

Yliopistot

Pvm
29.10.2002

Dnro
28/ 500/ 2002

Viite:
Asia: Opetusministeriön palaute yliopistojen toiminnasta vuonna 2001

Merkittävä osa opetusministeriön ja yliopistojen välistä ohjausta on vuosittain käytävät tulosneuvottelut, joiden yhteydessä sovitaan tavoitteista, niiden saavuttamiseen tarvittavista voimavaroista ja ministeriö antaa palautteen aiempien tavoitteiden toteutumisesta. Valtionneuvoston keskushallinnon uudistamista koskevien periaatteiden mukaan ja ohjauksen kehittämiseksi opetusministeriö antaa palautteen tänä vuonna ensimmäisen kerran myös kirjallisena.

Ministeriön palaute perustuu vuoden 2001 tilinpäätökseen, KOTA - tietokannan tilastotietoihin, Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksiin, keväällä 2002 käytyyn tulosneuvotteluun sekä muuhun ministeriölle toimitettuun kirjalliseen ja suulliseen informaatioon. Kirjallinen palaute keskittyy strategiaan kysymyksiin ja se sisältää kaikille yliopistoille annettavan yhteisen palautteen lisäksi yliopistokohtaisen palautteen.

Yliopistojen tulosohjausjärjestelmän kehittämistä pohtivan opetusministeriön ja yliopistojen yhteisen työryhmän toimeksiantoon sisältyy myös ehdotusten tekeminen seurannan ja raportoinnin kehittämiseen. Muistiosta saatavat yliopistojen lausunnot otetaan huomioon kirjallisen palautteen edelleen kehittämisessä.

Kirjallisen palautteen yhteydessä yliopistoille toimitetaan myös seuraavan tulosneuvottelukierroksen valmisteluaineistona yliopistot ja koulutusalat -julkaisu.

Ylijohtaja

Arvo Jäppinen

Johtaja

Markku Mattila

TIEDOKSI OPM/ TAL
OPM/ TP
OPM/ AIK
Valtiontalouden tarkastusvirasto

LIITTEET Opetusministeriön palaute yliopistojen toiminnasta vuonna 2001
Yliopistot ja koulutusalat -julkaisu

OPETUSMINISTERIÖN PALAUTE YLIOPISTOILLE VUODEN 2001 TOIMINNASTA

YLIOPISTOJEN STRATEGINEN KEHITYSTYÖ

Laadunvarmistuksen merkitys ja arviointien tulosten hyödyntäminen

Arvioinnista on tullut osa yliopistojen toiminnan laadun kehittämistä. Arviointitiedolla on merkitystä myös seurantatietona sellaisen toiminnan osalta, jolle ei ole voitu asettaa mitattavissa olevia tavoitteita. Arviointien vaikuttavuutta ja hyödyntämistä koskevat selvitykset ja yliopistojen toimintakertomukset osoittavat, että arviointien tulosten hyödyntämisessä päätöksenteossa on kehittämisen tarvetta. Arviointiprosessit eivät myöskään kaikissa tapauksissa ole johtaneet systemaattiseen itsearviointiin, mikä olisi arvioinnin hyödyntämisen kannalta toivottavaa. Arviointien tulosten hyödyntämistä tuleekin lisätä osana yliopistojen strategista toiminnan laadun kehitystyötä. Arviointien johdosta toteutettavat yliopistojen toimenpiteet ja arviointien hyödyntäminen on syytä ottaa yliopistojen johdon, mahdollisesti myös yliopistojen hallitusten ja sisäisten tulosneuvottelujen asialistalle. Yliopistojen on seuraavissa tulosneuvotteluissa esitettävä opetusministeriölle keskeisinä pitämänsä arvioinnin tulokset ja raportoitava niistä toimenpiteistä, joihin on tulosten johdosta ryhdytty.

Yliopistot ovat luoneet omia sisäisiä laadunvarmistusjärjestelmiä, mutta näiden osalta haasteita riittää vielä seuraavillekin vuosille. Muutamassa yliopistossa arviointi ja laadunvarmistus näyttää tapahtuvan vahvasti yliopiston johdon ohjauksessa, toisissa yliopistoissa vastuu on pitkälti oppiaineilla, laitoksilla tai tiedekunnilla. Oleellista on löytää yliopiston strategisen kehittämistyön kannalta toimiva tasapaino lähestymistapojen välillä. Opetusministeriö kehottaa yliopistoja jatkamaan kokonaisvaltaisen laatutyön ja sen menetelmien kehittämistä, johon kuuluu niin opetus, oppiminen ja tutkimus kuin hallinnonkin laatu.

