Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

visio2030@minedu.fi

Lausuntopyyntönne 10.7.2018/Dnro OKM/35/010/2018

Luonnos HE eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

**Laki vaatii rinnalleen muut ohjausjärjestelmän keinot**

Lausunnon pääkohdat

* Hallituksen esityksen vaikutuksia on mahdotonta arvioida ilman tietoa korkeakoulujen rahoituksen jakautumista säätelevästä rahoitusasetuksesta.
* Korkeakouluille asetettavat lisätavoitteet ja toiminnan laajentaminen edellyttävät lisää resursseja.
* Korkeakoulujen organisaatioiden rakenteiden ei tulisi ohjata päätöksentekoa jatkuvasta oppimisesta vaan kehittämistyö edellyttää vahvaa strategista johtamista koko korkeakoulun tasolla.
* Tutkintojen lyhentämisellä on vaikutuksensa tutkinnon tuottamiin valmiuksiin. On myös vaarana, että muutos ohjaa kaikkien maisteritutkintojen laajuuden asteittaiseen supistumiseen.
* On hyvä, että laissa säilytetään edelleen ehdottomana vaatimus työkokemuksesta ennen ylemmän AMK-tutkinnon suorittamista.
* Ennakoimattomamman harkinnanvaraisen rahoituksen myöntäminen korkeakouluille tulee olla perusteiltaan mahdollisimman läpinäkyvää eikä sen osuutta korkeakoulujen kokonaisrahoituksesta tule kasvattaa.
* Joustavuuden lisääminen opiskelijavalinnassa mahdollistaa toivottavasti mahdollisimman monelle nopeampia polkuja korkeakouluopintoihin.

Akava lausuu muutosesityksistä kunnioittavasti seuraavaa:

Normiohjaus on yksi kolmesta ohjausjärjestelmän kulmakivestä. Hallituksen esitys pyrkii edistämään lain keinoin korkeakouluvision tavoitteita; erityisesti väestön koulutustason noston ja jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien osalta.

Vaikuttava ja tasapainoinen ohjausjärjestelmä koostuu kokonaisuudesta, missä normi-, rahoitus- ja informaatio-ohjaus ohjaavat korkeakoulutusta ja tutkimusta samaan suuntaan johdonmukaisesti. Ohjaus tuottaa korkeakouluille myös työtä ja byrokratiaa minkä vuoksi ”yliohjausta” tulee välttää. Älykäs ohjausjärjestelmä voidaan luoda vain, jos sen eri osa-alueita tarkastellaan yhtäaikaisesti eri tavoitteiden osalta.

Lain mahdollisia suoria ja välillisiä vaikutuksia korkeakoulutukseen ja koko korkeakoulujärjestelmän kehittämiseen on todella vaikeaa arvioida. Mahdollistava lainsäädäntö jättää runsaasti tilaa korkeakoulujen autonomialle niin sanotusti hyvässä ja pahassa. Erityisesti vaikutusten arviointiin tarvittaisiin tieto korkeakoulujen rahoituksen jakautumista määrittelevästä rahoitusmallista. Rahoitusmalli ratkaisee olennaisesti esimerkiksi sen, miten korkeakoulut kehittävät mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen.

Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden kasvua esitetyt muutokset eivät takaa. Esitysten yhteydessä on pakko tunnistaa, että se laajentaa maksullisen tutkintokoulutuksen alaa ja sillä voi olla kauaskantoisiakin yhteiskunnallisia seurauksia. Esitysten yhteydessä tehty henkilöstöresurssien arviointi on käytännössä lyöty täysin laimin. Uudet tavoitteet edellyttävät myös henkilöstön osaamisen kehittämistä.

**Raha ohjaa korkeakouluja**

Akava korostaa, että korkeakouluille asetettavat lisätavoitteet ja toiminnan laajentaminen edellyttävät lisää resursseja. Pelkkä lisärahoituskaan ei riitä vaan muutos edellyttää myös toimintakulttuurin muutosta. Toisaalta myös toimintakulttuurin muutos edellyttää resursseja ja valintoja. Korkeakouluvision toteuttaminen vaatii lisää resursseja myös esimerkiksi opiskelijoiden ohjaukseen, henkilöstön osaamisen kehittämiseen sekä moniin hallinnon tukitoimiin.

Rahoituksen merkittävä lisääminen - jatkuvaan oppimiseen tai muuhun korkeakoulujen tehtävään - näyttäisi edellyttävän budjettirahoituksen ulkopuolista rahoitusta. Tällainen rahoitus taas edellyttää laajapohjaista sopimuksen ja yhteisymmärryksen syntyä yhteiskunnassamme. On tärkeää, että OKM ottaa osaltaan vahvan roolin, jotta tällainen yhteiskunnallinen yhteisymmärrys syntyisi.

