

10.5.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Asia: Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttaminen

Viite: OKM Lausuntopyyntö, OKM/3/040/2016

Lausunnonpyytäjän kysymykset:

Tampere3

Pidättekö ehdotusta Tampereen yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston yhdistämisestä ja Tampere3- korkeakoulukokonaisuuden muodostamista kannatettavana?

Ei

Mitä hyötyjä yhdistymisellä saavutettaisiin?

- Yliopistojen yhdistämiselle ei ole estettä, mutta Tampereen ammattikorkeakoulun siirtäminen yliopiston omistukseen ei ole kannatettavaa.
- Tampere3:a koskeva lainsäädäntö tulee erottaa omaksi kokonaisuudekseen ja opetusyhteistyö omakseen, koska opetusyhteistyö koskee koko korkeakoulujärjestelmää. Opetusyhteistyö on iso rakenteellinen uudistus, jota koskevaa lainsäädäntöä ei tule säätää ennen kuin korkeakouluvisiotyö on saatu päätökseen.
- Sivulla 16 kuvatut hyödyt ovat sellaisia, joita voidaan saada aikaan myös toisin ja nykylainsäädännön mahdollistamana. Perinteiset korkeakoulujen erillisyyteen perustuvat rakenteet toimivat myös hyvin uuden tiedon tuottamisessa, tieteen ja tutkimuksen harjoittamisessa sekä tutkimustulosten hyödyntämisessä. Suomessa on jo todellisia esimerkkejä siitä, miten osaamiskeskittymät tuovat sekä alueelle että kansantaloudelle hyvää, esimerkiksi Savilahden toimintamalli Itä-Suomessa.

Liittyykö yhdistymiseen uhkia?

10.5.2017

- Vaikka yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on toistaiseksi omat toimintaa ohjaavat lainsäädäntönsä ja rahoituksensa, ei voi välttyä ajatukselta, että Tampere3:n takia esitetyt lakimuutokset johtavat pitkällä aikavälillä yhteen korkeakouluinstituutioon ja tutkintojärjestelmään. Se vaarantaisi ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen omaleimaiset profiilit ja kummankin korkeakoulun tehtävien toteutumisen. Tutkinnot on pidettävä jatkossakin erillään.
- Henkilöstön ja opiskelijoiden oikeusturvasta ja osallistamisesta on huolehdittava.
- Uhkana on, etteivät eri tiedekunnat (humanistiset alat) säilytä asemaansa tasa-arvoisina säätiöyliopistoa kehitettäessä ja sen toiminnassa, kun perustajista Teknologiateollisuus ry ja Teknologiateollisuuden 100-säätiö sekä Tampereen kaupunki koordinoivat ehdokkaiden nimeämisen hallitukseen ja hallituksen nimityskomiteaan.
- Omistaja voi ohjata ammattikorkeakouluuyhtiötä valitsemalla ja vaihtamalla hallituksen jäseniä. Hallitus voidaan vaihtaa ilman erityistä syytä. Lakiin on saatava kirjaus siitä, ettei ammattikorkeakoulun hallituksen jäseniä voida vaihtaa mieluisten päätösten aikaansaamiseksi. On huomattava, että ammattikorkeakoulun hallitus valitsee ammattikorkeakoulun toimitusjohtaja-rehtorin. Sopimusneuvotteluissa ammattikorkeakoulun tavoitteista (esim. koulutusvastuut, tutkintomäärät) neuvottelee hallituksen puheenjohtaja yhdessä ammattikorkeakoulun rehtorin kanssa. Tämä on uhka suomalaiselle korkeakoulujärjestelmälle, joka lähtee siitä, että yhteiskunnassa tarvitaan sekä ammatillista, lähellä työelämää olevaa, että tieteellistä osaamista ja korkeakoulutusta.
- Ammattikorkeakoulu oy:n osakkeet annetaan hoidettavaksi yliopistolle ja ne rinnastuvat säätiön peruspääomaan. Tarkoittaako tämä käytännössä sitä, että se kasvattaa sitä varallisuutta, jolla yliopisto lisää omaa pääomaansa saadakseen vastinrahaa valtiolta. Herää kysymyksiä siitä, miten ammattikorkeakoulu voi kasvattaa pääomaansa ja mikä jatkossa on ammattikorkeakoulun pääomaa? On myös pohdittava, miten ammattikorkeakoulun vakavaraisuus määritellään, jos säätiö omistaa ammattikorkeakoulun tai pääoma siirretään säätiölle?
- Yhteistyöstä on koiduttava taloudellista ja laadullista hyötyä kaikille korkeakouluosapuolille. Muutoksissa on varmistettava, ettei ammattikorkeakoulu joudu maksumieheksi erilaisia järjestelmiä yhdistettäessä ja palveluita ostettaessa konsernin sisällä? Kuka tätä kehitystä seuraa tai arvioi? Läpinäkyvyys on tarpeen. Ammattikorkeakoululle on tulossa jo osakkeiden siirrosta 100 000 euron vuotuiset kustannukset, kun se joutuu järjestämään jatkossa mm. taloushallinnon palvelut. Ammattikorkeakoululla on oltava itsenäisenä toimijana mahdollisuus hankkia sen kannalta taloudellimmat toimintatavat.
- Eläkejärjestelyt on pyritty ratkaisemaan vuoteen 2025 asti määräaikaisella lailla. Myös sen jälkeinen aika on ratkaistava.

