

13.11.2018

Eduskunta  
SiV@eduskunta.fi

## **Lausuntopyyntö HE 152/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta**

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen lakien muuttamisesta. Tuemme varauksin niitä esitettyjä keinoja, joilla korkeakouluille halutaan luoda uusia toimintamahdollisuuksia jatkuvan oppimisen tehtävässä. Korkeakouluille annettaisiin enemmän vapautta toteuttaa koulutusta myös maksullisena toimintana silloin, kun siihen on olemassa perusteet.

Tunnistamme, että jatkuvan koulutuksen haaste on niin mittava, että korkeakouluilla on vastuu ja velvoite olla mukana. Kehittämistyön on kuitenkin aina tähdättävä laadukkaaseen ja harkittuun uudistamiseen myös niin, että se tapahtuu yli hallituskausien.

### **Pidämme tärkeänä:**

- Rahoitusta lisätehtävän hoitamiseen ei voida enää ottaa korkeakoulujen perusrahoituksesta, vaan sen on tultava kehyksen ulkopuolelta.
- Eri ministeriöiden välistä yhteistyötä on lisättävä jatkuvan oppimisen rahoituksen koordinoinnissa ja suuntaamisessa koulutukseen.
- Korkeakoulujen opetushenkilöstön työhyvinvointi ja ammattitaidon jatkuva kehittäminen on nostettava prioriteetiksi lisättäessä korkeakoulutuksen jatkuvan oppimisen vastuuta.
- Erillisvalintojen käyttömahdollisuuksien joustavuuden lisääminen, tutkinnon osien suorittamismahdollisuus ja joustavuuden lisääminen työkokemusvaateeseen yamk-tutkintoon ovat kannatettavia.
- Tilauskoulutusta ei saa järjestää siinä tarkoituksessa, että korkeakoulu voisi kiertää koulutusvastuuta ja opiskelijavalintoja. Ulkomaisten korkeakoulujen kanssa toteuttavissa yhteis- ja kaksoistutkintojen toteutuksissa on seurattava, millaisia vaikutuksia joustolla on kotimaiseen korkeakoulujärjestelmään, alempiin tutkintoihin ja tutkintojen tunnistettavuuteen työmarkkinoilla.
- Korkeakoulujen toimintatapojen muutoksia on tuettava pitkäkestoisilla kehittämisohjelmilla ja lisäämällä korkeakoulujen, mutta myös muiden koulutusmuotojen kanssa tehtävää yhteistyötä.
- OKM antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen lain vaikutuksista kolmen (3) vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

13.11.2018

## Jatkuvan oppimisen rahoitus on tultava nykyisen rahoituskehityksen ulkopuolelta

Lakiesitysten toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia ei voida arvioida ilman tietoa miten jatkuvan oppimisen kasvava tarve rahoitetaan. Tieto on olennainen asia, kun lakeja ja korkeakoulujen toimintaa lähdetään muuttamaan.

Yleisperusteluissa todetaan, ettei elinikäisen oppimisen tehtävä ole itsenäinen tehtävä, vaan se liittyy toimintatapana korkeakoulujen perustehtävien hoitamiseen. Kuitenkin tehtävä nostetaan nyt osaksi rahoitusmalleja, jolloin se ohjaa korkeakouluja suuntaamaan toimintaa. Uusi tehtävä ilman rahoitusta vie entisestään voimavaroja tutkintokoulutuksesta (perus- ja jatkokoulutus) ja tutkimuksesta. Mielestämme jatkuvan oppimisen ei pidä olla osa rahoitusmallia, vaan parempi ratkaisu olisi ministeriön, yritysten ja korkeakoulujen välinen suora yhteistyö, jossa alusta lähtien ovat esillä sekä todelliset sisällölliset koulutustarpeet että yritysten taloudelliset investointimahdollisuudet ja -valmiudet. Valtion investoi osaltaan tähän toimintaan voimavaroja korkeakoulukehityksestä erillisen kärkirahoitusohjelman kautta, jonka kokoa voidaan tarpeen mukaan joustavasti säätää esimerkiksi valtion vuotuisissa talousarvioissa.

Rahoituslaskelmien on oltava realistisia, sillä jatkuvan oppimisen lisääntyvän tarjonnan käynnistäminen tarvitsee merkittävää aloitusresurssia ja kasvattaa etukäteistyötä (koulutuksen markkinointia ja suunnittelua riippumatta siitä saadaanko koulutus myytyä). Erilaisten täydennyskoulutusvaihtoehtojen ja yhteistyökumppaneiden lisääminen tarkoittaa aina lisää koulutussuunnittelua, ohjauspalveluja ja hallinnollista työtä. Joustava valinta tuo resurssipainetta henkilöstön työlle. Myös koulutettavien määrän kasvattamisella on vaikutuksia henkilöstön tehtäväkuviin ja työn sisältöön sekä työn kuormittavuuteen.

