106-115)

voidaan rahoittaa kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen, virastojen, tutkimusyksiköiden ja yksityisten toimijoiden kautta toimijoiden (esim. Tekes, ESR ja Suomen Akatemia). Uudistuksen yhtenä lähtökohtana oli, että jatkossa ammattikorkeakouluilla olisi paine lisätä täydentävän rahoituksen määrää.

### **Uudistusten vaikutukset**

Vaikka yhteiskunnallinen vuorovaikutus on osin jäsentymätön osa-alue yliopistoissa on sen painoarvo kuitenkin jonkin verran vahvistunut uuden yliopistolain myötä. Painoarvoa on lisännyt erityisesti ulkopuolisten hallitusten jäsenten, ulkopuolisen rahoituksen sekä varainkeruun roolin vahvistuminen. Yliopistojen yritysyritysteistyössä tapahtuneet muutokset ovat muutoin jääneet varsin vähäisiksi eikä esimerkiksi yliopistojen rahoitusmalliin sisälly vahvoja kannusteita yritysyritysteistyön lisäämiseen. Yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja yritysyritysteistyö jäävätkin varsin usein yksittäisten professoreiden oman aktiivisuuden, kiinnostuksen ja osaamisen varaan.

Yliopistojen sidosryhmät määriteltiin ensimmäisen kerran systemaattisesti korkeakoulujen laatuauditointien yhteydessä. Tehtyjen auditointien perusteella voidaan edellä sanotusta huolimatta todeta, että kolmannen tehtävän rooli on terävöitynyt yliopistoissa. Terävöityminen näkyy erityisesti alumnitoiminnassa, strategisemmassa ajattelussa yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksesta sekä tutkimuksen ja opetuksen työelämärelevantanssin kehittämisessä. Myös hallituksen jäsenten nimittäminen on ollut tärkeä ajuri sidosryhmien tunnistamisessa.

Kolmannen tehtävän ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen analyysissä yksi keskeinen huomio on, että siihen liittyvät toimenpiteet ja toimintamallit ovat hyvin koulutusalaririippuvaisia. Tekniikan, kaupp- ja lääketieteen aloilla toimintamallit ovat erilaisia kuin humanistisilla tai taiteellisilla aloilla. Parhaimmassa tapauksessa yliopistot ovat miettineet strategiaansa kolmannen tehtävän tekemiseen alakohtaisesti. Soveltavan tutkimuksen ja selvitystyypin työn lisääntyminen kielii useiden haastateltujen mukaan tiiviimmästä kytkeytymisestä ympäröivään yhteiskuntaan, vaikka sen ei nähdä suoraan olevan yliopistojen vahvuus. Yliopistojen osalta yhteenvedon voidaan todeta, että yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen painoarvo on vahvistunut johdon tasolla, mutta vaikutukset eivät näy vielä tutkimuksessa ja opetuksessa. Toisaalta vaikutukset tutkimuksen ja opetuksen tasolla ovat toistaiseksi vähäisiä.

Ammattikorkeakouluissa työelämälähtöisyys nähdään lähtökohtana ja erilaisia vakiintuneita toimintamalleja kehitetään jatkuvasti lisää. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutuksia työelämäyhteistyöhön kartoitettiin eri toimijoiden näkökulmista sekä tiedusteltiin uudistuksen vaikutuksista työelämälähtöisyyteen ja TKI-toimintaan. Näistä voidaan yhteenvedon todeta, että uudistuksen vaikutukset muilla teema-alueilla ovat olleet johdon arvioiden mukaan suurempia ja työelämälähtöisyys ei nouse uudistuksen keskeisimpien vaikutusten arvioimisessa vahvasti esille. Tulokset osoittavat, että ammattikorkeakoulujen

työelämäyhteistyöhön ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä sekä sidosryhmien että opiskelijoiden keskuudessa, mutta ammattikorkeakoulu-uudistuksella ei kuitenkaan nähdä suurta vaikutusta työelämäyhteistyön edistämiseksi.

Vaikka uudistuksen vaikutukset työelämäyhteistyöhön arvioidaan kokonaisuudessaan kohtuullisen pieniksi, uuden rahoitusmallin vaikutukset näkyvät joissakin ammattikorkeakouluissa erityisesti siinä, että uudistus on luonut kannusteita kehittää systemaattisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Rahoitusmallin mukaista tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa on kehitetty systemaattisemmin joissakin ammattikorkeakouluissa. TKI-toimintaa on lähdetty kehittämään systemaattisesti rahoitusmallin ohjaamaan suuntaan, eli pyritty lisäämään ulkopuolisen hankerahoituksen hankkimista. Tämä näkyy siinä, että esimerkiksi erilaisia kumppanuusmalleja on kehitetty systemaattisesti ja osaamiskeskitymiin ja innovaatioprojekteihin yhteistyössä yritysten kanssa on panostettu aiempaa enemmän. Vipusen tiedot osoittavat, että erityisesti ammattikorkeakoulujen ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrä on kasvanut merkittävästi uudistuksen jälkeen. (Ks. luku 3.5)

Lisäksi uudistuksen myötä ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen autonomian lisääntyminen on vaikuttanut siihen, että ammattikorkeakoulujen reagoitukyky toimintaympäristön muutoksiin on lisääntynyt ja tämä lisää ammattikorkeakoulujen työelämälähtöisyyttä ja kykyä vastata alueen koulutustarpeisiin. Työelämätarpeisiin rakennettuja yhteistyömuotoja toivotaan kuitenkin kehitettävän nykyistä enemmän, esimerkiksi yhteisen infran ja tilojen hyödyntämistä toivottiin vastauksissa lisää.

### **Kansainvälistä vertailua**

Euroopan maiden ammattikorkeakouluissa on lähtökohtaisesti yhteistyö yritys- ja työelämän kanssa hyvin vahvaa ja uusien toteutettujen ohjelmien ja tutkintojen sisältöjen kehittäminen lähtee usein työelämän tarpeista. Useimmissa maissa ammattikorkeakoulujen työharjoittelu on pakollinen ja yritys- ja työelämän edustajat ovat mukana useilla eri tavoilla mukana opintojen suunnittelussa ja korkeakoulujen TKI-toiminnassa. Koulutusohjelmat suunnitellaan useissa maissa yritys- ja työelämän tarpeista lähtien.

Vertaisoppimisen kohteena olleissa maissa toteutetut, yliopistojen keskeisiä tehtäviä koskevat lainsäädäntöuudistukset, ovat hyvin harvoin sisältäneet uusia tehtäviä tai vastuita yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen suhteen. Vertaisoppimisen maista ainoastaan Saksasta löytyy selvä yhteiskunnallinen vuorovaikutukseen liittyvä muutos korkeakoulureformin yhteydessä. Tyypillisesti yhteiskunnallinen vuorovaikutus kytkeytyy yliopistojen tulosohjaukseen (Saksa / Itävalta), tai se löytyy retorisisina mainintoina strategioissa (Sveitsi, Hollanti, Tanska) tai sitä on tuettu erilaisin kehittämishankkein tai aloittein. Toisaalta eri maiden korkeakoulujen työelämärelevanssi voi lähtökohtaisesti olla eri tasoilla ja erot alaja tutkintokohtaisesti ovat merkittäviä.

**Saksassa** ammattikorkeakouluopinnot ovat erittäin käytännönläheisiä ja työelämälähtöisiä. Ammattikorkeakouluopintoihin on integroitu merkittävä määrä työharjoittelua ja työssäoppimista. Saksassa korkeakoulut tekevät yhteistyösopimuksia sellaisten yritysten kanssa, jotka tarjoavat koulutusta tai harjoittelua. Ammatillisen koulutuksen integroivat opintojaksot yhdistävät opintojakson yrityksen sisäiseen koulutukseen tai ammattiin. Opintojaksot ja työkokemus jakautuvat eri mallien (esim. voileipämallilla tai peräkkäisen mallin) mukaan ja niihin sovelletaan tutkimusmääräyksiä tai moduuleja. Saksassa järjestetään myös useita ammattikorkeakouluopintoja, joita on mahdollista suorittaa osa-aikaisesti töiden ohessa ja suorittaa koko kandidaattitutkinnon osa-aikaisesti. Saksassa korkeakoulutuksen tulevaisuutta koskevaan lakiin kirjattiin kaksi uutta tehtävää yliopistoille (Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014, 14): 1) Yliopistojen tulee kehittää kontribuutioitaan kestävän, rauhallisen ja demokraattisen maailman hyväksi. Ne ovat sitoutuneita rahanomaisiin tavoitteisiin ja kehittävät yhteiskuntavastuuta sekä sisäisesti että ulkoisesti. 2) Lisäksi tehtäväksi määriteltiin alueellinen, Euroopan sekä kansainvälisen tason koordinointi ja yhteistyö sekä yliopistot veloitettiin ottamaan huomioon ulkomaisten opiskelijoiden erityistarpeet.

**Norjalaisen** korkeakoulupolitiikan negatiivisena käänköpuolena on ollut aiemmin mainittu voimakas akateeminen imu, joka on vähentänyt korkeakoulutuksen monimuotoisuutta ja vaikuttanut tutkintojärjestelmän sisäiseen dynamiikkaan. Ammattikorkeakoulujen kehittämisessä on yhä useammin keskitytty tekijöihin, jotka vahvistavat tutkintojen akateemista vaikuttavuutta ja niiden kehittämisessä on vähemmän huomioitu työelämän tarpeet ja näkökulmat. Ammattikorkeakoulujen toimintaa on ohjannut akateeminen imu ja tarve kehittyä yliopistoksi. (Bakken 2013.) Korkeakoulutuksen akateeminen imu ja korkeakoulututkintojen institutionaalinen dynamiikka vaikuttavat siis lähtökohtaisesti myös työelämärelevanssiin. Työnantajien mukaan kehitys ei ole ollut tarkoituksenmukaista, sillä kandidaattitason koulutus antaa riittävät edellytykset toimia useilla aloilla ja ammateissa. (Kantardjiev & Haakstad 2016.) Tästä huolimatta korkeakoulutuksen laatu ja työelämärelevanssi ovat Norjan laadunhallintaorganisaation NOKUTin toteuttaman kansallisen opiskelijakyselyn perusteella korkeaa. Opiskelijat olivat eniten tyytyväisiä koulutuksen työelämärelevanssiin. (Lid ym. 2014.)

**Sveitsissä** yliopistojen yhteiskunnallinen vuorovaikutus sekä liittovaltion yliopistojen, että osavaltioiden yliopistojen välillä on hyvin tiivistä. Käytännössä yhteiskunnallista vuorovaikutusta ei kuitenkaan ohjata mitenkään. Sveitsissä yksityisen sektorin merkitys tutkimuksen rahoituksessa on myös merkittävää. Liittovaltion teknillisten yliopistojen kehittämissuunnitelmissa on yksityiskohtaisia toimenpiteitä teknologian siirron, kansainvälistymisen, kansainvälisen yhteistyön osalta. Vastaavasti saman tyyppisiä teemoja esiintyy esimerkiksi Geneven yliopiston strategian kohdalla, kuten merkittävä yhteistyö kansainvälisten instituutioiden kanssa sekä paikalliset rakenteet alueen yritysten kanssa. Osa yliopistoista on laatinut alueellisia vaikuttavuusstrategioita.

**Itävallassa** yhteiskunnalliset tavoitteet ja yhteistyön teemat sisältyvät ensisijaisesti yliopistojen tulosohtaukseen. Rahoitusmalli palkitsee yhteistyöstä teollisuuden, ammattikorkeakoulujen ja muiden kumppaneiden kanssa. Toisaalta Itävallan tulosohtausmalli pakottaa yliopistot määrittelemään strategiansa ja profiilinsa tulossopimuksissa. Osassa kirjallisuutta katsotaan, että korkeakoulureformi ei siten keskittynyt yliopistojen väliseen yhteistyöhön vaan yliopistojen välisen kilpailun lisäämiseen. Lisäksi on kuitenkin huomautettu, että profiloinnin elementti, joka ohjaukseen kytkeytyy, keskittyi enemmän koko maan kattavan yliopistojen muodostaman verkoston suunnitteluun kuin yliopistojen yhteistyöhön ohjaamiseen mihinkään erityiseen suuntaan. (esim. De Boer 2007). Käytännössä lainsäädännöllisten muutosten ei ole nähty vauhdittaneen yhteistyötä ympäröivän yhteiskunnan kanssa, vaan yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja sen lisääminen on tapahtunut yliopistojen omien strategioiden ajamana tai erillisillä ulkopuolisilla interventiolla. Yliopistoreformilla on kuitenkin ollut merkitystä yliopistojen ”yrittäjyysmäisen kulttuurin” vahvistamiseen koskien erityisesti immateriaalioikeuksien siirtymistä pois valtiolta (Trippi et al. 2012).