Perusopetuksen ja tutkintojen kehittäminen

Opetusministeriö pyysi yliopistoja toimittamaan perusopintojen ja –tutkintojen kehittämisstrategiat ministeriöön vuoden 2001 loppuun mennessä. Strategioita käsiteltiin kunkin yliopiston tulosneuvotteluissa keväällä 2002.

Kaikissa yliopistoissa on meneillään runsaasti toimenpiteitä perusopetuksen ja –tutkintojen kehittämiseksi. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa esitettyä tavoitetta tutkintoaikojen lyhentämiseksi ei yliopistoissa kyseenalaisteta, vaan yliopistot näyttävät olevan sitoutuneita valtioneuvoston asettaman tavoitteen toteuttamiseen.

Lähes kaikissa yliopistoissa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota opettajien pedagogisten taitojen parantamiseen. Usein tämä liittyy uuden opetusteknologian laajempaan käyttöönottoon, mutta myös perinteisten opetusmenetelmien kehittämiseen.

Opettajien pedagogista työtä tuetaan useissa yliopistoissa erilaisin opetuskokonaisuuksin. Muutamat yliopistot edellyttävät kaikilta vakinaisilta opettajiltaan tietyn laajuisten pedagogisten opintojen suorittamista määräajassa. Opetusministeriö pitää tätä kehitystä myönteisenä ja rohkaisee yliopistoja edellyttämään pedagogisia opintoja opettajiltaan ja järjestämään tarvittavaa opetusta.

Myös tutorointiin kiinnitettiin strategioissa paljon huomiota. Opetusministeriö pitää erityisen myönteisenä opettajatutoroinnin kehittämistä ja korostaa, että opiskelijatutoroinnin ja opettajatutoroinnin tavoitteissa on selvä ero. Opiskelijatutorointi liittyy enemmänkin akateemiseen yhteisöön perehdyttämiseen kuin varsinaisiin opintoihin.

Henkilökohtaiset opintosuunnitelmat on otettu tai suunnitellaan otettavaksi käyttöön useissa yliopistoissa ja useilla koulutusaloilla. Ministeriö suosittelee henkilökohtaisten opintosuunnitelmien mahdollisimman laajaa käyttöönottoa, sillä HOPS on toimiva väline myös elinikäisen oppimisen tarpeiden huomioonottamisessa ja on omiaan lisäämään joustavuutta ja yksilöllisyyttä opintoihin. Tietojärjestelmien kehittäminen opintojen suunnittelun ja seurannan välineenä on ministeriön näkemyksen mukaan ensiarvoisen tärkeää. Monet yliopistot ovatkin ottaneet sähköiset HOPSit käyttöön.

Useissa yliopistoissa on vireillä alakohtaisia tutkintorakenteen kaksiportaistamiseen liittyviä kehittämishankkeita, joista osa ministeriön erillisrahoituksella. Ministeriö arvioi, että hankkeet ovat jo siinä vaiheessa, että ne nopeuttavat merkittävästi siirtymistä kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen. Useissa yliopistoissa on määritelty avaintiedot ja taidot, jotka perustutkintoon tulee sisältyä.

Opetusministeriö piti erittäin onnistuneena ratkaisuna strategioita, joissa opetuksen kehittäminen kytkettiin virtuaaliopetuksen kehittämiseen sekä yliopiston kansainvälistymisstrategian toteuttamiseen. Tämä on ministeriön näkökulmasta suositeltava lähestymistapa kaikille yliopistoille.

Opetusministeriö pitää tärkeänä, että strategioiden toteuttamisessa yliopistot kiinnittävät enemmän huomiota opiskelijavalinnan toimivuuteen, sillä valinnat ovat olennainen osa onnistunutta opiskeluprosessia. Samoin ministeriö kehottaa yliopistoja kiinnittämään entistä enemmän huomiota opetusjärjestelyiden kehittämiseen: lukukausien parempi hyödyntäminen ja opetuksen sijoittaminen tasaisemmin koko viikolle ovat tässä keskeisellä sijalla. Opiskelijoilla pitäisi olla riittävät mahdollisuudet opintoihin myös kesällä.

