

---

# KORKEAKOULU-UUDISTUSTEN ARVIOINTI

Arviointien julkistaminen 21.09.2018



---

# KOLME ARVIOINTIA

Korkeakoulu-uudistusten arviointi

1

Yliopistolakiuudistuksen arviointi 2015-2016

2

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi 2017-2018

3

Korkeakoulu-uudistusten arviointi 2018



---

# AMK-UUDISTUKSEN ARVIOINTI

Arvioinnin keskeiset havainnot ja johtopäätökset

---

# ARVIOINNIN KOHDE

## Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

- Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa ammattikorkeakoulujen edellytyksiä vastata aikaisempaa itsenäisemmin ja joustavammin työelämän, muun yhteiskunnan ja alueiden muuttuviin kehittämistarpeisiin.
- Ammattikorkeakoulu-uudistuksessa kaikista ammattikorkeakouluista muodostettiin osakeyhtiöitä, vastuu perusrahoituksesta siirtyi valtiolle ja ammattikorkeakoulujen hallintoa muutettiin.
- Rahoitusmallin uudistamisella haluttiin siirtyä selkeästi tuloksellisuutta painottavaan rahoitusjärjestelmään ja pyrittiin tukemaan nykyistä paremmin koulutuksen ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan laatua ja vaikuttavuutta.
- Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arvioinnissa tarkasteltiin, millaisia vaikutuksia uudella lainsäädännöllä sekä sen tuomilla uusilla toimintamahdollisuuksilla on ollut ammattikorkeakouluissa.
- Arviointi kohdistui sekä lainsäädäntömuutosten arviointiin sekä uuden rahoitusmallin vaikutusten arviointiin.

---

# ARVIOINNIN NÄKÖKULMAT

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

1. Vaikutukset ammattikorkeakoulujen autonomiaan ja toimintavapauksiin
2. Vaikutukset ammattikorkeakoulujen rakenteisiin ja johtamiseen
3. Vaikutukset tuloksellisuuteen ja rahoitukseen
4. Vaikutukset henkilöstöön ja toimintatapoihin
5. Vaikutukset opiskelijoihin
6. Vaikutukset työelämälähtöisyyteen ja TKI-toimintaan
7. Vaikutukset korkeakoulujen yhteistyöhön

---

# VAIKUTUKSET AUTONOMIAAN

## Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

1

**Uudistus on vahvistanut ammattikorkeakoulujen autonomiaa suhteessa kuntiin.** Ennen uudistusta ammattikorkeakoulut olivat hyvin erilaisissa asemissa suhteessa kuntiin ja kuntayhtymiin. Uudistuksen vaikutukset ovat olleet merkittävimpiä niille ammattikorkeakouluille, jotka ovat aiemmin toimineet kuntayhtymän tai kunnan ylläpitämänä yksikkönä.

2

**Osassa ammattikorkeakouluja kunnallispoliittiset intressit ja kuntien omistajaohjaus haastavat edelleen päätöksenteon autonomiaa.** Vaikka uudistus on irtaannuttanut ammattikorkeakouluja kunnallispolitiikasta ja lisännyt niiden autonomiaa, on osassa ammattikorkeakouluja edelleen haasteena kunnallispolitiisten intressien liialliset vaikutuspyrkimykset päätöksentekoon. Lisäksi valtaosa ammattikorkeakouluista on osa kuntakonsernia. Tämä luo kiinteän ohjaussuhteen kuntaomistajan ja ammattikorkeakoulun välille ja myös potentiaalisen riskin autonomialle.

3

**Uusi toimilupakäytäntö on parantanut ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja suunnata toimintaansa alueellisten tarpeiden mukaisesti.** Aloituspaikkasäätelystä luopuminen ja uudistunut toimilupakäytäntö on vahvistanut ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia tehdä ydintoimintaansa koskevia strategisia valintoja. Nykyisen toimiluvan puitteissa ammattikorkeakouluilla mahdollista käynnistää entistä paremmin sellaisia koulutuksia, jotka ovat tarkoituksenmukaisia ammattikorkeakoulun strategian ja alueen elinkeinoelämän kehittymisen kannalta.