Itävallan ammattikorkeakouluissa toteutettujen opinto-ohjelmien kehittämisen lähtökohtana on vahvasti työmarkkinoiden tarpeet. Korkeakoulututkintoja kehitetään vahvasti yhteistyössä kyseisen alan ammattilaisten kanssa, ja opintojen sisältöjen kehitystyöhön osallistuu henkilöitä teollisuudesta ja julkisesta elämästä. Ammattikorkeakouluissa työmarkkinaosapuolista koostuvat ”Fachhochschule”-neuvostot osallistuvat aktiivisesti opintosuoritusten hyväksymiseen. Pakolliset harjoittelut vaaditaan kaikissa ammattikorkeakoulututkinnoissa. Korkeakouluissa varmistetaan, että harjoittelupaikat vastaavat asianomaisen ammattikorkeakoulun opetussuunnitelman tavoitteita. Pakollinen harjoittelu on osa opintojaksoa ja antaa opiskelijoille mahdollisuuden luoda yhteyksiä mahdollisiin työnantajiin käytännön kokemuksen lisäksi. Pakolliset uramahdolliset harjoitteluyksiköt tai työharjoittelu ovat osa ammattikorkeakoulututkinto-ohjelmia. Ammattikorkeakoulujen opintoja ja tutkintoja mukautetaan jatkuvasti työelämän tarpeisiin ja ammattikorkeakouluissa käydään jatkuvaa vuoropuhelua yritys- ja työelämän kanssa, jotta koulutus vastaisi ajan suuntauksia ja vaatimuksia. (Euroeducation).

**Hollannissa** ammattikorkeakoulututkinnot ovat erittäin työelämän kysyntään perustuvia ja ohjelmia suunnitellaan yhteistyössä työelämän ja työnantajien kanssa. Opintosuunnitelmissa on vahva työelämän relevanssi. Myös ammattikorkeakoulujen tekemä tutkimus on kysyntään perustuvaa ja sitä toteutetaan yhteistyössä yritysten ja työelämän kanssa. (Alankomaiden ammattikorkeakouluyhdistys 2017) Hollannissa yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen ja tutkimustulosten kaupallistamiseen liittyviä näkökulmia kutsutaan ”valorasaatioiksi”. Valorisaaion painopisteet keskittyvät ennen kaikkea tutkimukseen ja vähemmän opetukseen. Valorisaaio merkitsee yksityisen sektorin käytäntöjen hyödyntämistä ja lisääntymistä korkeakouluopinnoissa ja tällainen kehitys on nähtävissä vahvasti ammattikorkeakouluopinnoissa (CHEPS 2008, 425.) Alankomaiden hallitus on vahvistanut korkeamman ammatillisen koulutuksen ja tutkimuksen innovaatiokykyä korostamalla resurssien optimaalista käyttöä. Ensi-

jaisena tavoitteena on tarjota enemmän ja paremmin ammattitaitoista työvoimaa ja palveluja yhteiskunnalle, alueille ja teollisuudelle. Alankomaiden hallitus on käynnistänyt useita aloitteita näiden tavoitteiden saavuttamiseksi; uusia henkilöstöjärjestelyitä, käytännönläheisiä tutkimustukia ja rahoitusta osaamiskeskuksille. (de Boer 2016a.)

Kansallisesti määrittelystä huolimatta eri yliopistot määrittelevät valorasaation hieman eri tavoin. Vaikka valorisaatio keskittyy kaupallistamiseen, ovat useat yliopistot korostaneet lisäksi yrittäjyyden integroimista koulutukseen. (van Drooge et al. 2013). Valorisaatio sisältyy lisäksi vuoden 2012 alusta yhtenä osa-alueena yritysyhteistyön tulossopimukseen samoin tavoin kuin koulutuksen laatu, opintojen tuloksellisuus, tutkimuksen ja opetuksen profilointi. Yliopistoilta pyydetään ehdotuksia akateemisen ja käytännön läheisen tutkimuksen vaikutusta ja hyödyntämistä tukevista toimenpiteistä, jotka kytetään tulossopimukseen (Boer et al. 2015). Kuitenkin valorisaatio ei ollut sisällynyt yliopistojen seitsemään indikaattoriin, jotka sopimuksissa käytetään. Käytännössä tulosohjauksessa mainitaan, että tulosohjauksen kehittämisessä yritettiin saavuttaa laajasti hyväksytty valorisaation indikaattori ennen vuotta 2015, joka voisi toimia tulevaisuudessa tulosneuvottelujen kehittämisen pohjalta (Higher Education and Assessment Framework 2012, 10).

### 3.7 Vaikutukset korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön

#### Keskeiset havainnot

- Erityisesti ammattikorkeakoulujen strateginen yhteistyö muiden korkeakoulujen kanssa on lisääntynyt viime vuosina. Rahoitusmalli on osaltaan edistänyt tätä kehitystä.
- Korkeakoulujen lainsäädännön uudistaminen on mahdollistanut uudenlaista rakenteellista yhteistyötä, mutta esimerkiksi tapahtuneet yliopistojen yhdistymiset ovat toteutettu tai päätetty jo ennen uudistusta.
- Uudistusten myötä yliopistot voivat nykyisin omistaa ammattikorkeakoulut ja lakimuutokset ovat siten mahdollistaneet uudet omistusjärjestelyt esimerkiksi Lapissa ja Lappeenrannassa, joissa yliopistot omistavat suurimman osa ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden osakkeista.
- Yhteistyön tiivistymisen ohella uudistukset ovat myös lisänneet korkeakoulujen välistä kilpailua.

Korkeakoulujen välisen yhteistyön tiivistäminen ja uusien yhteistyömuotojen etsiminen on ollut korkeakoulupoliitiikan keskeisenä tavoitteena aina vuodesta 2005 lähtien, jolloin valtioneuvosto antoi asiaa koskevan periaatepäätöksen, jossa todetaan muun muassa,



että ”Yliopistojen johtamista, strategista suunnittelua ja tutkimushallintoa vahvistetaan ja tutkimustoimintaa kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi ns. kriittisten massojen, synergiaetujen ja monitieteisten tutkimuskokonaisuuksien lisäämiseksi.”

Tämän rakenteellisen uudistamisen politiikan seurauksena on nähty joukko yliopistojen yhdistymisiä:

- Kuopion ja Joensuun yliopiston yhdistyminen Itä-Suomen yliopistoksi
- Turun yliopiston ja Turun kauppakorkeakoulun yhdistyminen
- Taideteollisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Teknillisen korkeakoulun yhdistyminen Aalto yliopistoksi
- Sibelius-Akatemian, Kuvataideakatemian ja Teatterikorkeakoulun yhdistyminen Taideyliopistoksi

Yhdistymiset ja yhteistyön tiivistyminen ei koske vain yliopistoja vaan myös ammattikorkeakoulut ja yliopistot ovat lähentyneet toisiaan viime vuosien aikana. Ammattikorkeakoulujen yhteistyö yliopistojen kanssa on tiivistynyt muutamissa yksittäisissä tapauksissa myös omistusjärjestelyjen kautta. Uusia omistusjärjestelyjä on toteutettu Lapissa ja Lappeenrannassa, joissa yliopistot omistavat suurimman osan ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden osakkeista. Tampereella korkeakoulu yhteistyön suunnitteluvaihe tunnetaan nimellä Tampere 3. Tampere 3 tarkoittaa, että Tampereen yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto yhdistyvät uudeksi säätiöyliopistoksi. Uuteen yliopistoon siirtyvät vuonna 2019 fuusioituvien yliopistojen toiminta, henkilöstö, opiskelijat ja varallisuus. Tampereen ammattikorkeakoulu jatkaa ammattikorkeakoululain määrittelemän vastuin ja osakeyhtiönä.

Yhteistyön tiivistyminen ei ole tarkoittanut vain yhdistymisiä vaan korkeakoulujen välille on rakentunut myös erilaisia strategisia liittoutumia. Esimerkkeinä voidaan mainita Turun ja Satakunnan ammattikorkeakoulujen CoastAL -liittouma sekä HAMK:n, LAMK:n ja Laurean FUAS-liittouma. Uusin strateginen liittouma on muodostettu pääkaupunkiseudun kolmen ammattikorkeakoulun, Metropolian, Haaga-Helian ja Laurean välille.

### **Uudistusten vaikutukset**

Valtaosa edellä mainituista rakenteellisista uudistuksista on joko toteutettu tai niitä on suunniteltu ennen ammattikorkeakoululain ja yliopistolain uudistusta. Uusi ammattikorkeakoululaki ja yliopistolaki ovat kuitenkin osaltaan olleet tukemassa ja mahdollistamassa tätä muutosta. Lainsäädännölliset muutokset ovat mahdollistaneet muun muassa sen, että yliopistot voivat toimia ammattikorkeakoulujen omistajina.

Vaikka uudistukset eivät ole merkittävästi vaikuttaneet esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteisen opintotarjonnan kehittämiseen, erityisesti ammattikorkeakoulujen strateginen yhteistyö muiden ammattikorkeakoulujen kanssa on kasvanut viime vuosien aikana. Tästä esimerkkinä ovat edellä mainitut ammattikorkeakoulujen väliset liittoumat.

Korkeakoulu-uudistukset ovat vaikuttaneet myös siihen, että korkeakoulujen välinen kilpailu on lisääntynyt. Kilpailun lisääntyminen on vaikuttanut joissakin tapauksissa strategisten kumppanuuksien kehittämiseen syventävästi, mutta joissakin tapauksissa kilpailu on saattanut heikentää yhteistyön syventämistä.

### **Kansainvälistä vertailua**

Hollannissa on käytössä binaarimalli, jossa yliopistot vastaavat tieteellisestä tutkimuksesta ja tutkimuslähtöisestä koulutuksesta ja ammattikorkeakoulut vastaavat ylemmästä ammatillisesta koulutuksesta, aikuiskoulutuksesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta. Korkeakoulujen välinen ero näkyy niiden erilaisissa tavoitteissa, pääsyvaatimuksissa ja ohjelmien kestoissa. (Nuffic 2015.) Opiskelijamäärissä sekä korkeakoulujen määrässä mitattuna ammattikorkeakoulusektori on selvästi yliopistosektoria laajempi. Hollannissa keskimäärin kaksi kolmasosaa korkeakouluopiskelijoista opiskelee ammattikorkeakouluissa.

Vaikka Hollannissa korkeakoulut ovat erilaisia, niillä on myös paljon samalaisuuksia: hallintojärjestelmä on samanlainen, molempia säännellään yhden lainsäädännön mukaisesti ja molemmat korkeakoulut tarjoavat korkeampaa ammatillista koulutusta. Vaikka yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on ainutlaatuiset profiilit, niiden molempien tehtävänä on palvella opiskelijoiden, työelämän ja yhteiskunnan tarpeita. Molemmat korkeakoulut on organisoitu toiminnallisesti niin, että niillä pyritään pitämään yllä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen huipputasoista laatua. (Alankomaiden ammattikorkeakoulu yhdistys 2017) Korkeakoulujärjestelmä on myös rakennettu niin, että se tarjoaa myös monia yhteistyömahdollisuuksia yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen väliseen yhteistyöhön. Viime vuosikymmeninä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisen yhteistyön raportoidaan kasvaneen esimerkiksi alueellisissa tutkimus- ja kehitysyhteistyöryhmissä sekä ammattikorkeakouluopettajien tohtoriopinnoissa (de Weert & Leijnse 2010, 210).