Korkeakouluvision toimeenpanoa valmistelee useita työryhmiä, jotka ovat tehneet ansiokasta työtä. On todella ongelmallista, että nyt esillä olleita esityksiä ei ehditty käsitellä työryhmissä. Perusteellisemmalla käsittelyllä niiden vaikutuksia vision kokonaistavoitteiden näkökulmasta olisi voitu arvioida paremmin. Monilla esityksillä on esimerkiksi vaikutuksia koulutuksen määrälliseen ja laadulliseen ennakointiin.

**Esityksen vaikutukset osaamisen kehittämiseen työuralla vähäiset**

Työuran aikaisen osaamisen kehittämisen tarpeet haastavat korkeakouluja ja korkeakoulutusta voimakkaasti tulevina vuosikymmeninä. Nyt esitetty lain muutos jatkuvasta oppimisesta ei velvoita korkeakouluja tietynlaisen koulutuksen järjestämiseen. Normiohjauksen näkökulmasta tilanne pysyy siis kutakuinkin ennallaan. Korkeakoulujen rahoitusohjaus ratkaiseekin, muuttuvatko tai miten jatkuvan oppimisen mahdollisuudet muuttuvat tulevaisuudessa. Lisäkoulutuksen tarve on todella merkittävä ja edellyttää uutta rahoitusta.

Esitetyillä lainmuutoksilla nk. tehtäväpykälien (2§ ja 4§) lisäksi muutamilla muilla esityksillä saattaa olla vaikutuksia aikuisten ja tutkinnon suorittaneiden mahdollisuuksiin kehittää osaamistaan työuralla. Tutkinnonosien tarjoaminen täydennyskoulutuksena (7§ ja 10§) pakottaa tarkastelemaan täydennyskoulutuksen ja avoimen korkeakoulutuksen tarjonnan tavoitteita ja rooleja sekä kansallisella tasolla, mutta erityisesti jokaisessa korkeakoulussa. Olennaisinta on kuitenkin varmistaa toiminnan kehittäminen oppijoiden – myös tutkinto-opiskelijoiden - tarpeista käsin. Korkeakoulujen organisaatioiden rakenteiden ei tulisi ohjata päätöksentekoa. Tämä edellyttää vahvaa strategista johtamista koko korkeakoulun tasolla, mutta myös tiivistä yhteistyötä korkeakoulujen kesken.

Korkeakoulut ovat valinneet hyvin erilaisia strategioita toteuttaa täydennyskoulutusta sekä käyttää avointa korkeakoulutusta osana koulutustehtävänsä toteuttamista. Näistä malleista ja eri valintojen vaikutuksista tulisi nyt tehdä yhteenveto uusien valintojen pohjaksi. Tilanne edellyttää myös tuoreiden erikoistumiskoulutusten aseman selkeyttämistä täydennyskoulutuksen kokonaisuudessa.

**Tilauskoulutuksen opiskelijan asema epäselvä** (9§ ja 13§)

Tilauskoulutusta koskevat esitykset mahdollistavat maksullisten korkeakoulututkintojen tarjoamisen myös EU/ETA -maiden kansalaisille. Esityksen vaikutuksia on todella vaikea arvioida. Esitys lienee relevantti ainoastaan muutaman koulutusalan osalta, koska pääosin työantajalla tuskin on perusteita ostaa tutkintokoulutusta työntekijöilleen. Esitys on osin huonoa lainsäädäntöä, koska pykälässä asetettujen ehtojen rikkomista – kuten perus- ja jatkokoulutuksen heikentämiskieltoa tai valintakokeiden välttämistä – on mahdotonta valvoa ja osoittaa. Laki perusteluineen jättää myös tilauskoulutuksessa opiskelevan aseman epäselväksi muihin tutkinto-opiskelijoihin verrattuna. Koulutuksen avaaminen esitetyllä tavalla edellyttää nykyisen henkilöstön täydennyskoulutusta, mutta lain esitöissä olisi hyvä arvioida myös uusia resurssitarpeita. Lain muutoksen vaikutuksia on seurattava tarkasti.

**Lisääntyvät erillisvalinnat voivat heikentää hakijoiden yhdenvertaisuutta** (36§, 36a§ ja 28§)

Hallituksen esitys yliopisto- ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sisältää useita uudistuksia opiskelijavalintoihin. Esitykset kasvattavat korkeakoulujen mahdollisuuksia erillisvalintoihin. Joustavuuden lisääminen opiskelijavalinnassa mahdollistaa toivottavasti mahdollisimman monelle nopeampia polkuja korkeakouluopintoihin.