Samoin ministeriö kiinnittää yliopistojen huomiota opintojen ja tutkintojen työelämäkytkentöjen vahvistamiseen. Alakohtaisen harjoittelun kehittäminen opintojen olennaiseksi osaksi vahvistaa opiskelijoiden työelämävalmiuksia ja antaa yliopistoille tietoa työelämän ajankohtaisista osaamistarpeista sekä tukee työllistymistä valmistumisen jälkeen.

Useat yliopistot ovat valtakunnallisen opettajankoulutuksen arvioinnin jälkeen laatineet koko yliopistoa kattavan opettajankoulutuksen kehittämisstrategian. Tästä saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä varsinkin silloin, jos kehittämistyön tueksi on asetettu yliopiston kaikkia opettajankouluttajatahoja edustava neuvottelukunta tai muu vastaava ryhmä. Opetusministeriö pitää tärkeänä, että yliopistoissa huolehditaan tällaisen kehittämistyön jatkuvuudesta ja strategiatyön konkretisoinnista laitos- ja tiedekuntatasolla.

Alueellinen kehittäminen

Yliopistojen aluevaikutusten vahvistamiseksi on tarkoituksenmukaista, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut harjoittavat yhteistyötä ja selkeyttävät keskinäistä työnjakoaan alueilla pitäen lähtökohtana asetettuja valtakunnallisia linjauksia. Opetusministeriö on pyytänyt vuoden 2002 loppuun mennessä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteiset aluestrategiat. On tärkeää, että strategioita valmistellaan toimivassa yhteydessä alueen muuhun strategiatyöhön. Opetusministeriö korostaa kuitenkin, että kaikki korkeakoulujen alueellista kehittämistä koskevat ratkaisut sovitaan korkeakoulujen kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa.

Yliopistot voivat nykyisin toimintamenojensa puitteissa hajauttaa toimintaansa, kuten on tapahtunutkin. Yliopistojen on alueellisen toiminnan osalta huolehdittava koulutus- ja tutkimustoiminnan korkeasta laadusta, jonka vastuu on yksinomaan yliopistoilla itsellään. Yliopistokoulutuksen ja tutkimuksen kannalta on olennaista, että toiminta tapahtuu riittävän monipuolisissa ja laaja-alaisissa yksiköissä. Opetusministeriö tukee yliopistotoiminnan sateenvarjo-organisaation kehittämistä eräillä paikkakunnilla, joissa ei ole omaa yliopistoa, mutta joissa toimii usean yliopiston sivutoimipisteitä. Tarkoitus on tukea yhteistyötä, toimintojen verkottumista, synergiaetuja ja joustavia opiskelumahdollisuuksia. Tavoitteena on tukea yliopistojen omaa toimintaa ja yliopistokoulutuksen ja tutkimuksen avulla myös näiden alueiden elinvoimaisuutta.

Yliopistojen toimintaa on viime vuosina toteutettu merkittävästi myös EU:n rakennerahastovaroin. Nykyinen ohjelmakausi päättyy vuoden 2006 lopussa. Yliopistojen tulee strategioissaan varautua siihen, että rahoitus tulee jatkossa vähenemään ja eräiltä osin mahdollisesti loppumaan. On todennäköistä, että kaikkea nykyistä toimintaa ei voida sisällyttää yliopistojen toimintamenorahoituksen tai vuoden 2006 jälkeisen EU-rahoituksen piiriin.

Korkeakoulujen aluevaikutuksia koskevaa arviointitoimintaa kehitetään Korkeakoulujen arviointineuvoston toimesta. On tärkeää, että myös yliopistot itse kehittävät alueelliseen toimintaansa liittyvää seurantaa.

TILINPÄÄTÖKSEN JA MUIDEN TULOKSELLISUUSRAPORTTIEN LAATU

Budjetointikäytännöt ja tilinpäätökset

Valtiontalouden tarkastusvirasto on huomauttanut eräitä yliopistoja lahjoitus- ja sponsorointivarojen virheellisestä käsittelystä talousarviossa. Budjetointikäytäntöjä on nyt selkeytetty sisällyttämällä yliopistojen lahjoitusvarat ja sponsoritulot sekä niillä rahoitetut menot vuoden 2002 lisätalousarvioon.