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisessä suhteessa on kuitenkin rakenteellista jännitystä ja korkeakoulujen välillä on myös tiettyjä päällekkäisyyksiä. Molemmat korkeakoulut tarjoavat ammatillista korkea-asteen koulutusta ja molemmat on sidottu yhteiskunnallisen merkityksen tuottamiseen. Jännitteistä kertoo esimerkiksi se, että yliopistot pelkäävät heidän tutkimusresurssien vähenevän ammattikorkeakoulujen harjoittaman tutkimus- ja selvitystoiminnan ansiosta. Korkeakoulupoliittinen kehityssuunta on ollut, että ammattikorkeakoulut tukevat osaamisen ja työelämän kehittämistä. Yliopistot keskittyvät

tieteelliseen tutkimukseen, kun ammattikorkeakoulusektorin tutkimuksessa painotetaan enemmän alueellisen ja paikallisen yritys- ja työelämän tarpeita. Ammattikorkeakoulusektori onkin keskittynyt käytäntö- ja kysyntälähtöisen tutkimuksen toteuttamiseen. Yleensä yliopistot ja ammattikorkeakoulut eivät kilpaile toistensa kanssa, ja korkeakoulujen profilointi estää niiden välistä epätervettä kilpailua. (de Weert & Leijnse 2010, 208.)

Hollannissa korkeakoulutuksen kansainvälistyminen on myös kytkeytynyt oleellisena osana tehtyihin reformeihin. Erityistä huomiota on kiinnitetty kansainväliseen julkaisemiseen sekä tutkijaliikkuvuuteen. (Coelen & Kouwenaar 2015). Kansainvälistymistä on lisäksi ohjattu erityisesti informaatio-ohjauksella. Opetus-, kulttuuri-, ja tiedeministeriö julkaisi vuonna 2014 kirjeen parlamentille, joka koski korkeakoulutuksen kansainvälistä ulottuvuutta. Tässä kehoitettiin yliopistoja kansainvälisyyteen, tutkijaliikkuvuuteen sekä kannusti yliopistoja kehittämään kansainvälisiä kumppanuuksia. Viimeisten tutkimusten mukaan enemmistöllä (76 %) hollantilaisista korkeakouluista on keskitetty kansainvälistymissuunnitelma tai ne ovat kehittämässä vastaavaa suunnitelmaa. Visiotyössä painotetaan myös korkeakoulujen strategisia kumppanuuksia ja korkeakoulusektorin yhteisiä toimenpiteitä strategisten kumppanuuksien kehittämiseksi. (Coelen & Kouwenaar 2015).

Norjan korkeakoulupolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut korkeakoulujen välisen integraation edistäminen. Ajatuksena on ollut rakentaa integroitu binaarijärjestelmä, jossa on samanaikaisesti kaksi erillistä korkeakoulusektoria. Korkeakoulujen yhteistyön dynamiikan ja korkeakoulujen roolien näkökulmasta keskeistä on se, että yliopistojen määrä on kaksinkertaistunut 2000-luvun alussa. Taustalla on ammattikorkeakoulujen mahdollisuus hakea yliopistoksi. Tämä on vaikuttanut ammattikorkeakoulujen toimintaideologiaan ja toiminnan tavoitteisiin. Yliopistomaistumiseen on liittynyt myös korkeakoulutuksen rakenteellisia uudistuksia, erityisesti ammattikorkeakoulujen välillä tapahtuneita fuusioita. Fuusiot ovat olleet vapaaehtoisia, sillä ne ovat tarjonneet ammattikorkeakouluille mahdollisuuden nousta korkeakoulutuksen hierarkiassa. Fuusioiden merkitys norjalaisen korkeakoulutuksen kehittämisessä on ollut keskeinen. Ensimmäinen fuusioaalto alkoi 1990-luvulla ja toinen 2000-luvulla. Yksi viimeisimmistä fuusioista oli vuoden 2017 aloittanut Itä-Norjan ammattikorkeakoulu, joka syntyi kahden ammattikorkeakoulun fuusion tuloksena. Itä-Norjan ammattikorkeakoulun pitkän aikavälin tavoitteena on kehittää toimintaa yliopistoksi. (Government 2016.) Fuusioiden myötä instituutioiden sisäinen diversiteetti erityisesti koulutuksessa on lisääntynyt (Bakken 2013), mutta se on tarkoittanut myös sitä, että korkeakoulujen välinen monimuotoisuus on vähentynyt. Tähän on vaikuttanut myös ammattikorkeakoulujen mahdollisuus maisteri- ja tohtorinkoulutukseen. Korkeakoulujen yhtenäinen lainsäädäntö on myös standardoinut ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen toimintakulttuureita ja siten vähentänyt institutionaalista monimuotoisuutta. Ammattikorkeakoulujen opetussuunnitelmia on myös jouduttu muuttamaan siten, että ne täyttävät yliopistojen hyväksilukemisvaatimukset. Toisaalta myös yliopistojen ammatillinen imu on voimistunut

ja ne tarjoavat ammatillisia koulutusohjelmia perinteisten akateemisten ohjelmien rinnalla. (Koutsogeorgopoulou 2016.)

Norjassa integroidun binaarijärjestelmän toimivuutta on sumentanutkin käynnissä ollut akateeminen imu, joka muuttaa ammattikorkeakoulujen toimintaa ja vähentää niiden työelämärelevanssia. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välinen suhde on muuttunut epäselvemmäksi, kun ammattikorkeakouluilla on mahdollisuus kehittyä yliopistoiksi, mikäli ne täyttävät vaaditut laatuksiteerit. Ammattikorkeakoulut tekevät myös tutkimusta ja julkaisevat tieteellisiä julkaisuja sekä kouluttavat maistereita ja tohtoreita. Niillä on siis useita perinteisen yliopiston tehtäviä. Niinpä Norjassa korkeakoulujen välinen joustavuus ja yhteistyö ei ole yhtä kehittynyttä kuin vaikkapa Hollannissa. (Elken ym. 2015; Kottmann ym. 2016.)

### 3.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksen toimivuus

#### Keskeiset havainnot

- Korkeakoulujen johto arvioi yhteistyön ministeriön kanssa pääasias-  
sa sujuvaksi ja hyvin toimivaksi. Keskinäistä vuoropuhelua ja keskus-  
telua ministeriön virkamiesten kanssa pidetään hyvänä.
- Tulosohjausryhmien piteneminen on osaltaan tukenut lain tavoitteita  
korkeakoulujen autonomian vahvistamisesta.
- Raportoinnin määrä ja yksityiskohtaisuus ministeriölle on kasvanut  
uudistusten myötä. Tulossopimukset koetaan joiltain osin myös liian  
yksityiskohtaisiksi. Yliopistoissa tämän nähtiin liittyvän erityisesti  
tutkintoihin, valintajärjestelmään ja yliopistojen profilointiin liitty-  
viin kysymyksiin.
- Tulosneuvottelujen todellista merkitystä ja painoarvoa kohtaan  
esitettiin korkeakoulujen johdossa kritiikkiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa korkeakouluja tulossopimuksilla. Tulossopimukset perustuvat ministeriön ja korkeakoulujen välillä käytäviin neuvotteluihin, joissa sovitaan määrävuosiksi korkeakoulun tehtävistä sekä sille asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista. Neuvotteluissa käsitellään tavoitteiden ohella myös korkeakoulu-  
jen strategisia ja toiminnan kehittämissuuntaan liittyviä kysymyksiä, korkeakoulujen profii-  
leja ja painoaloja. Sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa tulosneuvottelut käy-  
dään nelivuotiskausittain. Tulosohjausryhmien piteneminen on osaltaan tukenut lain tavoit-  
teita korkeakoulujen autonomian vahvistamisesta.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen johdot arvioivat ministeriön ohjauksen toimivuutta hyvin samankaltaisesti. Keskinäistä vuoropuhelua ja keskustelua ministeriön virkamiesten kanssa pidetään hyvänä ja yhteistyötä korkeakoulujen ja ministeriön välillä koetaan pääsääntöisesti toimivaksi. Tulossopimukset ja opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus koetaan kuitenkin joiltain osin liian yksityiskohtaisiksi. Yliopistoissa tämän nähtiin liittyvän erityisesti tutkintoihin, valintajärjestelmään ja yliopistojen profilointiin liittyviin kysymyksiin. Yliopistojen sekä ammattikorkeakoulujen johdot kokevat myös vaaditun raportoinnin määrän ja yksityiskohtaisuuden kasvaneen uudistusten myötä.

Tulosneuvottelujen todellista painoarvoa kohtaan esitettiin korkeakoulujen johdon taholta kritiikkiä. Haastateltavien mukaan neuvottelulla pitäisi olla enemmän painoarvoa erityisesti strategiarahan jaossa. Keskeisin osa korkeakoulujen ohjausta tapahtuu OKM:n rahoitusmallin kautta. Rahoitusmalliin sisältyy strategisen rahoituksen osuus ja useat toivoivat selkeämpiä strategiarahoituksen jakoperusteita. (Ks. luku 3.3) Strategiarahoituksen ennustettavuuden vaikeus katsottiin aiheuttavan myös yleistä epävarmuutta ja työn ennakoitavuuden vaikeutta.

## 4 Korkeakoulujen strateginen johtaminen

Sekä yliopistouudistus että ammattikorkeakoulu-uudistus olivat ennen muuta korkeakoulujen johtamisrakenteeseen liittyviä uudistuksia. Keskeinen muutos kummassakin uudistuksessa liittyi hallituksen ja rehtorin rooliin ja asemaan ja näiden väliseen suhteeseen. Tavoitteena oli selkeyttää korkeakoulujen strategisen ja operatiivisen johtamisen suhdetta. Rehtorista tehtiin selkeästi toimitusjohtaja, joka toimii hallituksen esittelijänä ja hallituksen itsenäisyyttä strategisessa päätöksenteossa vahvistettiin.

Koska hallitusten rooli, asema ja kokoonpano muuttuivat oleellisella tavalla uudistuksessa, päätettiin arvioinnissa toteuttaa hallitusten jäsenille kysely, jossa heitä pyydettiin arvioimaan muun muassa hallituksen toimintaedellytyksiä korkeakoulujen strategisessa johtamisessa ja hallituksen toimintatapoja. Lisäksi hallituksen jäseniltä kerättiin näkemyksiä siitä mihin toimenpiteisiin korkeakouluissa on ryhdyttävä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 saavuttamiseksi. Hallituksen jäseniä pyydettiin myös nimeään teemoja joita visiokeskustelussa olisi tulevaisuudessa nostettavan nykyistä enemmän esille.

Kysely toteutettiin alkukeväällä 2018. Korkeakouluja pyydettiin toimittamaan kysely nykyiselle hallitukselleen ja mikäli hallitus oli vaihtunut vuodenvaihteessa 2017–2018, pyydettiin korkeakoulua toimittamaan kysely mahdollisuuksien mukaan edeltävän hallituksen jäsenille, joilla on pidempi kokemus hallitustyöskentelystä. Kyselylomake kokonaisuudessaan löytyy liitteestä 3.

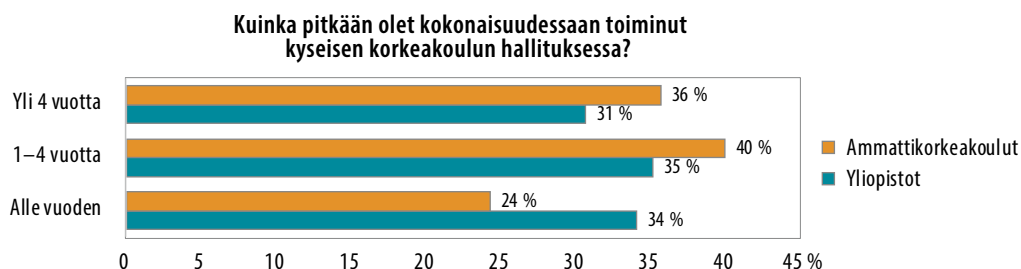
Sekä ammattikorkeakouluista että yliopistoista saatiin vastauksia kaikista hallituksista yhtä korkeakoulua lukuun ottamatta. 70 ammattikorkeakoulujen hallitusjäsentä vastasi kyselyyn ja 88 yliopiston hallitusjäsentä. Vastaajien määrä korkeakouluittain esitetään taulukossa 2.