---

# VAIKUTUKSET AUTONOMIAAN

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

4

**Osakeyhtiömuotoon siirtyminen on lisännyt ammattikorkeakoulujen vastuuta omasta taloudesta ja strategiasta.**

Yhtiöittäminen on vahvistanut itsenäisyyttä taloutta koskevassa päätöksenteossa sekä luonut aikaisempaa selkeämmät pelisäännöt ja roolit hallituksen ja johdon välille. Yhtiöittämisen myötä asioita voidaan viedä ketterämmin läpi ja toimintamahdollisuudet yhtiömuotoisuuden kautta ovat aiempaa paremmat.

5

**Rahoitusmalli ja tutkintokatot säätelevät autonomian rajoja ja antavat OKM:lle työkalun ammattikorkeakoulujen strategiseen ohjaukseen.**

Rahoitusmalli antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle vahvan työkalun ohjata ammattikorkeakoulujen toimintaa ja OKM:n strateginen ohjausvalta ammattikorkeakouluihin onkin tässä mielessä vahvistunut samalla kun ammattikorkeakoulujen autonomiaa on lisätty. Rahoitusmallin ohella autonomian rajoja säädellään tutkintokatoilla. Tutkintokatot määrittävät ammattikorkeakoulujen kokoa ja lyövät lukkoon merkittävän osan ammattikorkeakoulujen rahoituksesta.

6

**Ammattikorkeakoulujen toimintakulttuuri on muuttunut tulostietoisemmaksi.** Uudistus on vahvistanut ammattikorkeakoulujen johtamista ja esimiestyötä. Ammattikorkeakoulut ovat aikaisempaa tulosorientoituneempia ja tietoisuus toiminnan tuloksellisuudesta ja sen mittaamisesta käytettävistä tekijöistä on vahvistunut läpi organisaation.

---

# VAIKUTUKSET RAHOITUKSEEN JA TULOKSELLISUUTEEN

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

7

**Uusi rahoitusmalli on lisännyt ammattikorkeakoulujen tuloksellisuutta ja tehokkuutta.** Toiminnassa keskitytään entistä selkeämmin rahoituksen kannalta keskeisiin asioihin. Ammattikorkeakoulujen tuloksellisuus on kuitenkin kasvanut pidemmällä aikavälillä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tuloksellisuuden kasvua selittääkin paitsi rahoitusmalli ja sen pohjalta tehty kehitystyö, niin oleellisesti myös niukkenevat resurssit, jotka ovat pakottaneet tuottamaan tutkinnot aikaisempaa pienemmillä voimavaroilla.

8

**Strategiarahoituksen jakoperusteet ovat epäselviä ja niiden läpinäkyvyyttä pidetään heikkona.** Strategiarahoituksen myöntökriteerien läpinäkyväisyys saa laajasti kritiikkiä. Tämä voi vähentää strategiarahoituksen ohjausvaikutusta. Strategiarahoitukseen liittyvällä osuudella on pyritty tukemaan erityisesti ammattikorkeakoulujen välistä yhteistyötä.

9

**Uudistus on kannustanut ulkopuolisen hankerahoituksen hankkimiseen.** Uusi rahoitusmalli on lisännyt ammattikorkeakoulujen kiinnostusta ulkopuoliseen hankerahoituksen hakemiseen. Erityisesti ammattikorkeakoulujen ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrä on kasvanut vuosien 2015–2017 aikana.



---

# VAIKUTUKSET HENKILÖSTÖÖN

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

10

**Uudistus on muuttanut henkilöstön työnkuvia ja työstä on tullut tulostietoisempää.**

Ammattikorkeakoulujen toiminnan tavoitteellisuuden ja tulostietoisuuden lisääntyminen näkyy myös henkilöstön työnkuvissa. Rahoitusmallissa oleviin keskeisien tulosmittareiden seuranta on tullut osaksi opettajien työnkuvaa.

11

**Henkilöstö arvioi uudistuksen vaikuttaneen kielteisesti työhyvinvointiin; taustalla vaikuttavat rahoitusleikkaukset.**

Arvioinnissa toteutetun henkilöstökyselyn mukaan ammattikorkeakoulu-uudistuksen arvioidaan vaikuttaneen kielteisesti henkilöstön työhyvinvointiin. Viime vuosien rahoitusleikkaukset vaikuttavat kuitenkin vääjäämättä arvioinnin henkilöstökyselyn tuloksiin. Rahoitusleikkausten seurauksena ammattikorkeakouluissa on ollut käynnissä useita yhteistoimintaneuvotteluja. Rahoitusleikkauksilla onkin todennäköisesti ollut enemmän negatiivisia vaikutuksia työn kuormittavuuteen ja työssä jaksamiseen, kuin itse ammattikorkeakoulu-uudistuksella.