Harjoittelukoulujen bruttobudjetoitua talousarviomomenttia (29.10.24) on havaittu käytetyn virheellisesti nettobudjetoidun momentin tavoin. Momentti on esitetty nettoutettavaksi vuoden 2003 talousarvioesityksessä. Niiden yliopistojen, joilla on harjoittelukouluja, tulee ottaa tämä huomioon käytettäessä momenttia vuonna 2002.

Yliopistot ovat saaneet myös muita toimintamenomomentin käyttöä ja tilinpäätöstä koskevia huomautuksia. Ne ovat koskeneet mm. momentin käyttöperusteiden vastaisia menettelyjä ja virheellisiä tai aiheettomia kirjauksia. Asianomaisten yliopistojen tulee tarvittavien korjaustoimien ohella katsoa, etteivät samat asiat toistu vuoden 2002 kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä.

Erityisesti seuraaviin asioihin tulee kiinnittää huomiota:

1. Maksullisen toiminnan hintatuki on tarkoitettu kattamaan tulojen ja erillismenojen välistä vajetta. Sillä ei saa kattaa toiminnan rakenteellista alijäämää, esim. yleis- ja pääomakustannuksia.
2. Korke- tai osinkotuloja ei ole lupa nettouttaa toimintamenomomentille.
3. Siirtomenojen maksaminen toimintamenomomentilta ei ole talousarvion perusteiden mukaan sallittua. Tällaisiksi katsotaan mm. avustukset erilaisille yhdistyksille tai muille vastaaville tahoille.
4. Rakennerahastohankkeiden ns. omarahoitusosuuksien suorittamisesta opetusministeriö on ohjeistanut aiemmin kirjeellään 22.11.2000. Valtion rahoitusosuudet kauden 2000-2006 rakennerahastohankkeisiin on budjetoitu erillisille koontimomenteille. Tämän johdosta niitä ei voi suorittaa yliopistojen toimintamenoista. On huomattava myös, että hankkeiden yritysrahoitus on suoraan hankkeille suunnattuja varoja. Vastikkeelliset, esim. maksullisen toiminnan kautta yliopistolle tulevat tulot eivät ole hankkeen yritysrahoitusta. Menettelyjä selvitetään parhaillaan opetus- ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Tarkoituksena on arvioida nykyisen käytännön tarkoituksenmukaisuutta ja tehdä tarvittaessa korjausehdotuksia. Tällä hetkellä ns. omarahoitusosuudet on katettava joko lääneihin myönnetyllä vastinrahoituksella tai muulla hyväksytyllä julkisella rahoituksella (esim. kuntarahoituksella).

Tuloksellisuuden kuvaus ja maksullisen toiminnan kannattavuustiedot

Valtiontalouden tarkastusviraston yliopistoissa suorittamien vuotta 2001 koskevien tilintarkastusten mukaan yliopistojen tuloksellisuuden kuvauksen taloudellisuus-, tuottavuus-, kustannus- ja suoritustiedot ovat pääosin riittäviä ja niiden perustana oleva laskentatoimi asianmukaisesti hoidettu.

Käytettyjen määrällisten indikaattorien rinnalla yliopistojen tulee yhteistyössä opetusministeriön ja muiden yliopistojen kanssa kehittää indikaattoreita, joiden avulla voidaan paremmin kuvata toiminnan laatua ja vaikuttavuutta.

Vakavimmat huomautukset ovat kohdistuneet usean yliopiston kohdalla maksullisen toiminnan kannattavuuslaskelmiin. Laskelmissa on ollut puuttuneita kulueriä tai virheellisiä kirjauksia. Laskelmien epäluotettavuutta ovat lisänneet erityisesti puutteet budjettivarain palkatun henkilöstön työajan seurannassa. Puutteet ovat olleet useassa tapauksessa sellaisia, joista on huomautettu jo aiempina vuosina tehdyissä tarkastuksissa.

Maksullisessa toiminnassa tulee ottaa käyttöön luotettavat työajanseurantajärjestelmät. Kustannuslaskentaa tulee kaikilla alueilla edelleen kehittää tarvittaessa yliopistojen

välisenä yhteistyönä. Maksullisen toiminnan lisäksi tullaan myös yhteisrahoitteisen toiminnan kustannuslaskentaa täsmentämään. Laskennan kehittämisen ohella suositellaan erityisten projektinhallintajärjestelmien laajempaa käyttöönottoa, niin että yliopistossa tiedetään toteutettavat projektit ja niiden talous. Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavalle toiminnalle tulee kohdistaa aiheuttamisperiaatteen mukaiset tila- ja yleiskustannukset.