**Taulukko 1. Kyselyn vastaajien lukumäärä korkeakouluittain**

Yliopiston nimi	Vastaajien lukumäärä	Ammattikorkeakoulun nimi	Vastaajien lukumäärä
Aalto-yliopisto	5	Yrkeshögskolan Arcada	3
Helsingin yliopisto	13	Centria ammattikorkeakoulu	2
Itä-Suomen Yliopisto	7	Diakonia-ammattikorkeakoulu	3
Jyväskylän yliopisto	6	Haaga-Helia ammattikorkeakoulu	5
Lapin yliopisto	4	Humanistinen ammattikorkeakoulu	4
Lappeenrannan teknillinen yliopisto	6	Hämeen ammattikorkeakoulu	4
Oulun yliopisto	11	Jyväskylän ammattikorkeakoulu	4
Svenska handelshögskolan	4	Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu	2
Taideyliopisto	4	Kajaanin ammattikorkeakoulu	2
Tampereen teknillinen yliopisto	2	Karelia-ammattikorkeakoulu	7
Tampereen yliopisto	6	Lahden ammattikorkeakoulu	2
Turun Yliopisto	0	Lapin ammattikorkeakoulu	1
Vaasan yliopisto	5	Laurea-ammattikorkeakoulu	2
Åbo Akademi	15	Metropolia ammattikorkeakoulu	2
<b>Yhteensä</b>	<b>88</b>	Yrkeshögskolan Novia	4
		Oulun ammattikorkeakoulu	6
		Saimaan ammattikorkeakoulu	0
		Satakunnan ammattikorkeakoulu	2
		Savonia-ammattikorkeakoulu	3
		Seinäjoen ammattikorkeakoulu	3
		Tampereen ammattikorkeakoulu	4
		Turun ammattikorkeakoulu	2
		Vaasan ammattikorkeakoulu	3
		<b>Yhteensä</b>	<b>70</b>

Vastanneilla ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenillä oli keskimäärin pidempi kokemus nykyisen korkeakoulun hallitustyöskentelystä kuin vastanneilla yliopistojen hallitusjäsenillä. Ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenistä 24 % oli toiminut kyseisen korkeakoulun hallituksessa alle vuoden, 40 % 1–4 vuotta ja 36 % yli 4 vuotta. Yliopistojen hallitusjäsenistä 34 % oli ollut nykyisen yliopiston hallituksessa alle vuoden, 35 % 1–4 vuotta ja 31 % yli 4 vuotta.

Ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenistä noin puolet oli taustaltaan ammattikorkeakoulujen omistajaorganisaatioista (ks. kuvio 5). Yliopistojen puolella suurimmat vastaajaryhmät olivat korkeakoulun ulkopuoliset tahot ja henkilöstö (molempien ryhmien osuus oli noin 40 % vastaajista).



**Kuvio 5.** Korkeakoulujen hallitusjäsenien taustaorganisaatiot kyselyyn vastanneiden osalta (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille)

## 4.1 Hallituksen ja rehtoraatin välinen suhde

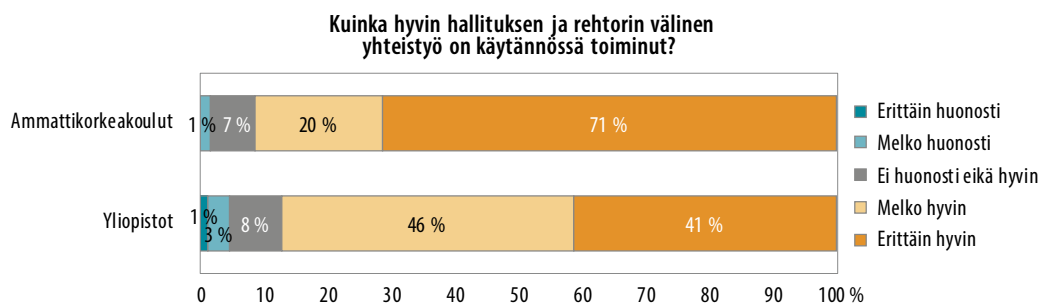
### Keskeiset havainnot

- Hallitusten jäsenet kokevat, että hallituksen ja rehtorin työnjako on selkeä ja yhteistyö toimii hyvin.
- Kolme neljäsosaa kyselyyn vastanneista hallitusten jäsenistä piti hallituksen vaikutusmahdollisuuksia korkeakoulun strategisesti merkittäviin päätöksiin hyvinä tai melko hyvinä.

Vastaajat pitivät hallituksen ja rehtorin välistä työnjakoa pääosin melko selkeänä tai selkeänä. Tätä mieltä oli 96 % vastanneista ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenistä ja 88 % vastanneista yliopistojen hallitusjäsenistä. Tämä tuli esiin myös ylimmän johdon (rehtorit ja hallituksen puheenjohtajat) haastatteluissa.

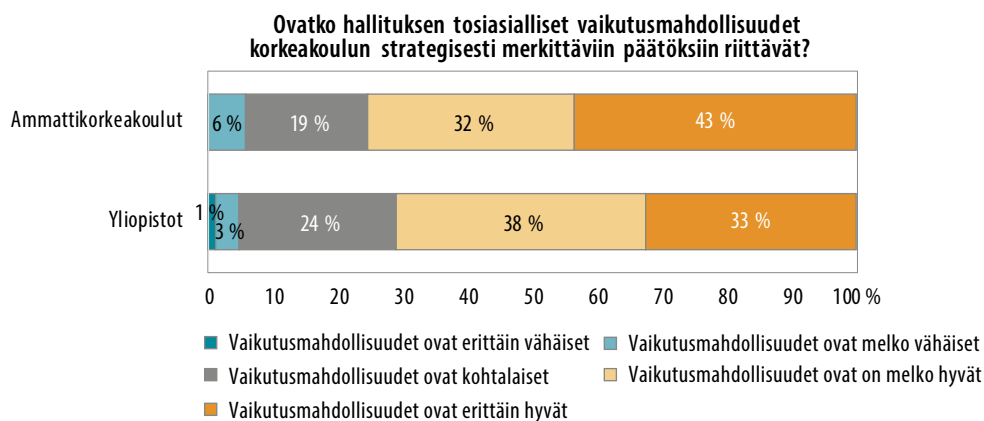
Hallituksen ja rehtorin välisen yhteistyön nähtiin niin ikään toimivan käytännössä melko tai erittäin hyvin (ks. kuvio 6). Kyselyyn vastanneista ne vastaajat, jotka ovat olleet saman hallituksen jäseniä yli neljän vuoden ajan, arvioivat yhteistyön toimivuutta positiivisemmin kuin ne, jotka olivat olleet hallituksen jäseninä tätä lyhyemmän aikaa.





**Kuvio 6.** Korkeakoulujen hallituskyselyyn vastanneiden näkemykset hallituksen ja rehtorin välisen yhteistyön toimivuudesta (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille)

Kolme neljäsosaa kyselyyn vastanneista hallitusten jäsenistä piti hallituksen vaikutusmahdollisuuksia korkeakoulun strategisesti merkittäviin päätöksiin hyvinä tai melko hyvinä. Yli 4 vuotta hallituksen jäsenenä toimineet arvioivat vaikutusmahdollisuuksia positiivisemmin kuin tätä lyhemmän aikaa hallituksessa olleet. 68 % vastanneista ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenistä koki, että hallitus pystyy tekemään lähes aina selkeitä päätöksiä keskustelun pohjalta. Yliopistoilla vastaava osuus oli 60 %. Vajaa kolmasosa molemmista vastaajaryhmistä arvioi, että hallitus kykenee tekemään selkeitä päätöksiä melko usein.



**Kuvio 7.** Vastanneiden korkeakoulujen hallitusten näkemys hallitukset tosiasialisista vaikutusmahdollisuuksista strategisesti merkittäviin päätöksiin (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille).

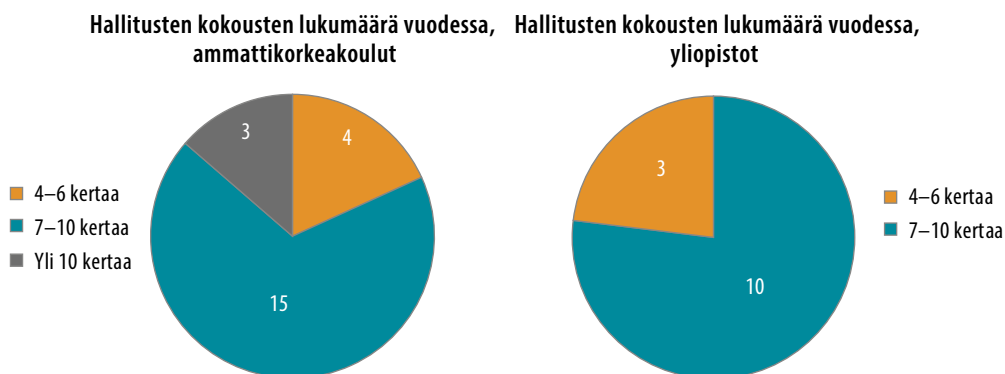
## 4.2 Hallitusten toimintatavat

### Keskeiset havainnot

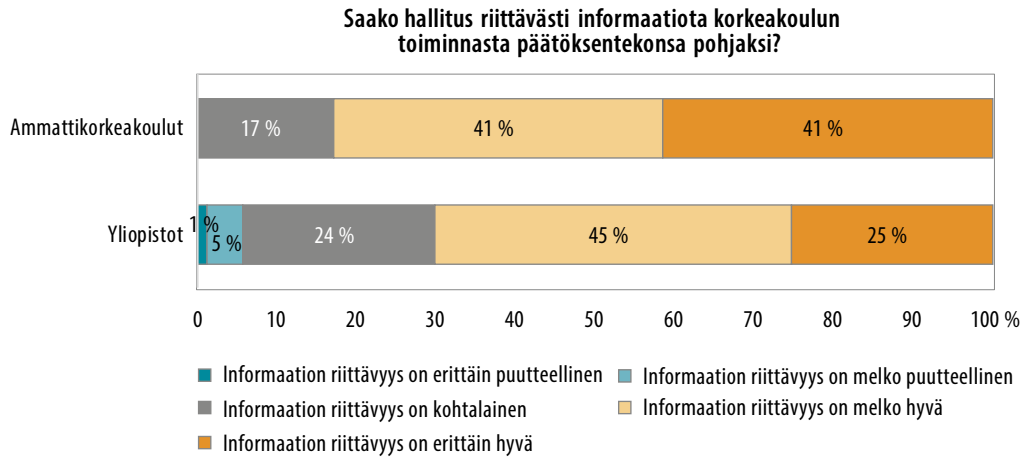
- Hallitukset pitäytyvät melko tai erittäin hyvin niille yliopistolaissa / ammattikorkeakoululaissa määritellyissä tehtävissä.
- Vain 14 % ammattikorkeakoulujen ja 16 % yliopistojen hallitusjäsenistä näki, että päätöksiä seurataan erittäin hyvin.
- 75 % yliopistojen hallitusjäsenistä koki alueellisten näkökohtien ohjaavan yliopistojen strategista työskentelyä vähintään jonkin verran ja vastaavasti 86 % ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenistä näki kunnallisten näkökohtien ohjaavan ammattikorkeakoulujen strategista työskentelyä vähintään jonkin verran

Hallitukset kokoontuvat yleisimmin 7–10 kertaa vuodessa. Hallituksen kokouksiaan varten saaman informaation riittävyttä päätöksenteon pohjaksi arvioitiin melko myönteisesti. Vastanneista ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenistä noin 80 % arvioi, että informaation riittävyys on melko tai erittäin hyvä (ks. kuvio 8). Yliopistojen hallitusten jäsenet arvioivat asiaa hieman kriittisemmin kuin ammattikorkeakoulujen hallituksen jäsenet. Heistä 70 % piti informaation riittävyttä melko tai erittäin hyvänä ja neljäsosa kohtalaisena.

Hallituksen jäsenten nähtiin pääosin perehtyvän hyvin tai erittäin hyvin saamaansa informaatioon ennen hallitusten kokouksiin osallistumista (tätä mieltä oli 91 % vastanneista ammattikorkeakoulujen ja 91 % vastanneista yliopistojen hallitusten jäsenistä).

