

3.9.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi, visio2030@minedu.fi

Lausuntopyyntö OKM/35/010/2018

Asia OKM Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen toiminnan kehittämiseen jatkuvaan oppimiseen liittyen.

OAJ kannattaa periaatteessa esitetyjä keinoja, koska linjaukset työikäisen väestön osaamisen kasvattamisen keinoista ja kehityksestä ovat oikean suuntaisia. Kuitenkaan rahoitusta lisätehtävän hoitamiseen ei osoitettu juuri päättyneessä budjettiriihessä, eikä sitä voida ottaa korkeakoulujen perusrahoituksesta, joka laskee myös tulevana vuonna. Siksi lakiesitystä ei voida antaa tällaisena kokonaisuutena hallituksen kaudella.

Tiekarttatyössä on syvennettävä työryhmien välistä vuoropuhelua

Korkeakouluvision tiekarttatyöryhmille oli varattu vuoden työaika, jonka aikana oli tarkoitus työstää kokonaiskuva, miten rahoitus ja koulutukseen sisältyvät haasteet nivotaan yhteen. Työryhmien työllä on heijastusvaikutuksia toistensa työhön ja ryhmien esityksiin. OAJ hämmästelee etenemistapaa, jolla lakimuutoksia esitetään tehtäväksi yhden työryhmän työn seurauksena ilman laajempaa työryhmien välistä keskustelua tai näkymää rahoituksen kokonaisuudesta.

Kokonaiskuvaa visio2030 -tiekarttatyöstä on vielä vaikea hahmottaa muun muassa rahoitusta ja ohjausta käsittelevän työryhmän työn keskeneräisyyden takia. Esitysten taloudellisia vaikutuksia korkeakouluille ei voida arvioida ilman tietoa rahoitusmallista. Kummallisiksi ajankohdan tekee myös se, että vasta lausuntokierroksen yhteydessä Arenea ja Unifia on pyydetty arvioimaan ja kuvaamaan esitysten toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Nämä tiedot ovat olennaisia hahmottaa jo ennen kuin lakiluonnokset lähtevät ministeriöstä eteenpäin.

3.9.2018

Korkeakoulutuksen kehittämistä ei voi ohjata kiire vaalien läheisyyden vuoksi, vaan kehittämistyön on aina tähdättävä laadukkaaseen ja harkittuun uudistamiseen. OAJ esittää, että työryhmien annetaan tehdä työnsä loppuun ja sen jälkeen niiden tekemä työ huomioidaan kokonaisuutena. Tiekarttatyön loppuvaiheessa on annettava aikaa asioiden yhteiskäsittelylle ja johtoryhmälle aikaa käsitellä kokonaisuutta.

Jatkuvan oppimisen rahoituksen tuleva nykyisen rahoituskehityksen ulkopuolelta

Jatkuvan oppimisen haaste on todellinen ja niin mittava, että korkeakouluilla on ilman muuta vastuu ja velvoite olla mukana. Lakisääteisten tehtävien lisäämisellä on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon valtion talousarviossa ja kehyksissä.

Esityksessä oleva arvio ei perustu realistisiin laskelmiin. Jatkuvan oppimisen lisääntyvän tarjonnan käynnistäminen tarvitsee merkittävää aloitusresurssia. Se lisää etukäteistyötä, mm. koulutuksen markkinointia ja suunnittelua riippumatta siitä saadaanko koulutus myytyä. Toteuttaminen edellyttää lisää ohjauspalveluita ja hallinnollista työtä, sillä erilaisten täydennyskoulutusvaihtoehtojen ja yhteistyökumppaneiden lisääntyminen edellyttää lisää koulutussuunnittelua ja hallinnollista työtä. Joustava opiskelijavalinta tuo myös resurssipainetta henkilöstön työlle. Koulutettavien määrän kasvattamisella on vaikutuksia henkilöstön tehtävänkuviin ja työn sisältöön sekä työn kuormittavuuteen. Irtisanomisten johdosta korkeakouluissa on jo nyt selkeä tarve lisätä opettajien ja muun henkilöstön määrää.

Uusi tehtävä ilman rahoitusta vie entisestään voimavaroja tutkintokoulutuksesta (perus- ja jatkokoulutus) ja tutkimuksesta. Ministeriöiden välistä yhteistyötä on lisättävä jatkuvan oppimisen rahoituksen koordinoinnissa ja suuntaamisessa koulutukseen, sillä nyt kokonaiskuva ei ole selkeä. Muutos edellyttää myös laajempaa toimintakulttuurin muutosta.

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 kasvattamiseksi. Esimerkiksi erikoistumiskoulutuksien tunnettuudessa on parantamisen varaa ja näiden koulutusten toteutuminen on heikkoa.