Irtisanomisten johdosta korkeakouluissa on jo nyt selkeä tarve lisätä opettajien ja muun henkilöstön määrää. Ammattikorkeakouluista on vuosien 2011 ja 2016 välillä poistunut resurssista työvoimaa n. 19 prosenttia. Opettajien ja tki-henkilöstön määrä on kutistunut oppilaitosten lakisääteisiin tehtäviin ja kehittymistavoitteisiin nähden erityisen huolestuttavan paljon, reilulla 16 prosentilla. Yliopistoissa opetus- ja tutkimushenkilöstön määrä on vähentynyt vuodesta 2012 lähtien 3,5 prosentilla ja opetuksen ja tutkimuksen tukihenkilöstö vähentynyt 26 prosentilla. Uuden henkilöstön palkkaamiseksi ei korkeakouluilla ole tarpeeksi rahoitusta.

Kokonaiskuva jatkuvan oppimisen rahoituksessa ei ole nyt selkeä. Ministeriöiden välistä yhteistyötä on lisättävä jatkuvan oppimisen rahoituksen koordinoinnissa ja suuntaamisessa koulutukseen. Muutos edellyttää myös selkeää toimintamallia ja toimintakulttuurin muutosta, ja tätä on ohjattava ministeriöiden suunnalta.

Rahoituspohjan laajentamismahdollisuus on tervetullut, mutta tulot eivät riipu pelkästään korkeakoulujen tarjonnasta, vaan siitä, millainen koulutuksien hankintainto on yrityksillä, kunnilla tai järjestöillä. Lakiesityksien taustamuistiosta käy ilmi, että työnantajien tukemien koulutusten osallistujamäärät ovat laskeneet vuodesta 2006 lähtien. Jo nyt korkeakouluilla on tarjolla maksullista koulutusta osaamisen

13.11.2018

kasvattamiseksi. Esimerkiksi erikoistumiskoulutuksien tunnettavuus on edelleen vaillinainen ja näiden koulutusten toteutuminen on heikkoa.

Kannatamme hankerahojen siirtämistä korkeakoulujen lakien mukaiseen rahoitusjärjestelmään. Esityksellä ei saa olla heikentäviä vaikutuksia korkeakoulujen perusrahoitukseen eikä sitä koskevien rahoitusmallien uudistamiseen. Kokonaisrahoituksen on oltava selvää ja mahdollisimman ennakoitavaa.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintatapojen muutoksia on tuettava pitkäkestoisilla kehittämisohjelmilla ja lisäämällä korkeakoulujen, mutta myös muiden koulutusmuotojen kanssa tehtävää yhteistyötä. Korkeakouluilla on menossa jatkuvaa oppimista tukevia kärkihankkeita, joissa kehitetään erilaisia toimintamalleja ja ratkaisuja. OAJ kantaa huolta siitä, miten hankkeissa saadut hyvät mallit siirtyvät hankekauden päätyttyä käytäntöön ja että kehittämistyö jatkuu myös seuraavalla hallituskaudella. Muutos kentällä ottaa oman aikansa. Siksi esitämme, että meneillään olevia hankkeita tarkastellaan kriittisesti ja mahdollistetaan jatkuvan oppimisen eteen tehdyn työn kehityskulku myös seuraavalla hallituskaudella rahoituskehityksen ulkopuolelta suunnatulla resurssilla.

### **Lakiesityksessä henkilövaikutuksia ei ole arvioitu**

Korkeakoulujen paras kilpailuetu on osaava ja hyvinvoiva henkilöstö. Arviomme mukaan henkilöstövaikutukset ovat mittavia, sillä uudistuksien vaikutukset eivät näy vain korkeakoulujen strategisessa päätöksenteossa, vaan se ulottuvat voimakkaasti opettajien työhön, työnkuviin ja toimintatapoihin saakka. Lakiuudistuksen vaikutuksia lyhyt- ja pidempiaikaiseen henkilöstövaikutukseen ja henkilöstötarpeen lisäykseen tulee arvioida ja resursoida riittävästi, jotta laadukas opetus voidaan turvata sekä täydennyskoulutuksessa että tutkintoon johtavassa koulutuksessa.

Useat eri henkilöstökyselyt osoittavat, että korkeakoulujen henkilöstön voimavarat ovat koetuksella. Henkilöstön työhyvinvointi ja työskentelyolosuhteiden parantaminen pitää olla lähtökohtana tavoitellessamme yhteiskuntana vaikuttavaa korkeakoulutusta. Korkeakoulujen opetushenkilöstön ammattitaidon jatkuva kehittäminen on nostettava prioriteetiksi korkeakoulutuksen jatkuvan oppimisen tehtävän kehittämisessä. Henkilöstöllä pitää olla myös riittävästi aikaa tehdä opetus- ja tutkimustyötä.