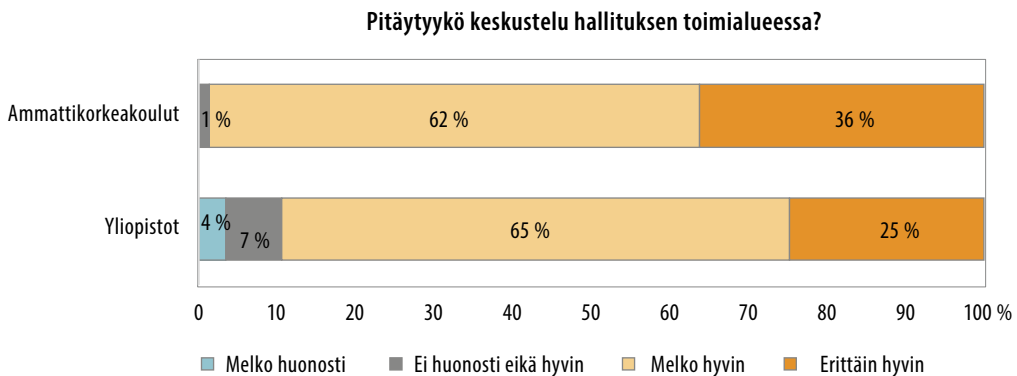


**Kuvio 8.** Hallitusten kokousten vuosittainen lukumäärä korkeakouluissa (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille)



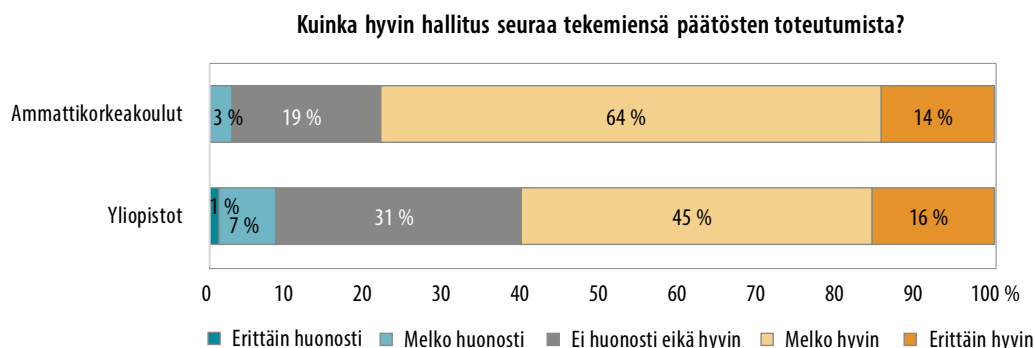
**Kuvio 9. Hallitusjäsenien arvio saamansa informaation riittävydestä**

Valtaosa vastaajista arvioi, että hallitukset pitäytyvät melko tai erittäin hyvin niille yliopistolaissa / ammattikorkeakoululaissa määritellyissä tehtävissä. Vastanneista ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenistä peräti 98 % oli tätä mieltä. Yliopistoissa vastaava prosenttiosuus oli 86 %. Hallitusten nähtiin pitäytyvän muutenkin keskustelussaan hallituksen toimialueessa (ks. kuvio 10).



**Kuvio 10. Korkeakoulujen hallitusten jäsenien näkemykset hallituksen käymästä keskustelusta (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille)**

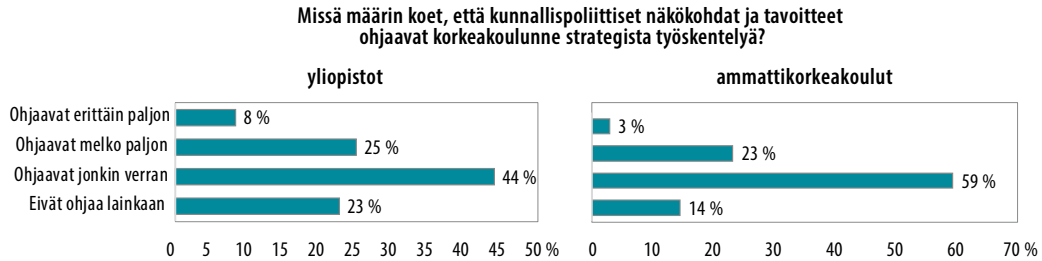
Vain 14 % ammattikorkeakoulujen ja 16 % yliopistojen hallitusjäsenistä näki, että päätöksiä seurataan erittäin hyvin. Yli neljä vuotta hallituksen jäsenenä olleet arvioivat tilannetta jälleen positiivisemmin kuin tätä lyhyemmän aikaa hallituksen jäsenenä olleet.



**Kuvio 11. Vastanneiden korkeakoulujen hallitusten näkemys hallitukset tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista strategisesti merkittäviin päätöksiin (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille)**

Yliopistojen hallitusten jäsenistä noin 75 % koki, että aluepoliittiset näkökohdat ja tavoitteet ohjaavat yliopiston strategista työskentelyä vähintään jonkin verran (ks. kuvio 12). Kolmasosa vastaajista näki että aluepoliittiset näkökohdat ja tavoitteet ohjaavat strategisesta työskentelyä melko paljon tai erittäin paljon. Ne hallituksen jäsenet, jotka kokivat, etteivät aluepoliittiset näkökohdat ohjaa strategista työskentelyä lainkaan, perustelivat näkemystään sillä, että ollakseen korkeatasoinen toimija kansallisesti ja kansainvälisesti tulee yliopiston edistää omaa strategiaansa riippumatta alueellisista erityistekijöistä. Ne vastaajat, jotka kokivat alueellisten tekijöiden vaikuttavan vähintään jonkin verran, kertoivat esimerkiksi, että alueellinen ulottuvuus toteutuu sitä kautta, että yliopisto tekee yhteistyötä alueellisten toimijoiden kanssa. Osa totesi, että hallitusten päätösten alueellisia vaikutuksia ennakoidaan, mutta alueelliset tekijät eivät itsessään määrittele tehtäviä päätöksiä. Osa vastaajista koki, että alueelliset näkökohdat ohjaavat yliopiston strategista työskentelyä paljonkin, ja tämä näkyy esimerkiksi yliopiston strategiassa.

Ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenistä 86 % koki vastaavasti, että kunnallispoliittiset näkökohdat ohjaavat strategista työskentelyä vähintään jonkin verran (ks. kuvio 12). Neljännes vastaajista arvioi, että kunnallispoliittiset näkökohdat ja tavoitteet ohjaavat strategisesta työskentelyä melko paljon tai erittäin paljon. Osa vastaajista perusteli kantaansa avoimessa kommenttikentässä. Ne vastaajat, jotka kokivat että kunnallispoliittiset näkökohdat ohjaavat ammattikorkeakoulun strategista työskentelyä melko tai erittäin paljon, kertoivat esimerkiksi, että hallitusten jäsenten puoluepoliittinen tausta näkyy heidän toiminnassaan ja että kunnallispoliittiset näkökohdat rajoittavat jossain määrin ammattikorkeakoulun kehittymismahdollisuuksia. Erään hallituksen jäsen kertoi, että osa hallituksen jäsenistä saattaa ennen kokousta sopia suullisesti äänestyskäyttäytymisestään. Osa koki taas, että alueellisia näkökohtia tuleekin ottaa huomioon tarkoituksenmukaisella tavalla. Yksi vastaaja kertoi, että kunnallispoliittiset näkökohdat ovat vaikuttaneet päätöksentekoon aiempaa vähemmän sen jälkeen kun ammattikorkeakoulusta tuli osaakehtiö.



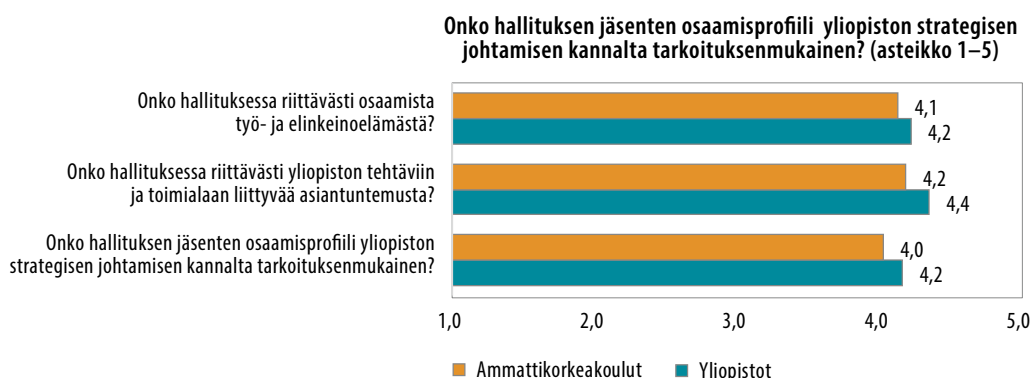
**Kuvio 12.** Vastanneiden hallitusjäsenten näkemykset siitä, miltä osin aluepoliittiset tai kunnallispoliittiset näkökohdat ja tavoitteet ohjaavat korkeakoulujen strategista työskentelyä (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallituksille)

### 4.3 Hallitusten kokoonpanot

Suurin osa vastaajista tyytyväisiä hallitusten jäsenten osaamiseen. (ks. kuvio 13). Hallituksen jäsenet arvioivat, että hallitusten jäsenten osaamisprofiilit ovat korkeakoulujen strategisen johtamisen kannalta tarkoituksenmukaisia. Asteikolla 1–5 ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenten keskimääräinen arvio asiasta oli 4,0 ja yliopistojen hallitusjäsenten arvio 4,2.

Myös korkeakoulujen tehtäviin ja toimialaan liittyvää asiantuntemusta arvioitiin hyväksi (keskimääräiset arviot olivat ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenillä 4,2 ja yliopistojen hallitusjäsenillä 4,4). Sama koski hallitusjäsenten osaamista työ- ja elinkeinoelämästä (keskimääräiset arviot 4,1 ja 4,2).

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin, mitä osaamisalueita he toivoisivat hallituksen kokoonpanossa vahvistettavan. Ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenet toivoivat eniten vahvistusta työ- ja elinkeinoelämän osaamiseen – erityisesti yritysmaailman edustus tulisi olla vahvempi (noin 10 vastausta). Toiseksi eniten (5 vastausta) toivottiin vahvempaa kansainvälistä osaamista. Yliopistojen hallitusjäsenten vastauksissa korostuivat samankaltaiset teemat. Avovastauksissa mainittiin esimerkiksi talouspuolen osaaminen (3 vastausta), yritys-elämän osaaminen (3 vastausta) sekä kansainvälinen osaaminen (3 vastausta).



**Kuvio 13.** Hallitusten jäsenten arvio hallitusten osaamisen tarkoituksenmukaisuudesta (lähde: arvioinnin kysely korkeakoulujen hallitusten jäsenille)

## 4.4 Tulevaisuuskeskustelun keskeiset teemat ja toimenpiteet

### Keskeiset havainnot

- Ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenet toivoivat tulevaisuuskeskusteluissa nostettavan nykyistä enemmän esiin seuraavia teemoja (eniten mainintoja):
  1. työelämä- ja yritys yhteistyön kehittämistä
  2. opetuksen laatu ja henkilöstön osaaminen ja
  3. tulevaisuuden osaamisvaatimuksiin vastaaminen
- Yliopistojen hallitusten jäsenet toivoivat tulevaisuuskeskustelun painottuvan nykyistä enemmän seuraaviin teemoihin:
  1. korkeakoulujen yhteiskunnallinen vaikuttavuus, arvostus ja sivistyksen merkitys,
  2. tutkimus ja tieteen autonomia ja
  3. kansainvälistyminen.
- Sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenet kokivat, että korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision saavuttamiseksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä tulee kehittää ja selkeyttää, hyvinvoivaa korkeakoulu yhteisöä tulee vahvistaa sekä korkeakoulujen rahoituksen riittävyys ja ennakoitavuus tulee varmistaa.
- Ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenet korostivat lisäksi yritys yhteistyön ja TKI-toiminnan kehittämisen merkitystä.
- Yliopistojen hallitusjäsenet korostivat lisäksi johtamisen kehittämisen sekä luottamuksen ja vuorovaikutuksen lisäämisen merkitystä niin yliopistojen sisällä kuin yliopistojen opetus- ja kulttuuriministeriön välillä

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 vuoden 2017 lopulla (ks. kuvio 14). Vision mukaan (opetus- ja kulttuuriministeriö 2017)

- Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat vahvoja instituutioita, joihin kansalaiset luottavat
- Suomessa arvostetaan tiedettä, sivistystä ja osaamista
- Hyvinvoivat korkeakouluyhteisöt ovat Suomen voimavara ja kilpailutekijä. Korkeakoulut ovat Suomen parhaita työpaikkoja.
- Lainsäädäntö, ohjaus ja rahoituskäytännöt vahvistavat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen dynaamisen kehityksen sekä erilaistumisen koulutuksessa ja tutkimuksessa ja innovaatio toiminnassa. Korkeakouluja on vähemmän ja ne ovat vaikuttavampia.