Pidättekö ehdotusta siirtymän toteuttamistavasta (voimaanpanolaki) kannatettavana?

Ei

Muutosehdotuksenne voimaanpanolain säännöksiin ja perusteluihin:

10.5.2017

- Korkeakoululainsäädännön muuttaminen Tampere3:n vuoksi on täysin ylimitoitettua. Tampere3:a koskeva lainsäädäntö tulee erottaa omaksi kokonaisuudeksi.
- Mikäli opetusyhteistyöstä säädettäisiin jo nyt, tulee korkeakoulun koulutusvastuun mukainen ydinosaamisalueen opetus ja koulutus toteuttaa asianomaisessa korkeakoulussa. Opetusyhteistyön osalta tulee ottaa huomioon, että kaikella annettavalla opetuksella tulee olla ammatti- tai alaspesifiset tavoitteet. Osaamista täydentävää koulutusta voidaan hankkia toisesta korkeakoulusta ja lisätä tätä kautta opiskelijan valinnanmahdollisuuksia. Tämä ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, vaan sopimista hyväksilukemiskäytännöistä koulutuksen järjestäjien välillä.
 - Yliopistolain 7 a § 2 mom. ja ammattikorkeakoululain 8 a § 2 mom. tulee täsmentää tältä osin seuraavasti: Opetusyhteistyötä tulee rajata siltä osin, että koulutusvastuun mukaisen ydinosaamisalueen ja sen koulutuksen on löydyttävä siitä korkeakoulusta, jolle koulutusvastuu on myönnetty.
- Lakiesitys on epäselvä ulkomaisen opetusyhteistyön osalta. Opetusyhteistyö tulee rajata tässä vaiheessa suomalaisten korkeakoulujen väliseksi kuitenkin niin, että ammattikorkeakouluilla on mahdollisuus koti- ja ulkomaisiin yhteis- ja kaksoistutkintoihin.
 - Tekstistä ei käy yksiselitteisesti ilmi, voiko opetusta hankkia vain kotimaiselta vai myös ulkomaiselta korkeakoululta.
 - Toisaalla tekstissä sanotaan, että korkeakoulu voisi luopua omasta opetuksestaan, kun taas toisaalla on kirjoitettu, ettei voi luopua omasta opetuksestaan.
 - Yliopistolain 7 a § 2 mom. ja ammattikorkeakoululain 8 a § 2 mom. tulee täsmentää seuraavasti: ... yhteistyössä toisen **suomalaisen** korkeakoulun kanssa tai hankkia sen toiselta **suomalaiselta** korkeakoululta.
- Korkeakoulut voisivat tehdä edelleen ulkomaista yhteistyötä ahot-käytäntöjä soveltaen.
- Opiskelijan on voitava luottaa siihen, että opinnot toteutuvat sillä kielellä, millä hän on koulutuksen aloittanut ja mitä opetussuunnitelmassa on sovittu. Opiskelijoiden oikeuksien on oltava selvät.
- 1 § Opetusyhteistyötä ja koulutuksen siirtoa koskevilta osin lain voimaatulo on hyvän henkilöstöpolitiikan hallinnan kannalta mielestämme liian nopea. Tavoitellun kaltainen yhteistyö johtaa väistämättä henkilöstön vähentämiseen ja lisää mahdollisesti henkilöstön määräaikaista työsuhteita. Opetushenkilöstön asema muutoksessa on turvattava.