### **Korkeakoulutuksen hakeutumisen joustavoittaminen ja tutkinnon osien tarjoaminen täydennyskoulutuksena vastaa jatkuvan oppimisen haasteeseen**

Erillisvalintojen käyttömahdollisuuksien joustavuuden lisääminen kaikkien opiskelupaikkojen täyttämiseksi silloin, kun se tapahtuu korkeakoulun ehdoilla, on kannatettava muutos.

13.11.2018

Tutkinnon osien suorittamismahdollisuus on tervetullut esitys, sillä avoimen korkeakoulutuksen tarjoamien tutkinto-opintojen paketointi laajemmiksi kokonaisuuksiksi on jo osoittanut opintojen tarpeellisuuden työikäisten keskuudessa.

### **Tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen avaaminen ei saa heikentää perus- ja jatkokoulutusta ja ylempien tutkintojen joustot vain kansainväliseen yhteistyöhön**

Kannatamme varauksin esityksen kirjausta muodossa, että korkeakouluilla on mahdollisuus joustaa ulkomaisten korkeakoulujen kanssa toteuttamissa tutkintojen pituuksissa yhteis- ja kaksoistutkinnoissa. Mielestämme on kuitenkin arvioitava, millä ehdoilla kansainvälistymistä edistetään suhteessa kansallisiin tavoitteisiin osaamisesta ja koulutusjärjestelmästä.

Haluamme kiinnittää huomion siihen, että tilauskoulutuksen avaamisella ja tutkintojen joustoilla voi olla kauaskantoisia yhteiskunnallisia seurauksia. Perusteluissa ei esimerkiksi arvioida sitä, millaisia vaikutuksia ehdotetulla joustolla olisi kotimaiseen korkeakoulujärjestelmään, alempiin tutkintoihin ja tutkintojen tunnistettavuuteen työmarkkinoilla, sillä erilaiset tutkintojen laajuudet heikentävät tutkintojen ja niiden tuottaman osaamisen vertailtavuutta. Mielestämme lakivalmistelun yhteydessä ei ole riittävästi selvitetty sitä, miten parannetaan hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista myös kv-yhteistyönä toteutettaviin opintoihin.

Esityksestä seuraa myös se, että meillä on jatkossa julkisesti rahoitetun maksuttoman tutkintoon johtavan koulutuksen rinnalla maksullisena tilauskoulutuksena annettava tutkintokoulutus. Tuemme lakiesityksen kirjausta, ettei tilauskoulutusta saa järjestää siinä tarkoituksessa, että koulutukseen osallistuvat voisivat näin välttää korkeakoulujen valintakokeet. Korkeakoululle ei pidä tarjota mahdollisuutta kiertää koulutusvastuutaan järjestää koulutusta niillä aloilla, joilla osaajien tarve on suuri, esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajia. Haluamme kiinnittää huomion lainsäädännön heikkouteen, sillä pykälässä asetettujen ehtojen rikkomista on erittäin hankala valvoa. Tilauskoulutus ei saa myöskään heikentää korkeakoulujen antamaa perus- tai jatkokoulutusta.

### **Ammattikorkeakoulutuksen ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon muutokset ovat mahdollistavia**

Kannattamme joustavuuden lisäämistä työkokemusvaateeseen amk- ja yamk-tutkinnon välillä, ja alan työkokemusvaateen on säilyttävä jatkossakin työelämäläheisiin yamk-opintoihin. Sinällään pituuden tiputtaminen vuodella ei ole kriittinen, mutta korostamme, että työkokemuksen on koostuttava koulutustasoa vastaavista työtehtävistä.

Lisäksi kannatamme sitä, että ammattikorkeakoulu voisi ottaa opiskelijaksi sen, jolla se katsoo muutoin olevan riittävät tiedot ja taidot opintoja varten. Esimerkiksi opistotutkinnon suorittaneista viimeisillään opinnoista valmistuneilla on jo noin 20 vuoden mittainen työkokemus asiantuntemusta vaativissa tehtävissä. Korostamme

13.11.2018

kuitenkin, että ammattikorkeakouluilla on oltava harkintavalta opiskelijavalinnoissa ja sopivuudessa opintoihin.

**Lopuksi**

Korkeakoulujen kehittämisessä on keskityttävä opetuksen laadun ja työelämäyhteyksien vahvistamiseen pitkään jatkuneen rakenteellisen kehittämisen sijaan.

Suomalaisten osaamisen vahvistamisen ja koulutuksen laadun näkökulmasta katsoen on tärkeää, että tutkintoon johtava koulutus säilyy edelleen maksuttomana yksilölle, tutkinnon antaminen edellyttää aina opiskelijaksi ottamista, avoimessa opintojen kerryttäminen tai tutkinnon osien ostaminen ei automaattisesti tuota tutkintoa ja että lakimuutoksilla ei mahdollisteta yhteishaun kiertämistä.

Esitämme, että OKM antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen lain vaikutuksia kolmen (3) vuoden kuluttua lain voimaantulosta, jonka perusteella tehdään tarvittavat muutokset.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka  
koulutusjohtaja

Hannele Louhelainen  
erityisasiantuntija