

4.10.2017

**Viite:** Siv HE 73/2017 vp

**Asia:** Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaannpanosta, <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+73/2017>

## **Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttaminen**

Hallitusohjelmassa on sitouduttu kahden korkeakoulupilarin järjestelmään ja niiden kehittämiseen. OAJ vastustaa sellaista kehitystä, joka vaarantaa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen omaleimaiset profiilit ja kummankin korkeakoulun tehtävien toteutumisen.

- Lakiesityksessä on näkyvässä pyrkimys kohti yhtenäistä korkeakoululaitosta, jota johtaisivat yliopistot. Vaikka yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on toistaiseksi omat toimintaa ohjaavat lainsäädäntönsä ja rahoituksensa, ei voi välttyä ajatukselta, että Tampere3-kokeilujen pohjalta nousevat lakimuutokset voivat johtaa yhteen korkeakouluinstituutioon ja tutkintojärjestelmään hyvinkin nopealla aikataululla. HE tunnistaa kyllä korkeakoulujen tuottaman erilaisuuden ja opetusyhteistyöstä nousevat uhat, mutta kuitenkin esityksessä on jätetty käsittelemättä kokonaisuudessaan opetusyhteistyön laatuvaatimukset ja seurantavelvoite, joilla varmistettaisiin, ettei korkeakoulujen erityispiirteitä hävitetä.
- Korkeakoulujen kehittämisessä on keskityttävä opetuksen ja tutkimuksen laadun sekä työelämäyhteyksien vahvistamiseen pitkään jatkuneen rakenteellisen kehittämisen sijaan. Olisikin tärkeämpää keskittyä toiminnan kehittämiseen nykylainsäädännön puitteissa ja lakien parempaan hyödyntämiseen.
- Lakivalmisteluissa henkilöstöarviointi on puutteellisesti tehty. Lainvalmistelussa ei myöskään näy edellisten uudistuksien arvioinnista saadut palautteet ja kehittämistarpeet muun muassa henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksien parantamisen osalta. Henkilöstön äänelle ei anneta painoarvoa ja henkilöstö etäännytetään toiminnasta.
- Suomeen korkeakoulujärjestelmän murentamisen sijaan olisi kehittämisen voimavarat suunnattava alueellisten osaamiskeskittymien rakentamiseen, jotka nivovat yhteen alueen eri toimijoita ja vahvistavat näin monitieteisyyttä ja ammatillista korkeakoulutasoista osaamista.

**Julkisoikeudellisena laitoksena toimiva Tampereen yliopisto ja säätiöyliopistona toimiva Tampereen teknillinen yliopisto ehdotetaan yhdistettäväksi säätiöyliopistoksi. Tampere3-korkeakoulukokonaisuuden on tarkoitus muodostua uuden yliopiston lisäksi sen pääosin omistamasta ammattikorkeakoulusta.**

4.10.2017

Yliopistojen yhdistämiselle ei ole estettä, mutta Tampereen ammattikorkeakoulun siirtäminen yliopiston omistukseen ei ole kannatettavaa, sillä on hyvin epävarmaa millaiseksi ammattikorkeakoulun ja -korkeakoulutuksen asema uudessa konsernissa muodostuisi. Lisäksi huolena on, etteivät eri tiedekunnat (humanistiset alat) säilytä asemaansa tasa-arvoisina säätiöyliopiston toiminnassa.

Nyt laki vahvistetaan mielestämme jälkijättöisesti ja ilman laajaa sidosryhmien näkemystä korkeakoulukonsernin synnyttämisestä, kun prosessit säätiön perustamisesta, säätiön hallituksen valinnasta ja ammattikorkeakoulun osakkeiden myynnistä on jo tehty. Tällä tavalla toimittaessa kansallinen korkeakoulujen kehittäminen käydään korkeakoulujen hallituksissa aluetasolla, jolloin kansallinen kokonaiskuva suomalaisesta korkeakoulujärjestelmästä ei ole enää ehyt. Ammattikorkeakoulu osakeyhtiömuotoisena on hyvin altis omistajajärjestelyille, joka konkretisoituu näissä konsernisuunnitelmissa (LUT, Lappi ja Tampere3).