Opetusyhteistyö

Pidättekö ehdotusta opetusyhteistyön mahdollisuuksien laajentamisesta kannatettavana?

Ei

Mitä hyötyjä ja haittoja säännöksestä seuraisi?

- Opetusyhteistyö ei saa vaarantaa yliopisto-opetuksen tutkimusperustaisuutta ja koulutuksen tutkimukselliseen lähestymistapaan liittyvien geneeristen taitojen oppimista eikä ammattikorkeakoulujen ammatillista opetusta. Tutkimus ja opetus eivät ole toisistaan

10.5.2017

irrallisia osia, mutta esitetyssä mallissa ne on mahdollista erottaa toisistaan. Lappeenrannan esimerkki osoitti, että yhteistyön tärkein peruste on opetuksen hinta.

- Kaavailtu opetusyhteistyö vaarantaa opetuksen laadun ja omaleimaisuuden.
- Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon asema on mainittava laissa. YAMK-tutkinnolla on laajempi merkitys myös työelämän kehittämisen tutkintona.
- Yleissivistävän opettajankoulutuksen ja lastentarhanopettajan koulutuksen asema yliopistollisena koulutuksena on turvattava ja ammatillinen opettajankoulutus tulee säilyttää ammattikorkeakouluissa.
- Korkeakoulut tekevät jo nyt yhteistyötä keskenään ja mielestämme yhteistyötä on hyvä lisätä myös muiden kuin korkeakoulujen kesken. Jatkossa yhteistyötä voitaisiin tukea muun muassa strategisella ohjauksella ilman nyt esitettyä lakimuutosta.
- On totta, että nykyainsäädäntö ei tarjoa toisen korkeakoulun osasuorituksen hankintaa toisesta korkeakoulusta, mutta se kuitenkin mahdollistaa jo kaiken oleellisen yhteistyön. Mistä näkökulmasta katsottuna nykytilanne on ongelma – laadun vai tehokkuuden? Esimerkiksi Tampereella voidaan tehdä joustavat hyväksilukemisen käytännöt siten, että nykyistä lakia tulkitaan sallivammin kuin nykyään tehdään. Se, että opetus siirretään toiseen korkeakouluun, ei välttämättä käytännössä lisää opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksia.
- Monet opetusyhteistyöhön liittyvät huolet koskevat nimenomaan osaamistavoitteiden yhdenmukaistamista. Lakimuutos ohjaa yhdenmukaistamaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintojen tavoitteita, sisältöjä ja pedagogiikkaa. Käykö niin, että lakiuudistuksen myötä korkeakoulut alkavat yhtenäistää opetussuunnitelmiaan, jotta opetusyhteistyötä saadaan aikaiseksi? Työelämä tarvitsee jatkossakin toisaalta vahvasti ammatillisesti ja toisaalta tieteellisesti orientoituneita työntekijöitä. Siksi on tärkeää huolehtia siitä, etteivät osaamistavoitteet yhdenmukaistu.
- Onko opetusyhteistyö aina taloudellisesti järkevää tai tuottoisaa? Ollakseen taloudellinen ratkaisu olisi opetusta ostettava aina halvemmalla kuin mikä sen kustannus on omassa talossa. Tämä johtaa vääjäämättä halvimman mahdollisen opetuksen hankkimiseen. Laatu ei tällöin ole opetuksen hankkimisen peruste. Koulutus on kaupankäynnin kohde. Mitä perusteluosassa tarkoitetaan sillä, että ”pitemmällä aikavälillä toimintatapa voisi muuttua yhteistyöperusteiseksi”? Opetusta hankkiva korkeakoulu on aina vastuussa hankittavan opetuksen laadusta. Korkeakoulu ei kuitenkaan pysty etukäteen arvioimaan laatua ja vastaamaan siitä. Miten laatua todellisuudessa seurataan?
- Luonnos antaa useassa kohtaa ymmärtää, että opetusta tulisi voida tehdä halvemmalla, mikä on erittäin huono lähtökohta uudistukselle. Vaikka lailla on hyvä tarkoitus, johtaa se siihen, että tehoja haetaan lisää opetusprosessista esimerkiksi opettamalla entistä suuremmissä ryhmissä ja vähentämällä opetuksen ja ohjauksen määrää. Tällä on suoria vaikutuksia opetuksen laatuun. Voimavaroja tarvitaan pysyviin tutkimustehtäviin, opetuksen ja sen tutkimusperustaisuuden (opettajien tekemä tutkimus) vahvistamiseen. Uudistukset eivät saa uhata ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen parasta pedagogiikkaa.