Toisaalta runsaat erillisvalinnat tekevät yhdenvertaisen opiskelijavalinnan haastavaksi ja hakijalle vaikeaksi päätellä todennäköisintä reittiä opintoihin. Korkeakoulun sisäisten siirtojen teko erillisvalintoina voi pahimmillaan lisätä valintojen kokonaismäärää, jos hakijat päättelevät haluamalleen opiskelualalle pääsyn olevan tämän erillisvalinnan kautta helpompaa kuin yhteisvalinnan kautta. Pahimmillaan runsaat sisäiset siirrot myös vähentävät korkeakoulupaikkoja, jos ”vapautuneita paikkoja” ei täytetä. Korkeakoulun on myös varmistettava, että erillisvalinnan kautta kesken lukuvuoden opiskelemaan otettu voi suorittaa opintojaan alusta saakka.

**Tutkintojen laajuus vaikuttaa osaamistasoon** (40§)

Muutosesityksissä on mukana yliopistollisten maisteritutkintojen tavoitteellisten suoritusaikojen joustavoittaminen nykyisestä kahdesta vuodesta vuoteen tai puoleentoista vuoteen. Käytännössä muutos tarkoittaa tutkintojen laajuuden supistumista. On selvää, että tutkintojen lyhentämisellä on vaikutuksensa tutkinnon tuottamiin valmiuksiin.

Kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta esitys on perusteltu. On kuitenkin vaarana, että muutos ohjaa kaikkien maisteritutkintojen laajuuden asteittaiseen supistumiseen. Vastaavia koulutuksia kun tuskin järjestetään eripituisina ellei siihen ole erityisiä kannusteita. Eripituiset maisteritutkinnot hämmentänevät myös työmarkkinoilla, ja maisteritutkinnon tuottama osaamisen onkin osattava kuvailla tulevaisuudessa jo tutkintotodistuksessa.

Tutkintojen laajuuksien nykyistä suurempi vaihtelu murtaa kansallista tutkintojärjestelmää ja muuttaa sen asemaa perustavanlaatuisesti. Lain säätämisen yhteydessä tulisikin arvioida, mitä laajempia vaikutuksia tällä on korkeakoulutukselle. Akava pitää kuitenkin hyvänä, että tutkintokoulutuksen kansallinen sääntely säilytetään eikä laajuuksista päättäminen siirry yksinomaan korkeakoulujen autonomian piiriin.

**Työkokemusvaade keskeinen osa ylemmän AMK-tutkinnon profiilia** (25§)

Akava pitää erittäin tärkeänä, että laissa säilytetään edelleen ehdottomana vaatimus työkokemuksesta ennen ylemmän AMK-tutkinnon suorittamista. Tutkinnon profiili työelämän kehittämistutkintona edellyttää, että sitä suorittavat ovat jo työuralla. Akava olisi pitänyt parempana vaateen säilyttämistä kolmessa vuodessa. Sen sijaan on erittäin hyvä, että muutos avaa tutkinnon myös niille sadoille tuhansille opistoasteen suorittaneille, joilla työelämä ja täydennyskoulutus ovat tuoneet valmiudet tutkinnon suorittamiseen. Kuten muissakin korkeakoulututkinnoissa on perusteltua, että ammattikorkeakoulu saa itse arvioida hakijan tietojen ja taitojen riittävyyden tutkinnon suorittamiseen. Akava ymmärtää valmistelun loppuvaiheissa otetun tiukemman linjan työkokemusvaateen muodostumisen perusteista. Olennaisinta tutkinnon profiilin kannalta on, että hyväksiluettu työkokemus on luonteeltaan asiantuntijatyötä. Tämä edellyttää aitoa osaamisperusteista arviointia.

**Rahoituksen ennakoitavuutta ei saa heikentää** (49§ ja 43§)

Molempien korkeakoulujen lainsäädäntöihin esitetään muutosta, mikä siirtäisi nykyisen hankerahoituksen valtionavustuslain piiristä korkeakoulujen rahoitusjärjestelmään. Muutos on tervetullut, mikäli se vähentää korkeakoulujen työtä raportoinnissa ja muussa hallinnossa. Pykälä ja sen perustelut jättävät vaikutusten arvioinnin kuitenkin arvailujen varaan. Olennaista on, että korkeakoulujen kokonaisrahoituksen allokoinnista päättäminen on selvää ja korkeakoululle mahdollisimman ennakoitavaa. Koko korkeakoulujen budjettirahoitus perustuu tällä hetkellä tuloksellisuuteen. Ennakoimattomamman harkinnanvaraisen rahoituksen myöntämisen tulee olla perusteiltaan mahdollisimman läpinäkyvää eikä sen osuutta korkeakoulujen kokonaisrahoituksesta tule kasvattaa.

Akava ry

Sture Fjäder Pekka Piispanen

puheenjohtaja johtaja