---

# VAIKUTUKSET OPISKELIJOIHIN

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

12

**Opintojen etenemiseen kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota. Sen sijaan opetuksen laatu on henkilöstön mukaan jäänyt aikaisempaa vähemmälle huomiolle.** Uusi rahoitusmalli on kannustanut ammattikorkeakouluja kiinnittämään entistä enemmän huomiota opiskelijoiden opintojen etenemiseen ja valmistumiseen. Kysyttäessä henkilöstöltä asioita, joissa ammattikorkeakoulussa on tapahtunut eniten negatiivista kehitystä viimeisen kolmen vuoden aikana, nousee opetuksen ja ohjauksen laatu toiseksi tärkeimmäksi asiaksi. Opiskelijat arvioivat opetuksen ja ohjauksen laadussa tapahtuneita muutoksia kokonaisuudessaan omana opiskeluaikanaan kuitenkin melko neutraalisti.

13

**Uudistuksen välittömät vaikutukset opiskelijoihin ovat verrattain vähäisiä.** Suurin osa ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutuksista opiskelijoihin syntyy välillisesti ammattikorkeakoulujen tekemien strategisten valintojen pohjalta ja varsinaiset opiskelijoiden asemaan vaikuttaneet muutokset olivat ammattikorkeakoulu-uudistuksessa vähäisiä. Opiskelijat näkevät viime vuosien negatiivisena ilmiönä opinnoissaan erityisesti lähiopetuksen määrän vähenemisen. Ei ole kuitenkaan selvää, että tämä olisi seurausta ammattikorkeakoulu-uudistuksesta vaan todennäköisemmin enemmän asiaan on vaikuttanut rahoitusleikkaukset sekä toisaalta digitalisaatiokehityksen suomat mahdollisuudet.

---

# VAIKUTUKSET TYÖELÄMÄYHTEISTYÖHÖN

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

14

**Ammattikorkeakoulujen työelämäyhteistyöhön ollaan yleisesti varsin tyytyväisiä; uudistuksen vaikutukset tähän jääneet melko vähäisiksi.** Ammattikorkeakoulujen kasvanut autonomia luo edellytyksiä reagoida nopeammin elinkeinoelämän tarpeisiin ja kehittää uudenlaisia yhteistyön malleja. Kokonaisuudessa uudistuksen vaikutukset työelämälähtöisyyden edistämiseen arvioitiin melko vähäisiksi. Työelämäyhteistyötä edistää elinkeinoelämän edustajien mukaan muun muassa se, että ammattikorkeakoulut ovat monille toimijoille helpommin lähestyttäviä kuin esimerkiksi yliopistot.

15

**TKI-toimintaan on osassa ammattikorkeakouluja panostettu aiempaa enemmän.** Esimerkiksi erilaisia kumppanuusmalleja on kehitetty systemaattisesti ja osaamiskeskittymiin ja innovaatioprojekteihin yhteistyössä yritysten kanssa on panostettu aiempaa enemmän. Esimerkit koskevat vain osaa ammattikorkeakouluja ja kokonaisuudessa uudistuksen vaikutukset TKI-toimintaan arvioitiin melko vähäisiksi.

---

# VAIKUTUKSET KORKEAKOULUJEN YHTEISTYÖHÖN

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi

16

**Ammattikorkeakoulujen strateginen yhteistyö muiden korkeakoulujen kanssa on lisääntynyt viime vuosina.** Korkeakoulujen välisen yhteistyön tiivistäminen – ja koko korkeakouluverkoston tiivistäminen – on ollut korkeakoulupoliitiikan keskeisenä tavoitteena vuodesta 2005 lähtien, jolloin annettiin asiaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. Uusi ammattikorkeakoululaki ja yliopistolaki ovat osaltaan pyrkineet tukemaan tätä muutosta. Ammattikorkeakoulujen yhteistyö yliopistojen kanssa onkin saanut uusia muotoja muun muassa omistusjärjestelyjen kautta.