### **Henkilöstön asemasta ja vaikuttamismahdollisuuksista huolehdittava**

Henkilöstön ja opiskelijoiden oikeusturvasta ja osallistamisesta säätiöpohjaisessa yliopistossa ja sen omistamassa ammattikorkeakoulussa olisi pitänyt huolehtia. Tarve osallistaa ja lisätä yliopistohenkilöstön vaikuttamismahdollisuuksia on eri korkeakouluselvityksissä laajalti tunnustettu. Henkilöstön näkemyksestä ei huolehdittu riittävästi, kun uuden korkeakoulusäätiön hallitus valittiin. Se olisi pitänyt tehdä yliopistolain mukaisesti eli uuden yliopiston vaaleilla valittu monijäseninen toimielin tekee hallitusvalinnat ja päättää hallituskausien pituudesta.

- Nyt lakiehdotus lähtee siitä, että yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat yliopiston hallituksen nimityskomitean avulla, jossa puolet jäsenistä on perustajien ja puolet yhdistyvien yliopistojen hallituksien nimeämiä. Näin on nyt jo toimittu ja korkeakoulusäätiön hallitus on jo aloittanut. Kuitenkin näkemyksemme mukaan ensimmäiseltä hallitukselta puuttuu yliopistolain edellyttämä edustuksellisuus.
- Ristiriita on valinnan tekotavassa: nykyinen lainsäädäntö on yksiselitteinen, ja lähtee siitä, että säätiöyliopiston hallituksen valitsee vaaleilla valittu henkilöstön edustajista koostuva monijäseninen toimielin. Toimittaessa nyt HE:ssä esitetyllä tavalla syntyy myös todellinen ajallinen haaste henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksille. Vasta kahden vuoden jälkeen uuden yliopiston aloittamisesta 1.1.2021 monijäseninen toimielin on voinut vaikuttaa yli puoleen hallituksen jäsenen valintaan (4/7).

HE:n perusteluissa todetaan, että nyt esitetty ja yliopistojen kesken jo käytännössä toteutettu menettely on sama kuin Aalto-yliopistoa perustettaessa, ja siksi perustuslakivaliokunnan näkemys olisi esityksen mukaan käyttävissä sellaisenaan. Tilanne nykyisin on kuitenkin siten poikkeava, että Aallon perustaneet yliopistot olivat valtionalaisia ja niiden hallituksen edustajat koostuivat pääosin yliopistojen henkilöstöstä kolmikantaperiaatteen mukaisesti. Nykyisten yliopistojen hallituksissa vain Tampereen yliopiston hallituksessa on henkilöstöllä enemmistö.

4.10.2017

- On erityisen tärkeää arvioida, toteutuuko tässä perustuslakivaliokunnan vaade yliopistoyhteisön oikeudesta itse päättää yliopiston hallituksen jäsenistä myös säätiöyliopistossa. Tehtyjen yliopistolakiarvioiden pohjalta nousee tarvetta ennemminkin vahvistaa henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksia kuin heikentää niitä.

### **Vaikutukset henkilöstöön huomioitava**

Henkilöstövaikutusten arviointi on esityksessä puutteellinen niin yliopistojen yhteenliittymisen kuin muodostettavan konsernin osalta. Yliopistolain uudistamisen aikaan tulleet yhdistymiset ovat enemmän tai myöhemmin johtaneet henkilöstön irtisanomisiin ja palvelussuhteiden yhdenmukaistuksiin. Verrattuna vuoteen 2010 yliopistojen henkilöstömäärä on laskenut noin 11 prosenttia ja ammattikorkeakoulujen 16 prosenttia. OKM:n ja korkeakoulujen välisissä tulosneuvotteluissa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota hyvään henkilöstöpolitiikkaan.

- Uusissa yhteenliittymissä henkilöstön asema on turvattava esimerkiksi määräaikaisella irtisanomissuojalla. Myös silloin jos ammattikorkeakoulun henkilöstöä ollaan siirtämässä säätiöyliopistokonsernin henkilökunnaksi.
- Henkilöstölle ei saa tulla eläkemenetyksiä. Huolimatta siitä, että konsortion osalta eläkejärjestelyt on ratkaistu vuoteen 2025 asti määräaikaisella lailla, on myös sen jälkeinen aika ratkaistava.