10.5.2017

- Jos korkeakoululla on tietyn koulutusohjelman koulutusvastuu, alan ydinosaamisen on löydyttävä siltä itseltään. Erityisosaamista voidaan vahvistetaan tarpeellisella määrällä erityisasiantuntijoita, luennoitsijoita ja sivutoimisia opettajia.

Henkilöstövaikutukset

- Esityksen tosiasiallinen sisältö ja korulauseet ovat ristiriidassa keskenään.
- HE:ssä kuvaillaan, miten vapautuvat resurssit käytetään opetuksen, tutkimukseen tai innovaatiotoimintaan ja miten säästöt syntyvät. Yt-neuvottelujen aloittaminen "tarpeettoman" opetushenkilöstön vähentämiseksi ja tutkimusprofiiliin parantamiseksi on aivan yhtä todennäköinen skenaario kuin se, että vapautuvat resurssit käytettäisiin opetukseen. Sivuilla 28, 32, 33 todetaan työn vähenevän. Aikaisemmat yhdistämiset eivät ole tavoitteista ja lupauksista huolimatta johtaneet resurssien käytön suuntaamiseen opiskelijoiden opetukseen ja ohjaukseen.
- Joustavien ja yksilöllisten opintopolkujen rakentaminen opiskelijoille ei käytännössä ole mahdollista vähenevän valtionrahoituksen vuoksi.
- Henkilöstövaikutusten osalta tekstissä on ristiriitaisia viittauksia mm. muutoksiin toimenkuvissa, henkilöstömääriin ja kehitykseen, liikkeenluovutuksiin, työnantajan vaihtumiseen, jne. Nämä lisäävät tarvetta sopimus- ja työntajamuutoksiin.
- Riskinä on, että lakiesitys toteutuessaan luo markkinat sille, että meillä on joukko opetushenkilöstöä, joka on jatkossa vuodesta toiseen määräraikaisessa ja osa-aikaisessa työsuhteessa. On oletettavaa, että korkeakoulut tekevät ns. hintashoppailua.
- Sivulla 33 annetaan ymmärtää, että verkkopohjainen opetus toisi korkeakouluille säästöjä opetuksessa. Todellisuudessa verkkopohjaisen opetuksen ja monimuoto-opetuksen lisääntyminen kuitenkin kasvattaa henkilöstöresurssitarvetta, ei suinkaan vähennä sitä, jolloin säästöä ei synny. Tästä on sekä käytännön kokemusta että tutkimustietoa.
- OAJ kysyy, mitä tarkoitetaan maininnalla siitä, että Tampereen ammattikorkeakoulun henkilöstö säilyisi korkeakoulukokonaisuuden perustamisvaiheessa Tampereen ammattikorkeakoulun palveluksessa?
- Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset eivät ole saman tyyppisiä, toisin kuin lain perusteluosassa väitetään. Ammattikorkeakoulujen kelpoisuusvaatimukset perustuvat asetukseen, kun taas yliopistoissa ne on kirjattu johtosääntöihin. Kelpoisuusvaatimusten on lakia uudistettaessa säilyttävä nykymuotoisina.
- Opetustyötä etu- ja jälkikäteistöineen resursoidaan korkeakouluissa eri tavoin ja aliresursoidaan usein, jolloin tehtävän laadukas hoitaminen on mahdotonta.

10.5.2017

Muutosehdotukseenne opetusyhteistyötä koskevaan säännösluonnokseen ja sen perusteluihin: -

- Opetusyhteistyötä määrittävä ”pääosa” on liian väljästi määritelty. On epäselvää, mitä se tarkoittaa käytännössä. Lain perusteluteksteihin on kirjattava, mistä pääosa lasketaan.