Yliopistoja muistutetaan siitä, että tulosaluekohtaisten kustannustietojen ja taloudellisuutta kuvaavien tunnuslukujen osalta laskentakäytäntö muuttuu siten, että poistot sisältyvät tulosaluekohtaisiin laskelmiin vuotta 2002 koskevasta raportoinnista alkaen. Valtiontalouden tarkastusvirasto on lisäksi edellyttänyt, että laskelmiin tulisi sisällyttää vaihto- ja käyttöomaisuuden korot.

Kaikkien yliopistojen on huolehdittava tuotettujen tilinpäätöstietojen ohella myös KOTA - tietokantaan toimitettujen tietojen luotettavuudesta. Opetusministeriö aloittaa yhdessä yliopistojen kanssa KOTA -tietokannan kehitystyön.

OPETUSMINISTERIÖN PALAUTE TURUN YLIOPISTON TOIMINNASTA VUONNA 2001

Tavoitteiden toteutuminen

	Tavoite		Toteutuma		
	2001-2003	1998-2000	1999-2001	2001	2000
Maisterit	1 140	948	1 058	1 058	1 080
Tohtorit	125	94	125	113	130
Kv -vaihto	550	500	337	348	331
Avoin, opiskelijat	1 850	-	2 045	2 085	2 217
Väylä	80	60	27	29	32
Täydennyskoulutus	-	11 500	13 157	11 569	14 454
Kannattavuustav. (1000 €)	1 295				

Yliopisto on ylempien korkeakoulututkintojen osalta lähestymässä asetettua tavoitetta ja tohtorin tutkintojen osalta saavuttanut sen. Koulutusaloittain tarkastellen ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteesta (3v. ka) jäätiin hieman humanistisella, kasvatustieteellisellä, psykologian ja luonnontieteellisellä alalla. Tohtorin tutkintotavoitteesta jäätiin hieman psykologian, luonnontieteellisellä ja hammaslääketieteellisellä alalla. Avoimen yliopiston opiskelijoiden osalta tavoite on saavutettu. Avoimen väylän ja kansainvälisen opiskelijavaihdon osalta yliopistolla riittää haasteita vielä seuraavillekin vuosille.

Varsinaista budjettirahoitusta täydentävän rahoituksen määrä on lisääntynyt edellisestä vuodesta. Kokonaisrahoituksesta tämän osuus oli 35%. Suomen Akatemian ja Tekesin rahoituksen osuus täydentävästä rahoituksesta oli lähes 40%.

Toiminnan tuloksellisuus

Yliopiston toiminnan tuloksellisuus on otettu huomioon esitettäessä vuodelle 2003 tuloksellisuuden perusteella määräytyvää rahoitusta tutkimuksen huippuyksiköiden, koulutuksen laatuysiköiden, Suomen Akatemian rahoituksen, muun ulkopuolisen tutkimusrahoituksen perusteella.

Raportoinnin mukaan keväällä 2001 valmistuneen ulkoisen vaikuttavuuden arvioinnin tulokset sekä taloushallintoa selvittäneiden konsulttien ehdotuksen otetaan huomioon yliopiston sisäisessä kehittämisessä.

Tilinpäätöksen ja muiden tuloksellisuusraporttien laatu

Turun yliopistoa on pyydetty ilmoittamaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle 15.8.2002 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt maksullisen toiminnan kustannuslaskennan kehittämiseksi, hankintatoimen sisäisen valvonnan parantamiseksi sekä taloushallinnon ohjeistuksen puutteellisuuksien johdosta. Kustannuslaskennan puutteista yliopistoa on huomautettu jo aiempina vuosinakin.

Toimenpiteistä tulee informoida myös opetusministeriötä ja yliopiston tulee varautua asian ottamiseen esille keskustelukysymyksenä vuoden 2003 kevään tulosneuvotteluissa. Toimenpiteistä

edellytetään vielä erillisiä neuvotteluja yliopiston ja opetusministeriön välillä syksyn 2002 aikana. Yliopiston tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota KOTA-tietokantaan ilmoitettavien tietojen luotettavuuteen.