### **Ammattikorkeakoulun asemaa konsernissa vankistettava**

Ammattikorkeakoulutus on julkisin varoin toteutettavaa koulutusta. Muutosten myötä ammattikorkeakoulujen omistajaohjaus tulee entisestään vahvenemaan, mikä on ristiriidassa ammattikorkeakoululain hengen kanssa. Omistaja voi ohjata ammattikorkeakouluyhtiötä valitsemalla ja vaihtamalla hallituksen jäseniä eli hallitus voidaan vaihtaa ilman erityistä syytä. Hallituksen puheenjohtajalla on hyvin vahva rooli ammattikorkeakoulutuksen kehittämisessä, sillä muun muassa sopimusneuvotteluissa ammattikorkeakoulun tavoitteista (esim. koulutusvastuut, tutkintomäärät) neuvottelee hallituksen puheenjohtaja yhdessä ammattikorkeakoulun rehtorin kanssa. Työelämän ja korkeakouluyhteisön edustajat ovatkin hallituksessa avainasemassa ammattikorkeakoulun koulutuksen suunnan rakentamisessa ja työelämälähtöisyyden toteutumisessa.

- Ammattikorkeakoulun asemaa konsernissa tulee vahvistaa niin, että sillä tulisi olla vahvempi asema päätöksenteossa ja strategisessa päätöksenteossa.
- Amkien hallituksessa tulee olla vahva työelämän edustus korkeakouluyhteisön edustajien lisäksi, jotta ammattikorkeakoulutuksen erityispiirre ja yhteys työelämään säilyvät.
- Lakiin on saatava kirjaus siitä, ettei hallituksen jäsenten enemmistö edusta omistajia ja ettei ammattikorkeakoulun hallituksen jäseniä voida vaihtaa mieluisten päätösten aikaansaamiseksi.

4.10.2017

HE lähtee siitä, että ammattikorkeakoulun (TAMK) osakevarallisuus siirretään perustetulle korkeakoulusäätiölle ja rinnastuu säätiön peruspääoman hoitamiseen. Epäselväksi jää, 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. Läpinäkyvyyttä ja seurantaan tarvitaan.
- Esimerkiksi ammattikorkeakoululle on tulossa jo osakkeiden siirrosta 100 000 euron vuotuiset kustannukset, kun se joutuu järjestämään jatkossa mm. taloushallinnon palvelut. Omistaja voi hinnoitella palveluita markkinahintaa korkeammin, jolloin osa amk-perusrahoituksesta siirtyy maksujen kautta omistajalle. Ammattikorkeakoululla on oltava itsenäisenä toimijana mahdollisuus hankkia sen kannalta taloudellisimmat toimintatavat.

**Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset korkeakoulujen välisen opetusyhteistyön mahdollisuuksien laajentamisesta sekä koulutuksen lakkauttamiseen liittyvästä opiskelijoiden siirtymisestä toiseen korkeakouluun.**

Korkeakoulujen erillisyyteen perustuvat rakenteet toimivat hyvin uuden tiedon tuottamisessa, tieteen ja tutkimuksen harjoittamisessa sekä tutkimustulosten hyödyntämisessä. Suomessa on jo todellisia esimerkkejä siitä, miten osaamiskeskittymät ja niissä toimivat ekosysteemit tuovat sekä alueelle että kansantaloudelle hyvää. Tällainen on esimerkiksi Savilahden toimintamalli Kuopiossa.

Osaamista täydentävää koulutusta voidaan jo nyt hankkia toisesta korkeakoulusta ja lisätä tätä kautta opiskelijan valinnanmahdollisuuksia. Tämä ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, vaan nykyisin sallimien mahdollisuuksien tulkintaa ja sopimista muun muassa hyväksilukemiskäytännöistä koulutuksen järjestäjien välillä.

Uudella opetusyhteistyöstä säädettävällä lailla haetaan koulutusvastuista vapautumista, joka kertoo opetuksen arvostuksen puutteesta. Siksi on tärkeää, että korkeakoulujen lakien mukaiset toimielimet vastaavat opetusyhteistyön päätöksistä.

4.10.2017

## Opetusyhteistyön reunaehdot

Korkeakoulujen kehittämisessä on oltava kansalliset pääperiaatteet. Tällä hallituskaudella korkeakoulutuksen on annettu elää ns. kokeilukulttuurin piirissä.