Vision toimeenpanemiseksi laaditaan tiekartta sekä sitä tukevat kehittämisohjelmat.



**Kuvio 14. Suomen korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030**  
(lähde: opetus- ja kulttuuriministeriö)

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen hallitusten jäseniltä tiedusteltiin, että minkälaisia teemoja hallitusten jäsenet toivovat korkeakoulutuksen tulevaisuuskeskustelussa nostettavan nykyistä enemmän esiin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenten vastaksissa painottuvat jossain määrin erilaiset teemat. Ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenten vastauksissa (kuvio 15) yleisimmin toistuva teema oli korkeakoulujen työelämä- ja yritys yhteistyön kehittäminen ja työelämän tarpeisiin vastaaminen, johon 19 hallituksen jäsentä nimesi painopisteeksi. Myös opetuksen laatu, henkilöstön osaaminen ja hyvinvointiin liittyvät asiat nousi usein vastauksissa esiin (17 vastausta). Kolmantena tee-

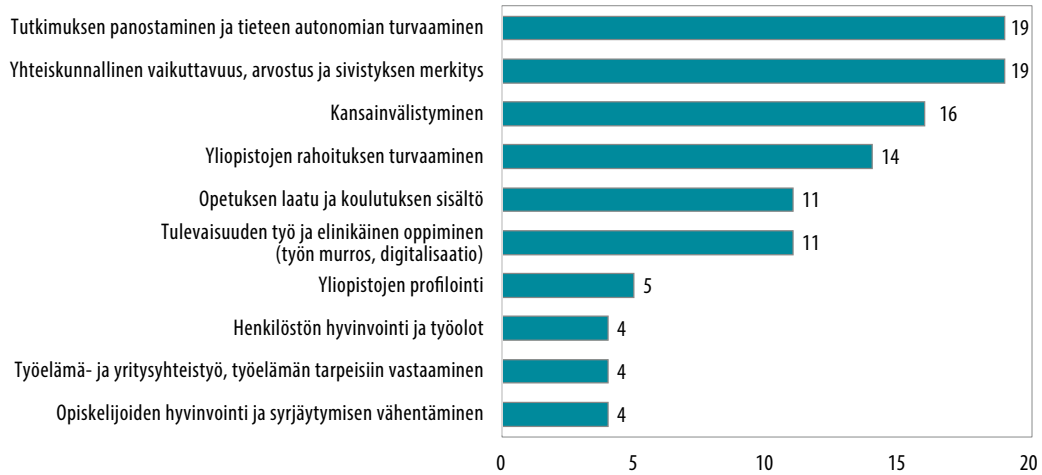
mana nousi vastauksista tulevaisuuden osaamisvaatimuksiin vastaaminen mm. koulutukseen liittyvällä joustavuuden lisäämisellä sekä elinikäisen ja jatkuvan oppimisen huomioon. Lisäksi koulutuspoliittiseen keskusteluun tulisi ottaa nykyistä vahvemmin mukaan ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen roolit ja yhteistyö, joihin kaivattiin koulutuspoliittisia linjauksia.



**Kuvio 15.** Ammattikorkeakoulujen hallitusten jäsenten nimeämät teemat, joita tulisi nostaa tulevaisuuskeskustelussa enemmän esiin

Yliopistoissa keskeisimpinä teemoja, jotka tulevaisuuskeskustelussa tulisi ottaa agendalle ovat korkeakoulutuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus, arvostus ja sivistyksen merkitys sekä tieteelliseen tutkimukseen panostaminen ja tieteen autonomian turvaaminen. Yliopistojen kansainvälistymisen vahvistaminen sai kolmanneksi eniten mainintoja. Korkeakoulujen rahoituksen turvaaminen nousi myös molempien korkeakoulujen hallitusten jäsenten vastauksissa kohtuullisen usein esiin.





**Kuvio 16.** Yliopistojen hallitusten jäsenten nimeämät teemat, joita tulisi nostaa tulevaisuudessa enemmän esiin.

Hallitustyöskentelyä koskeneessa kyselyssä vastaajilta tiedusteltiin, mitkä ovat oman korkeakoulun näkökulmasta keskeisimpiä toimenpiteitä, joihin korkeakoulutuksen vision saavuttamiseksi on ryhdyttävä. Mielenkiintoista on, että sekä ammattikorkeakoulujen että yliopistojen hallitusjäsenet nostivat neljän tärkeimmän tekijän joukkoon pitkälti samat aiheet – vastauksissa toistuivat ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyön kehittäminen ja toisaalta roolien selkeyttäminen (osa toivoi dualimallista luopumista), hyvinvoivan korkeakoulu yhteisön vahvistaminen sekä riittävän (perus)rahoituksen turvaaminen ja rahoituksen ennakoitavuuden lisääminen. Ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenet nostivat keskeisenä tekijänä myös yritysysteistyön ja TKI-toiminnan kehittämisen. Yritysysteistyön korostuminen ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenillä kuvastanee ammattikorkeakoulujen kiinteää suhdetta yrityselämään.

Yliopistojen hallitusjäsenet puolestaan nostivat tärkeäksi tekijäksi johtamisen kehittämisen sekä luottamuksen ja vuorovaikutuksen lisäämisen niin yliopistojen sisällä kuin yliopistojen opetus- ja kulttuuriministeriön välillä. Tämä saattaa liittyä siihen, että yliopistolakiarviointi osoitti, että yliopistojen johtamisjärjestelmistä tuli lakiuudistuksen myötä johtajakeskeisempiä, mikä on nopeuttanut ja joustavoittanut päätöksentekorakenteita, mutta samalla etäännyttänyt yliopistoyhteisöä päätöksenteosta. Ammattikorkeakoulujen hallitusten tavoin yliopistojen hallitusjäsenet näkivät, että yhteiskunnallista vuorovaikutusta on lisättävä, erityisesti yritysten kanssa.

Muita mainittuja seikkoja olivat opetuksen ja tutkimuksen laadun kehittäminen, kansainvälistyminen, korkeakoulujen autonomian lisääminen ja rahoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen (ks. laatikot alla).

Ammattikorkeakoulujen hallitusjäsenistä 55 kertoi oman näkemyksensä tähän liittyen. Vastauksissa toistuivat seuraavat teemat:

- Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyön kehittämisen/ syventämisen ja roolien selkiyttäminen (14 vastausta)
- Hyvinvoiva korkeakouluyhteisö (mm. työhyvinvointi ja opiskelijoiden hyvinvointi) (13)
- Yritysyhteistyön ja TKI-toiminnan kehittäminen (10)
- Rahoituksen turvaaminen ja riittävien taloudellisten resurssien takaaminen (8)
- Opetuksen sisältöjen ja laadun kehittäminen (6)
- Rahoitusmallin kehittäminen (6)
- Kansainvälistymisen ja koulutusviennin lisääminen (4)
- Autonomian lisääminen, OKM:n ohjauksen väheneminen (4)

Yliopistojen hallitusjäsenistä 67 kertoi oman näkemyksensä siitä, mihin toimenpiteisiin korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision saavuttamiseksi on ryhdyttävä. Vastauksissa toistuivat seuraavat teemat:

- Perusrahoituksen turvaaminen ja riittävien taloudellisten resurssien takaaminen sekä rahoituksen ennustettavuuden varmistaminen (19 vastausta)
- Hyvinvoivan korkeakouluyhteisön vahvistaminen (henkilöstöpolitiikka, työhyvinvointi ja työolot) (16 vastausta)
- Johtamisen kehittäminen, luottamuksen ja vuorovaikutuksen lisääminen niin yliopistojen sisällä kuin yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä (15 vastausta)
- Korkeakoulujen yhteistyön kehittäminen ja tiivistäminen, esim. duaalimallin purkaminen (14 vastausta)
- Tutkimuksen ja opetuksen laatuun panostaminen, tutkimuksen ja opetuksen integrointi (10 vastausta)
- Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen lisääminen, esimerkiksi yritysten kanssa (6 vastausta)
- Muita näkemyksiä
  - rahoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen (5 vastausta)
  - yliopistojen ja niiden tutkimuksen ja opetuksen yhteiskunnallisen arvostuksen lisääminen (5 vastausta)
  - kansainvälistyminen (5 vastausta)
  - yliopistojen tosiasiallisen autonomian lisääminen (5 vastausta)

## 5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tiede- ja teknologianeuvosto toteutti vuosina 2003–2004 julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteiden arvioinnin, jonka pohjalta valtioneuvosto teki huhtikuussa 2005 asiaa koskevan periaatepäätöksen. Tätä keväällä 2005 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä voidaan pitää arvioinnin kohteena olleiden korkeakoulu-uudistusten lähtölaukauksena. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ohella toimia suunnattiin tiede- ja teknologianeuvostoon, rahoittajaorganisaatioihin, sektoritutkimukseen sekä tutkimuksen välittäjäorganisaatioihin. Vaikka tässä arvioinnissa on keskitytty yliopisto- ja ammattikorkeakoululakien uudistuksiin, on tärkeä huomata, että ne ovat palasia laajemmassa pitkänaikavälin korkeakoulupolitiikan kehittämisessä.

Kummankin arvioitun uudistuksen perimmäinen tavoite on sama: tutkimuksen ja opetuksen laadun parantaminen. Käytännössä uudistukset ovat kuitenkin kohdistuneet tämän tavoitteen toteutumisen yleisiin normatiivisiin puitteisiin, ja niillä on ollut vain vähän suoria tutkimukseen tai opetukseen kohdistuvia vaikutuksia. Korkeakoulu-uudistusten keskeiset elementit liittyivät taloudellisen ja hallinnollisen autonomian vahvistamiseen, johtamisjärjestelmän uusimiseen ja rahoitusjärjestelmän uudistamiseen.

Korkeakoulu-uudistukset ovat muuttaneet merkittävästi korkeakoulujen johtamista ja toimintakulttuuria. Johtamisen rakenteet ja esimiestyö on ammattimaistunut ja tulostietoisuus on kasvanut merkittävästi. Muutos on ollut näkyvä sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa, mutta se on haastanut vielä enemmän yliopistojen toimintamalleja. Yliopistoissa professionaalinen autonomia on ollut perinteisesti korkea. Akateeminen yhteisö on säännellyt vahvasti yliopistoa, sen tavoitteita ja niiden toteuttamista. Yliopiston johtamisen lähtökohtana on ollut ajatus siitä, että tutkimus, opetus ja oppiminen muotoutuvat vapaasti alhaalta tieteenalayhteisöistä. Uusi yliopistolaki on murtautunut osin tätä ajattelumallia ja tämä on merkinnyt suurta kulttuurimuutosta yliopistoissa. Vaikka muutos on ollut jossain määrin pienempi ammattikorkeakouluissa, niin se näkyy myös siellä selkeästi toiminnan tulostietoisuuden vahvistumisena. Rahoitusmallin ohjaava vaikutus ei näy vain ammattikorkeakoulujen strategisessa päätöksenteossa vaan se ulottuu voimakkaasti opettajien työhön, työnkuviin ja toimintatapoihin saakka.

Yksi toteutettujen arviointien haasteista liittyi taloudelliseen tilanteeseen, jossa uudistukset on toteutettu. Korkeakoulujen rahoitusta leikattiin ja useammassa korkeakoulussa jouduttiin käymään yt-neuvotteluja. Paitsi että tämä vaikeutti itse arviointia (rahoitustason muutosten erottaminen itse uudistuksesta), niin osa uudistuksen potentiaalisista myönteisistä vaikutuksista on jäänyt samanaikaisesti toteutettujen rahoitusleikkausten varjoon. Uuden lainsäädännön suomia mahdollisuuksia olisi joiltakin osin voitu hyödyntää laajemmin, jos rahoitustilanne olisi ollut parempi. Toisaalta rahoitusleikkaukset ovat myös pakottaneet korkeakouluja fokusoimaan toimintaansa ja tehostamaan prosesseja tavalla johon pelkkä lainsäädännön ja rahoitusmallin uudistus ei olisi yksin pystynyt.