17

**Ammattikorkeakoulujen välinen kilpailu on lisääntynyt.** Ammattikorkeakoulujen keskinäinen vertailu ja kilpailu on selvästi lisääntynyt uudistuksen myötä. Tämä johtuu siitä, että toimintaa mitataan aiempaa enemmän ja kaikki kilpailevat osittain samasta rahoituksesta. Kilpailun lisääntyminen on osaltaan myös kannustanut kumppanuuksien kehittämiseen ja syventämiseen.



---

# KORKEAKOULU- UUDISTUSTEN ARVIOINTI

Arvioinnin keskeiset havainnot ja johtopäätökset

---

# ARVIOINNIN KOHDE

## Korkeakoulu-uudistusten arviointi

- 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 korkeakoulu-uudistusten lähtölaukauksena.
- Korkeakoulu-uudistusten keskeiset elementit liittyivät taloudellisen ja hallinnollisen autonomian vahvistamiseen, johtamisjärjestelmän uusimiseen ja rahoitusjärjestelmän uudistamiseen.
- Molemmat uudistukset ovatkin 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 akateeminen yhteisö on perinteisesti säännelty vahvasti yliopistoa, sen tavoitteita ja niiden toteuttamista. Yliopiston johtamisen lähtökohtana on ollut ajatus, että tutkimus, opetus ja oppiminen muotoutuvat vapaasti alhaalta tieteenalayhteisöistä. Uusi yliopistolaki on murtanut osin tätä ajattelumallia ja tämä on merkinnyt suurta kulttuurimuutosta yliopistoissa..

---

# ARVIOINNIN TOTEUTUSAJANKOHTA

Korkeakoulu-uudistusten arviointi

- 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 fokuoimaan toimintaansa ja tehostamaan prosesseja tavalla johon pelkkä lainsäädännön ja rahoitusmallin uudistus ei olisi yksin pystynyt.

---

# JOHTOPÄÄTÖS 1

Korkeakoulu-uudistusten arviointi

**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.
- Uudistusten myötä korkeakouluilla on mahdollisuus suunnata resursseja entistä vapaammin omien tavoitteidensa mukaisesti.
- Uudistusten 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

## Korkeakoulu-uudistusten arviointi

**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 mahdollistaneet 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.
- *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

Korkeakoulu-uudistusten arviointi

**Uudistukset ovat tehostaneet korkeakoulujen päätöksentekoa ja parantaneet niiden tuloksellisuutta; huolena on kuitenkin henkilöstön – erityisesti yliopistoyhteisöjen – etääntyminen 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 etääntymistä päätöksenteosta.
- Uudessa hallintomallissa hallituksen puheenjohtajan ja rehtorin roolit korostuvat ja heidän yhteistyö on johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta avainasemassa. Vanhassa mallissa taas yleiseksi haasteeksi tunnustettiin heikko kyky tehdä yliopistotason strategisia linjauksia ja vaikeita päätöksiä.
- Eniten epäselvyyksiä yliopistojen uudessa johtamisjärjestelmässä on liittynyt yliopistokollegion asemaan.
- Vaikka akateemisen yhteisön muodollinen asema johtamisjärjestelmässä on heikko, ei korkeakoululainsäädäntö itsessään estä henkilöstön ja opiskelijoiden vahvaakin osallistamista päätöksentekoon; kyse on johtamiskulttuurista, valituista johtamisen käytännöistä ja johtamisosaamisesta.
- *Eryteisesti yliopistokollegioiden asema ja akateemisen yhteisön äänen kuulemiseen liittyvät käytännöt kaipaavat kuitenkin edelleen monissa yliopistoissa selkeytystä.*

---

# JOHTOPÄÄTÖS 4

Korkeakoulu-uudistusten arviointi

**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.
- *Periaatteellinen sitoutuminen tietyntyyppiseen korkeakoulujärjestelmään (duaalimalli) tulevaisuudessa on omiaan hidastamaan korkeakoulusektorin kehitystä. Lainsäädäntöä pitää tulevaisuudessakin pystyä joustavasti kehittämään, mikäli korkeakoulujen välille syntyvät uudet yhteistyömallit tätä edellyttävät.*