- Ministeriön on huolehdittava, että korkeakoulujen toiminta on korkeakoulupoliittisten tavoitteiden mukaista, eikä sellaista, joka alueellisten tahtotilojen kautta johtaa uuteen korkeakoulupoliittiseen tavoitteeseen. Kokeilukulttuurikin edellyttää valvontaa ja seurantaa, jotta tehtävät ratkaisut eivät ole hyvän hallintotavan vastaisia.
- Tarvitaan parlamentaarinen seurantaryhmä valvomaan korkeakoulutuksen kehitystä osana koko koulutusjärjestelmää.

Lakiesitys antaa useassa kohtaa ymmärtää, että opetusta tulisi voida tehdä halvemmallalla, mikä on erittäin huono lähtökohta uudistukselle. Tehoja haetaan lisää opetusprosessista esimerkiksi opettamalla entistä suuremmissä ryhmissä ja vähentämällä opetuksen ja ohjauksen määrää. Tämä on ristiriidassa niiden korkeakoulutuksen kehittämistavoitteiden kanssa, joilla haetaan yksilöllisyyttä opintopolkuihin. HE:n perusteluissa lähdetään myös siitä oletuksesta, että verkkopohjainen opetus toisi korkeakouluille säästöjä. Todellisuudessa verkkopohjaisen opetuksen ja monimuoto-opetuksen lisääntyminen kasvattaa henkilöstöresurssitarvetta, ei suinkaan vähennä sitä, jolloin säästöä ei synny. Tästä on sekä käytännön kokemusta että tutkimustietoa.

HE:ssä kuvaillaan, miten vapautuvat resurssit käytetään opetuksen, tutkimukseen tai innovaatio toimintaan. Aikaisemmat yhdistämiset eivät ole tavoitteista ja lupauksista huolimatta johtaneet resurssien käytön suuntaamiseen opiskelijoiden opetukseen ja ohjaukseen.

- Lähtökohtana kaikessa uudistamisessa pitää olla, että niillä vahvistetaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäviä ja koulutusten erilaisuutta sekä lisään yhteistyötä. Lisättävän opetusyhteistyön osalta tulee ottaa huomioon, että kaikella annettavalla opetuksella tulee olla ammatti- tai alaspesifiset tavoitteet.
- Nykyistä lakia on tulkittava sallivammin. Yhteistyötä voidaan tukea muun muassa strategisella ohjauksella ilman nyt esitettyä lakimuutosta.
- Opetusyhteistyö ei saa vaarantaa yliopisto-opetuksen tutkimusperustaisuutta ja koulutuksen tutkimukselliseen lähestymistapaan liittyvien geneeristen taitojen oppimista eikä ammattikorkeakoulujen ammatillista opetusta ja työelämäläheisyyttä.
- Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon asema on mainittava laissa, sillä YAMK-tutkinnolla on laaja merkitys työelämän kehittämisen tutkintona. YAMK-tutkinto on rakennettu yhdessä työelämän kanssa ja sen työllistävyys on erinomainen.
- Uudistusten pitää ohjata korkeakouluja kehittämään pedagogiikkaansa ja käyttämään opetusyhteistyöstä vapautuvia voimavaroja opetustehtävän resursointiin, opetuksen laadun kehittämiseen ja koulutustarjonnan parantamiseen. Voimavaroja tarvitaan myös pysyviin

4.10.2017

tutkimustehtäviin, opetuksen ja sen tutkimusperustaisuuden (opettajien tekemä tutkimus) vahvistamiseen.

- Mikäli opetusyhteistyöstä epäkohdista huolimatta säädettäisiin, velvoite järjestää itse pääosa koulutusvastuuseensa kuuluvista opinnoista on liian väljä määritelmä. Opetuksen ulkoistamisen mahdollisuus on rajattava selvästi pienemmäksi.
- Opetusyhteistyö on rajattava korkeakoululainsäädännössä mainittuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Lisäksi voittoa tavoittelevat korkeakoulut on suljettava opetusyhteistyön ulkopuolelle.
- Ulkopuolisen arvioinnin malli olisi pikimmiten otettava käyttöön myös Suomessa. Siinä tarkasteltaisiin korkeakoulujen resursoimista henkilöstön osaamiseen sekä infrastruktuurin ja opetusjärjestelyjen kehittämiseen. Ilmeisesti on tarkoitus mennä "normaalin seurannan" eli tulosneuvottelujen kautta, mikä ei ole mielestämme riittävä keino varmistua korkeakoulujen jakaman resurssin kohdentumisesta opetukseen.