Yliopistolakiuudistusta koskeneessa raportissa (2016) ja ammattikorkeakoulu-uudistusta koskevassa raportissa (2018) on esitetty johtopäätökset kummankin uudistuksen osalta erikseen. Seuraavassa ei ole toistettu näitä johtopäätöksiä, vaan on vedetty yhteen keskeisimmät molempia uudistuksia koskevat johtopäätökset ja näihin liittyvät huomiot siitä, miten uudistuksille asetettujen tavoitteiden toteutumista tulisi viedä eteenpäin.

## Johtopäätös 1

*Uudistukset ovat vahvistaneet korkeakoulujen muodollista autonomiaa ja päätösvaltaa omasta taloudesta ja hallinnosta; rahoitusjärjestelmä rajoittaa kuitenkin korkeakoulujen tosiasiallista autonomiaa.* Uudistusten keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa korkeakoulujen vastuuta omasta taloudesta, henkilöstöstä ja toiminnan strategisesta johtamisesta. Uudistuksen myötä korkeakouluilla onkin mahdollisuus suunnata resursseja entistä vapaammin omien tavoitteidensa mukaisesti. Uudistuksen tavoitteena oli myös toimintaedellytysten vahvistaminen, joka käytännössä tarkoittaa mahdollisuutta harjoittaa lainsäädännön turvaamaa autonomiaa. Koska korkeakoulujen rahoitus tulee pääsääntöisesti valtiolta ja rahoitusta ohjataan yksityiskohtaisella indikaattoriperusteisella rahoitusmallilla, on korkeakoulujen tosiasiallisessa autonomiassa tapahtunut toistaiseksi verrattain vähän muutosta. Korkeakoulujen autonomian vahvistaminen edellyttäisi niiden rahoituksellisen autonomian vahvistamista.

## Johtopäätös 2

*Korkeakoulujen välisen yhteistyön ja profiloitumisen edellytykset ovat parantuneet; uudistuksen vaikutukset vahvempien ja kansainvälisesti kilpailukykyisempien korkeakoulujen muodostumiseen näkyvät kuitenkin hitaasti.* Korkeakoulujen välisen yhteistyön tiivistäminen ja korkeakouluverkoston tiivistäminen on ollut korkeakoulupolitiikan keskeisenä tavoitteena vuodesta 2005 lähtien. Uusi ammattikorkeakoululaki ja yliopistolaki ovat osaltaan pyrkineet tukemaan tätä muutosta. Ammattikorkeakoulujen yhteistyö yliopistojen kanssa onkin saanut uusia muotoja muun muassa omistusjärjestelyjen kautta. Nykyisen lain mukaan yliopistot voivat omistaa ammattikorkeakoulut ja lakiuudistukset ovat mahdollista-

neet uusia omistusjärjestelyjä. Lisäksi rakenteellinen yhteistyö yliopistojen ja muiden ammattikorkeakoulujen kanssa on noussut useammassa ammattikorkeakoulussa agendalle. Suomen korkeakoulu- ja tutkimuslaitosverkosto on kuitenkin edelleen erittäin hajanainen ja yksikkökoot ovat pieniä. Tämä näkyy muun muassa korkeakoulujen mahdollisuudessa pärjätä kansainvälisessä kilpailussa ja hankkia kansainvälistä rahoitusta. Erot ovat merkittäviä lähimpiin verrokkimaihin (esim. Tanska), jotka ovat pystyneet tiivistämään korkeakoulu- ja tutkimuslaitosverkostoaan Suomea nopeammin. Korkeatasoisen tutkimuksen ja opetuksen kärjen laajentaminen ja kansainvälisesti kilpailukykyisten yksiköiden luominen kokoamalla hajanaiseen korkeakoulu- ja tutkimuslaitosverkoston resursseja suurempiin yksiköihin on edelleen yksi keskeisiä korkeakoulupolitiikan tulevaisuuden haasteita.

### Johtopäätös 3

*Uudistukset ovat tehostaneet korkeakoulujen päätöksentekoa ja parantaneet niiden tuloksellisuutta; huolena on kuitenkin henkilöstön – erityisesti yliopistoyhteisöjen – etäännyminen päätöksenteosta.* Uudistukset ovat tehneet korkeakoulujen johtamisjärjestelmistä johtajakeskeisempiä. Toimivallan keskittyminen rehtoreille ja yksiköiden johtajille on mahdollistanut nopeamman, joustavamman ja ketterämmän päätöksentekorakenteen. Yliopistoissa tämä on kuitenkin tarkoittanut samalla yliopistoyhteisöjen etäännyttä päätöksenteosta. Aikaisempi virastoyliopiston hallintomalli oli yhdistelmä asiantuntija- ja virkamiesvaltaa, jota täydennettiin monijäsenisillä kollegiaalisilla hallintoelimillä. Akateemisella yhteisöllä oli vahva muodollinen asema päätöksenteossa. Vanhan mallin yleiseksi haasteeksi tunnistettiin heikko kyky tehdä yliopistotason strategisia linjauksia ja vaikeita päätöksiä. Uudessa hallintomallissa hallituksen puheenjohtajan ja rehtorin roolit korostuvat ja heidän yhteistyö on johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta avainasemassa. Eniten epäselvyyksiä yliopistojen uudessa johtamisjärjestelmässä on liittynyt yliopistokollegion asemaan. Sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa henkilöstö on suhtautunut kriittisesti muutokseen, mutta tähän vaikuttanee itse uudistusta enemmän samaan aikaan tapahtuneet rahoitusleikkaukset. Vaikka akateemisen yhteisön muodollinen asema johtamisjärjestelmässä on heikko, ei korkeakoululainsäädäntö itsessään estä henkilöstön ja opiskelijoiden parhaan osallistamista päätöksentekoon; kyse on johtamiskulttuurista, valituista johtamisen käytännöistä ja johtamisosaamisesta. Erityisesti yliopistokollegioiden asema ja akateemisen yhteisön äänen kuulemiseen liittyvät käytännöt kaipaavat kuitenkin edelleen monissa yliopistoissa selkeytystä.

### Johtopäätös 4

*Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen nykyiset roolit ja asema korkeakoulujärjestelmässä on käymistilassa; epäselvyys hidastaa korkeakoulukentän rakenteellista uudistumista ja yhteistyötä.* Keskustelua duaalimallin tulevaisuudesta on käyty käytännössä ammattikorkeakoulujen perustamisesta saakka. Viime vuosina tapahtuneiden omistusjärjestelyjen ja

muutamien korkeakoulujen suunnitelmien myötä keskustelu on ollut entistä vilkkaampaa. Vaikka virallinen tahtotila on lähtenyt duaalimallin säilyttämisestä, on tämän suhteen ollut myös häilyvyyttä. Esimerkiksi OKM:n tulevaisuuskatsauksessa vuodelta 2014 nostetaan yhtenä vaihtoehtona esille duaalimallista luopuminen. Vuoden 2018 tulevaisuuskatsauksen ja korkeakoulujen visiotyön mukaan Suomessa on kuitenkin jatkossakin erikseen ammattikorkeakouluja ja yliopistoja. Kysymys ei kuitenkaan ole vain siitä onko Suomessa duaalimalli, vaan minkälainen tämä malli on, mikäli sitä ylläpidetään. Käytännössä Suomessa ei ole koskaan ollut selkeää duaalimallia ja malli on hämärtynyt entisestään viime vuosien aikana. Voidaankin perustellusti sanoa, että olemme jo hiljalleen liukumassa pois duaalimallista, tästä käytännön esimerkkinä voi pitää mm. Itä-Suomen korkeakoulujen yhteistä tietojenkäsittelykoulutusta ja Tampereen T3-hanketta. Periaatteellinen sitoutuminen tietäntyyppiseen korkeakoulujärjestelmään (duaalimalli) tulevaisuudessa on omiaan hidastamaan korkeakoulusektorin kehitystä. Lainsäädäntöä pitää tulevaisuudessakin pystyä joustavasti kehittämään, mikäli korkeakoulujen välille syntyvät uudet yhteistyömallit tätä edellyttävät.

## LÄHTEET

- Ammattikorkeakoululaki. 932/2014. Finlex. Luettu osoitteessa:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140932>
- Antonowicz, Dominik and Jongbloed, Ben. 2015. University Governance Reform in the Netherlands, Austria, and Portugal: Lessons for Poland. Austrian Federal Ministry of Science, Research and Economy:  
[https://www.oecd.org/sti/Session2\\_Armin%20MahrWithNotes.pdf](https://www.oecd.org/sti/Session2_Armin%20MahrWithNotes.pdf)
- Bakken, Paul 2013: Institutional dynamics in Norwegian tertiary education:  
<http://www.nokut.no/en/Facts-and-statistics/Publications/Research-and-analyses/Education-in-Norway/Institutional-Dynamics-in-Norwegian-Tertiary-Education/>
- Benner, Mats & Öquist, Gunnar. 2012. Fostering breakthrough research: A comparative study. Akademiarapport. Kungliga Vetenskapsakademien. December 2012.
- CBS 2016: <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/07/the-netherlands-in-european-top-5-of-lifelong-learning>
- CHEPS 2008: Progress in higher education reform across Europe. Governance and funding reform. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analysis and case studies. Center for Higher Education Policy Studies. University of Twente.
- De Boer, Harry, Enders, Jürgen and Schimank, Uwe. 2008. Comparing Higher Education Governance Systems in Four European Countries. In: N.C. Soguel and P. Iaccard, ed. 2008. Governance and Performance of Education Systems. Springer Netherlands: Chapter 3.
- De Boer, Harry, Jongbloed, Ben, Benneworth, Paul, Cremonini, Leon, Kolster, Renze, Kottman, Andrea, Lemmens-Krug, Katharina ja Vossensteyn, Hans. 2015. Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente.
- De Boer & al. 2015: Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science.
- de Boer, Harry 2016a: Strengthening Research at the Dutch 'Hogescholen': From Ideas to Institutionalization. In: Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education. Palgrave Studies in Global Higher Education. Palgrave Macmillan, Cham.
- de Boer, Harry & van Vught, Frans 2016: Higher education governance in the Netherlands: from a Janus-head to Trimurti. In Nico Cloete, Leo Goedegebuure, Ase Gornitzka, Jens Jungblut & Bjorn Stensaker (ed.): Pathways Through Higher Education Research: A Festschrift in honour of Peter Maassen. Department of Education, University of Oslo, 25–32.
- de Boer, Harry & van Vught, Frans 2016: Higher education governance in the Netherlands: from a Janus-head to Trimurti. In Nico Cloete, Leo Goedegebuure, Ase Gornitzka, Jens Jungblut & Bjorn Stensaker (ed.): Pathways Through Higher Education Research: A Festschrift in honour of Peter Maassen. Department of Education, University of Oslo, 25–32.
- Euroeducation: <http://www.euroeducation.net/prof/ausco.htm>
- Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta. Eduskunta 4.4.2014. Luettu osoitteessa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_26+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_26+2014.pdf)
- Higher Education and Assessment Framework (2012) Work Method and Assessment Framework. 5 March 2012. [http://www.rcho.nl/media/www\\_rcho\\_nl/nl%20performagr%20assessment%20framework%202012.pdf](http://www.rcho.nl/media/www_rcho_nl/nl%20performagr%20assessment%20framework%202012.pdf)
- Kantardjiev, Kim & Haakstad, Jon 2016: Working life relevance in Norwegian discipline-oriented programmes; knowledge status and student perceptions: [http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Foredrag%20og%20artikler/2016/Kantardjiev\\_Haakstad\\_Working\\_Life\\_Relevance.pdf](http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Foredrag%20og%20artikler/2016/Kantardjiev_Haakstad_Working_Life_Relevance.pdf)
- Laki yliopistolain muuttamisesta. 954/2011. Finlex. Luettu 31.5.2018 osoitteessa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110954>
- Laki yliopistolain 87 §:n muuttamisesta. 1302/2013. Finlex. Luettu 31.5.2018 osoitteessa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131302>
- Laki yliopistolain muuttamisesta. 414/2012. Finlex. Luettu 31.5.2018 osoitteessa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120414>
- Laki yliopistolain muuttamisesta. 1172/2014. Finlex. Luettu 9.5.2016 osoitteessa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141172>
- Laki yliopistolain muuttamisesta. 256/2015. Finlex. Luettu 31.5.2018 osoitteessa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150256>
- Laki yliopistolain muuttamisesta. 1600/2015. Finlex. Luettu 31.5.2018 osoitteessa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151600>
- Lid, Stein Erik & Bakken, Pål & Kantardjiev Kim 2014: Student views on quality in their study programs – what matters? Paper presented in track 5 at the EAIR 36th annual forum in Essen, Germany.