Koulutuksen siirto**Pidättekö koulutuksen siirtoa koskevaa ehdotusta kannatettavana?**

KYLLÄ

Mitä hyötyjä ja haittoja säännöksestä seuraisi?

- Kannatamme vähintään 3 vuoden siirtymäsäännöstä, joka on henkilöstölle ja opiskelijoille riittävän pitkä aika sopeutumiseen.
- Opiskelijalla on viime kädessä mahdollisuus valita, missä opintonsa muutostilanteessa suorittaa. Koulutusvastuun lakkauttamisen yhteydessä opiskelijalle on turvattu oikeus jatkaa opintojaan kolmen vuoden ajan (ns. luottamuksen suoja) tai hän voi siirtyä myös aikaisemmin toiseen korkeakouluun. Henkilöstölle tilanne on hallitsematon ja ahdistava turvattoman tilanteen takia. Henkilöstön työsuhdeturvan hallitseminen tämän tyyppisen kehityksen yhteydessä on erityinen haaste.
- Kolmen vuoden siirtymäsäännös voidaan myös kiertää hankkimalla toiselta korkeakoululta kyseinen opintokokonaisuus, jolloin opiskelijat tai henkilöstö eivät käytännössä enää jatka opintoja tai työtään siinä korkeakoulussa, johon he alun perin ovat sijoittuneet.

Muutosehdotukseenne koulutuksen siirtoa koskevaan säännösluonnokseen ja sen perusteluihin:

- § 7 b ja 8 b: Tarvitaan parlamentaarinen seurantaryhmä valvomaan korkeakoulutuksen kehitystä osana koko koulutusjärjestelmää.
- Koulutusvastuumuutoksissa on korkeakouluilla oltava selkeä velvoite käydä ennakoivasti keskenään keskusteluja koulutusvastuumuutoksista, eikä vasta siinä vaiheessa, kun koulutusvastuu on päätetty lakkauttaa. Nykyään korkeakoulut tekevät lakkauttamispäätöksiä esimerkiksi erityisten ja pienten alojen kohdalla.

Ammattikorkeakoulujen hallintokieli**Pidättekö ammattikorkeakoulujen hallintokieleen liittyvää ehdotusta kannatettavana? Kyllä****Muutosehdotukseenne ammattikorkeakoulujen hallintokieltä koskevaan säännösluonnokseen ja sen perusteluihin:**

- Ei muutettavaa.

10.5.2017

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta**Onko teillä muuta lausuttavaa työryhmän ehdotukseen liittyen? Mitä?**

- Korkeakouluvisiotyön tulee ensin valmistua, jotta kansalliset pääperiaatteet saadaan ratkaistua. Eduskunnan tulee tehdä päätös vasta näiden jälkeen
- Lähtökohtana tulee olla, ettei lakiesityksellä muuteta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäviä.
- Korkeakoulutuksen on annettu elää ns. kokeilukulttuurin piirissä. Ministeriön on huolehdittava, että korkeakoulujen toiminta on korkeakoulupoliittisten tavoitteiden mukaista, eikä sellaista, joka johtaa uuteen korkeakoulupoliittiseen tavoitteeseen. Kokeilukulttuurikin edellyttää valvontaa ja seurantaa, jotta tehtävät ratkaisut eivät ole hyvän hallintotavan vastaisia.
- Suomessa olisi pikimmiten otettava käyttöön ulkopuolisen arvioinnin malli, jossa tarkasteltaisiin korkeakoulujen resursoimista henkilöstön osaamiseen sekä infrastruktuuriin ja opetusjärjestelyjen kehittämiseen. Suomessa ilmeisesti on tarkoitus mennä "normaalin seurannan" eli tulosneuvottelujen kautta. Mielestämme tämä ei ole riittävä keino. Lappeenrannan teknillisen yliopiston kielikeskuksen siirtäminen Saimaan ammattikorkeakouluun on esimerkki siitä, että mitään valvontaa ei tosiasiaassa ole päätöksentekovaiheessa.
- Positiivista on lain perusteluissa maininta siitä, että korkeakoulujen lakien mukaiset toimielimet vastaavat opetusyhteistyön päätöksistä.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Olli Luukkainen
puheenjohtajaHannele Louhelainen
erityisasiantuntijaLena Hillebrandt
yliopistoasiamies