### **Henkilöstö on korkeakoulujen pääomaa**

Henkilöstövaikutusten riittävää arviointia ei ole se, että esityksen perusteluissa todetaan uudistuksen vähentävän tarvittavaa opetusresurssia ja henkilöstövähennyksiä pidetään mahdollisina. Opetusyhteistyön toteutumisella on merkittäviä henkilöstövaikutuksia ja siksi arviointi on tehtävä huolella, jotta voidaan jo ennakoivasti parantaa työnsä menettävien työmarkkina-asemaa.

Yt-neuvottelujen aloittaminen "tarpeettoman" opetushenkilöstön vähentämiseksi ja tutkimusprofiilin parantamiseksi on aivan yhtä todennäköinen skenaario kuin se, että vapautuvat resurssit käytettäisiin opetukseen. Tavoitellun kaltainen yhteistyö johtaa väistämättä henkilöstön vähentämiseen, ja lisää mahdollisesti henkilöstön määräaikaista työsuhteita. Opetusyhteistyötä ja koulutuksen siirtoa koskevilta osin lain voimaantulo on hyvän henkilöstöpolitiikan hallinnan kannalta mielestämme liian nopea.

Riskinä myös on, että lakiesitys toteutuessaan luo markkinat sille, että meillä on enenevissä määrin joukko opetushenkilöstöä, joka on jatkossa vuodesta toiseen määräaikaaisessa ja osa-aikaaisessa työsuhteessa. On oletettavaa, että korkeakoulut tekevät ns. hintashoppailua. Jo nyt Suomen yliopistoissa 70 % opetus- ja tutkimushenkilöstöstä työskentelee määräaikaaisissa työsuhteissa. Vakinaisten osuudessa Suomi on Euroopan alimpia (Eurydice: Modernisation of Higher Education in Europe: Academic Staff – 2017). Suunnan pitää olla toinen.

Henkilöstövaikutusten osalta HE:n perusteluissa on ristiriitaisia viittauksia mm. muutoksiin toimenkuville, henkilöstömääriin ja kehitykseen, liikkeenluovutuksiin, työnantajan vaihtumiseen, jne. Nämä lisäävät tarvetta sopimus- ja työnantajamuutoksiin, ja synnyttävät merkittävää epävarmuutta korkeakoulujen henkilöstölle.

4.10.2017

- Opetushenkilöstön asema muutoksessa on turvattava.
- Koko korkeakouluyhteisön laajapohjainen osallistuminen takaa parhaat mahdollisuudet onnistuneelle opetusyhteistön suunnittelulle ja toteutukselle.
- Mikäli opetusyhteistyöstä säädetään, on henkilöstön irtisanomissuojan säätäminen perusteltua ja tarpeellista.
- Vakinaisen opetus- ja tutkimushenkilöstön osuutta on lisättävä niin, että henkilöstö on pääsääntöisesti pysyvissä työsuhteissa. Ministeriöllä pitää olla velvoite seurata tilannetta esimerkiksi sopimusneuvotteluiden yhteydessä.
- Henkilöstön työhyvinvoinnin ja työskentelyolosuhteiden parantaminen pitää olla lähtökohta, jos halutaan tavoitella laadukasta ja vaikuttavaa korkeakoulutusta.

### Opiskelijoiden oikeudet

Mielestämme kolme vuotta on riittävä siirtymäaika tutkinnon suorittamiseen kotikorkeakoulussa, jos opiskelijoiden tulee siirtyä toiseen korkeakouluun koulutuksen lakkautuessa.

Opiskelijoiden on ennen koulutukseen hakeutumista tiedettävä, missä korkeakoulussa mitäkin opintoja voi suorittaa. Korkeakoulun pitää olla vastuussa opetuksen sisällöstä ja laadusta, kun se ostetaan ja annetaan toisesta korkeakoulusta.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ



Hannele Louhelainen  
erityisasiantuntija



Hanna Tanskanen  
yliopistoasiamies