- Martens, K.; Nagel, A; Windzio, M. & Weymann, A. 2010: Transformation of Education Policy. Springer.
- Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014.
- Nuffic 2015: The Norwegian education system described and compared with the Dutch system.
- Nyborg, Per 2007: Higher education in Norway – Fifty years of development.
- OECD 2013: Education policy outlook. Norway. OECD.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011. Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto – ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:26. Luettu 4.6.2018 osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75464/tr26.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014. Vahvemmat kannusteet koulutuksen ja tutkimuksen laadun vahvistamiselle. Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen. Luettu 4.6.2018 osoitteessa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75264/tr07.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä. 1457/2014.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015. Tarjouspyyntö: Vuonna 2010 voimaan tulleen yliopistolakiuudistuksen ja vuosina 2014–2015 tapahtuneen ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutusten arviointi. 4.5.2015. Dnro OKM/24/240/2015.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015. Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän muistioita ja selvityksiä. 2015:18.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2015. Yliopistolaitoksen ja yliopistolain uudistaminen. Luettu 31.5.2018 osoitteessa: [http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen\\_uudistaminen/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/?lang=fi)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2015. Yliopistojen profiilit uudistuvat Suomen Akatemian rahoituksella. Verkko uutinen 29.5.2015. Luettu 22.4.2016 osoitteessa <http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2015/05/profiilit.html>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015. Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19. Luettu 4.6.2018 osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75157/tr19.pdf?sequence=1>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), 2015. Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:18. Luettu 4.6.2018 osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75159>
- Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19. Luettu 21.4.2016 osoitteessa: <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2015/yliopistot.html>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016. Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Loppuraportti 30.6.2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30. Luettu 31.5.2018 osoitteessa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75416/okm30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030. Luettu 31.5.2018 osoitteessa <http://minedu.fi/korkeakoulutuksen-ja-tutkimuksen-visio-2030>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018. Korkeakoulujen ja tiedelaitosten ohjaus, rahoitus ja sopimukset. Luettu 31.5.2018 osoitteessa <http://minedu.fi/ohjaus-rahoitus-ja-sopimukset>
- Pausits, Attila & Huisman, Jeroen 2016: Austria – the establishment of Universities of Applied Sciences. <https://publications.europa.eu/publication-detail/-/publication/f924dc2a-3f4e-11e6-af30-01aa75ed71a1>
- Ramboll. 2014. Tutkimustoiminnan vaikuttavuus yliopistojen rahoitusmallissa – selvitys. Tekniikan akateemiset ja Teknologiaetollisuus ry.
- Seuri Allan ja Vartiainen Hannu 2018. Yliopistojen rahoitus, kannustimiset ja rakennekehitys. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti. Luettu 4.6.2018 osoitteessa [https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/uploads/2018/01/Seuri\\_Vartiainen\\_2018-1.pdf](https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/uploads/2018/01/Seuri_Vartiainen_2018-1.pdf)
- Sivstysvaliokunnan mietintö 5/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunta. Luettu 31.5.2018 osoitteessa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/sivm\\_5+2009.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/sivm_5+2009.pdf)
- Suomen Akatemia 2016. Tieteen tila 2016. Toim Nuutinen Anu, Mälkki Anssi, Huutoniemi Kari ja Törnroos Johanna. Luettu 6.6.2018 osoitteessa [http://www.aka.fi/globalassets/30tiedepoliittinen-toiminta/tieteen-tila/aka\\_tieteen\\_tila\\_yksi.pdf](http://www.aka.fi/globalassets/30tiedepoliittinen-toiminta/tieteen-tila/aka_tieteen_tila_yksi.pdf)
- Statistics Norway 2017: <http://www.ssb.no/en>
- The Netherlands Association of Universities of Applied Sciences 2017: <http://www.verenighogescholen.nl/english>
- Yliopistolaki 24.7.2009/558. Finlex. Luettu 31.5.2018 osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>



# Liite. Kysely hallitustyöskentelystä korkeakoulujen hallituksille (kyselylomake)

## Kysely hallitustyöskentelystä

### Taustakysymykset

1. Valitse ammattikorkeakoulu / yliopisto, jonka hallituksen jäsen olet:
  - a. tähän lista
2. Kuinka pitkään olet kokonaisuudessaan toiminut kyseisen ammattikorkeakoulun / yliopiston hallituksessa?
  - a. Alle vuoden
  - b. 1–4 vuotta
  - c. Yli 4 vuotta
3. Minä vuonna olet ensimmäisen kerran toiminut kyseisen ammattikorkeakoulun / yliopiston hallituksessa? \_\_\_\_\_
4. Mikä kuvaa omaa taustaasi parhaiten?
  - a. Tämän korkeakoulun ulkopuolisen tahon edustaja
  - b. Tämän korkeakoulun henkilöstön edustaja
  - c. Tämän korkeakoulun opiskelijan edustaja
  - d. Tämän korkeakoulun omistajan edustaja (AMK:t)
  - e. Muu, mikä?

### Hallituksen ja rehtoraatin välinen suhde

5. Kuinka selkeänä pidät hallituksen ja rehtorin välistä työnjakoa?
  - a. Erittäin epäselvä
  - b. Melko epäselvä
  - c. Ei epäselvä eikä selvä
  - d. Melko selvä
  - e. Erittäin selvä

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**6. Saako hallitus riittävästi informaatiota yliopiston / ammattikorkeakoulun toiminnasta päätöksentekonsa pohjaksi?**

- a. Informaation riittävyys on erittäin puutteellinen
- b. Informaation riittävyys on melko puutteellinen
- c. Informaation riittävyys on kohtalainen
- d. Informaation riittävyys on melko hyvä
- e. Informaation riittävyys on erittäin hyvä

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**7. Ovatko hallituksen tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet yliopiston / ammattikorkeakoulun strategisesti merkittäviin päätöksiin riittävät?**

- a. Vaikutusmahdollisuudet ovat erittäin vähäiset
- b. Vaikutusmahdollisuudet ovat melko vähäiset
- c. Vaikutusmahdollisuudet ovat kohtalaiset
- d. Vaikutusmahdollisuudet ovat on melko hyvät
- e. Vaikutusmahdollisuudet ovat erittäin hyvät

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**Hallituksen toiminta**

**8. Kuinka hyvin hallituksen ja rehtorin välinen yhteistyö on käytännössä toiminut?**

- a. Erittäin huonosti
- b. Melko huonosti
- c. Ei huonosti eikä hyvin
- d. Melko hyvin
- e. Erittäin hyvin

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**9. Kuinka hyvin hallitus on pitäytynyt sille yliopistolaissa / ammattikorkeakoululaissa määritellyissä tehtävissä?**

- f. Erittäin huonosti
- g. Melko huonosti
- h. Ei huonosti eikä hyvin
- i. Melko hyvin
- j. Erittäin hyvin

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

### **Hallituksen sisäinen dynamiikka ja toimintakulttuuri**

**10. Kuinka monta kertaa hallitus kokoontuu vuodessa?**

- a. 1–3 kertaa
- b. 4–6 kertaa
- c. Yli 7–10 kertaa
- d. Yli 10 kertaa

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**11. Ovatko hallituksen jäsenet mielestäsi perehtyneet riittävän hyvin saamaansa informaatioon hallituksen kokouksiin osallistuessaan?**

- a. Erittäin huonosti
- b. Melko huonosti
- c. Ei huonosti eikä hyvin
- d. Melko hyvin
- e. Erittäin hyvin

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**12. Pitäytyykö keskustelu hallituksen toimialueessa?**

- a. Erittäin huonosti
- b. Melko huonosti
- c. Ei huonosti eikä hyvin
- d. Melko hyvin
- e. Erittäin hyvin

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**13. Pystyykö hallitus tekemään selkeitä päätöksiä keskustelun pohjalta?**

- a. Ei koskaan
- b. Melko harvoin
- c. Välillä
- d. Melko usein
- e. Lähes aina

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**14. Kuinka hyvin hallitus seuraa tekemiensä päätösten toteutumista?**

- a. Erittäin huonosti
- b. Melko huonosti
- c. Ei huonosti eikä hyvin
- d. Melko hyvin
- e. Erittäin hyvin

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**15. VAIN AMK-KYSELYYN: Missä määrin koet, että kunnallispoliittiset näkökohdat ja tavoitteet ohjaavat ammattikorkeakoulunne strategista työskentelyä?**

- a. Eivät ohjaa lainkaan
- b. Ohjaavat jonkin verran
- c. Ohjaavat melko paljon
- d. Ohjaavat erittäin paljon

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**16. VAIN YLIOPISTO-kyselyyn: Missä määrin koet, että aluepoliittiset näkökohdat ja tavoitteet ohjaavat yliopistonne strategista työskentelyä?**

- e. Eivät ohjaa lainkaan
- f. Ohjaavat jonkin verran
- g. Ohjaavat melko paljon
- h. Ohjaavat erittäin paljon

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

### **Hallituksen kokoonpano**

**17. Onko hallituksen jäsenten osaamisprofiili ammattikorkeakoulu / yliopisto strategisen johtamisen kannalta tarkoituksenmukainen?**

- a. Ei vastaa lainkaan strategisen johtamisen tarpeita
- b. Vastaa heikosti strategisen johtamisen tarpeita
- c. Ei vastaa heikosti eikä hyvin strategisen johtamisen tarpeita
- d. Vastaa melko hyvin strategisen johtamisen tarpeita
- e. Vastaa erittäin hyvin strategisen johtamisen tarpeita

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

**18. Onko hallituksessa riittävästi ammattikorkeakoulu / yliopisto tehtäviin ja toimialaan liittyvää asiantuntemusta?**

- a. Osaaminen on erittäin riittämätöntä
- b. Osaaminen on melko riittämätöntä
- c. Ei riittämätöntä eikä riittävää
- d. Osaaminen on melko riittävää
- e. Osaaminen on täysin riittävää

**19. Onko hallituksessa riittävästi osaamista työ- ja elinkeinoelämästä?**

- f. Osaaminen on erittäin riittämätöntä
- g. Osaaminen on melko riittämätöntä
- h. Ei riittämätöntä eikä riittävää
- i. Osaaminen on melko riittävää
- j. Osaaminen on täysin riittävää

Voit halutessasi perustella tässä vastaustasi: \_\_\_\_\_

20. Onko jokin osaamisalue, joka hallituksen kokoonpanossa olisi mielestäsi voinut olla vahvempi? \_\_\_\_\_

### Avokysymykset loppuun

**A1 Mitkä ovat mielestäsi keskeisimmät hallitustyöskentelyn kehitystarpeet omassa ammattikorkeakoulussasi / yliopistossasi:**

Korkeakoulutuksen vision mukaan vuonna 2030:

- Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat vahvoja instituutioita, joihin kansalaiset luottavat. Suomessa arvostetaan sivistystä, tiedettä ja osaamista.
- Hyvinvoivat korkeakouluyhteisöt ovat Suomen voimavara ja kilpailutekijä. Korkeakoulut ovat Suomen parhaita työpaikkoja.
- Lainsäädäntö, ohjaus ja rahoituskäytännöt vahvistavat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen dynaamisen kehityksen sekä erilaistumisen koulutuksessa ja tutkimuksessa ja innovaatiotoiminnassa.
- Korkeakouluja on vähemmän ja ne ovat vaikuttavampia.

**A2. Mitkä ovat oman ammattikorkeakoulunne / yliopistonne näkökulmasta keskeisimpiä toimenpiteitä joihin vision saavuttamiseksi on ryhdyttävä? \_\_\_\_\_**

**A3. Nimeä (korkeintaan) 3 keskeisintä teemaa, joita toivoisit korkeakoulutuksen tulevaisuuskeskustelussa nostettavan nykyistä enemmän esiin:**

Teema 1: \_\_\_\_\_

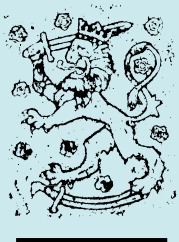
Teema 2: \_\_\_\_\_

Teema 3: \_\_\_\_\_

Muut kommentit kyselyn aiheisiin liittyen: \_\_\_\_\_







Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-589-1 (PDF)

ISSN: 1799-0351 (PDF)