Epäilemme vahvasti, onko korkeakouluilla todellisia mahdollisuuksia ottaa laajeneva jatkuvan oppimisen tehtävä täysimittaisesti käyttöön. Ammattikorkeakouluissa on vv. 2011-2016 vähennetty työvoimaa n. 17 prosenttia. Opettajien ja TKI-henkilöstön

3.9.2018

määrä on kutistunut oppilaitosten lakisääteisiin tehtäviin ja kehittymistavoitteisiin nähden erityisen paljon, noin 16 prosenttia. Yliopistoissa opetus- ja tutkimushenkilöstön määrä on vähentynyt v. 2012 lähtien 3,5 prosentilla ja opetuksen ja tutkimuksen tukihenkilöstö 26 prosentilla. Tämä on väistämättä näkynyt opetus- ja tutkimushenkilöstön työmäärän lisääntymisenä.

Kannatamme hankerahojen siirtämistä korkeakoulujen lakien mukaiseen rahoitusjärjestelmään. Esityksellä ei saa olla heikentäviä vaikutuksia korkeakoulujen perusrahoitukseen eikä sillä saa olla ohjaavaa vaikutusta rahoitusmalleihin. Kokonaisrahoituksen on oltava selkeää ja mahdollisimman ennakoitavaa.

Lakiesityksessä henkilövaikutuksia ei ole arvioitu

Arviomme mukaan henkilöstövaikutukset ovat mittavia, sillä uudistuksien vaikutukset eivät näy vain korkeakoulujen strategisessa päätöksenteossa, vaan ne ulottuvat voimakkaasti opettajien työhön, työnkuviin ja toimintatapoihin saakka.

Edellytämme, että lakiuudistuksen vaikutuksia henkilöstöön ja henkilöstötarpeen lisäykseen tulee arvioida lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä resursoida riittävästi. Vain näin laadukas opetus voidaan turvata sekä täydennyskoulutuksessa että tutkintoon johtavassa koulutuksessa.

Korkeakoulujen paras kilpailuetu on osaava ja hyvinvoiva henkilöstö. Edelliset lakiuudistukset yhdistettynä merkittäviin rahoitusleikkauksiin ovat vähentäneet työhyvinvointia ja uuvuttaneet korkeakoulujen henkilöstön. Useat eri henkilöstökyselyt osoittavat, että korkeakoulujen henkilöstön voimavarat ovat koetuksella. Vision hyvät tavoitteet jäävät saavuttamatta, mikäli henkilöstön työhyvinvointi ja työskentelyolosuhteiden parantaminen eivät tule otetuksi huomioon.

Korkeakoulujen opetushenkilöstön ammattitaidon jatkuva kehittäminen on nostettava prioriteetiksi korkeakoulutuksen jatkuvan oppimisen tehtävän kehittämisessä. Henkilöstöllä pitää olla myös riittävästi aikaa tehdä opetus- ja tutkimustyötä.

3.9.2018

Korkeakoulutukseen hakeutumisen joustavoittaminen ja tutkinnon osien tarjoaminen täydennyskoulutuksena vastaavat jatkuvan oppimisen haasteeseen

Mahdollisuus käyttää erillisvalintoja entistä joustavammin kaikkien opiskelupaikkojen täyttämiseksi on kannatettavaa silloin, kun se tapahtuu korkeakoulun ehdoilla. Tutkinnon osien suorittamismahdollisuus on tervetullut esitys, sillä avoimen korkeakoulutuksen tarjoamien tutkinto-opintojen paketointi laajemmiksi kokonaisuuksiksi on jo osoittanut opintojen tarpeellisuuden työikäisten keskuudessa.

Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden osallistuminen tutkintoon johtavaan tilauskoulutukseen haasteellista

Tilaukoulutuksen avaamisella voi olla kauaskantoisia yhteiskunnallisia seurauksia. Perusteluissa ei esimerkiksi arvioida sitä, millaisia vaikutuksia ehdotetulla joustolla olisi kotimaiseen korkeakoulujärjestelmään, alempiin tutkintoihin ja tutkintojen tunnistettavuuteen työmarkkinoilla. Esityksestä seuraa se, että meillä on jatkossa julkisesti rahoitetun maksuttoman tutkintoon johtavan koulutuksen rinnalla maksullisena tilauskoulutuksena annettava tutkintokoulutus.

Kannatamme 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 huomiota lainsäädännön heikkouteen, sillä pykälässä asetettujen ehtojen rikkomista on erittäin hankala valvoa. Tilaukoulutus ei saa myöskään heikentää korkeakoulujen antamaa perus- tai jatkokoulutusta.

Tutkintojen pituuksien joustavoittaminen kv- ja vieraskielisissä tutkinto-ohjelmissa edellyttää laajempaa keskustelua. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen vieraskielisten koulutusohjelmien tavoiteajat ylemmissä korkeakoulututkinnoissa halutaan yhdenmukaistaa sallimalla vuoden – kahden vuoden mittaiset koulutukset. Sekä yliopistollisella maisterin tutkinnolla, että ylemmällä amk-tutkinnolla on erityiset laadulliset vahvuudet, joiden säilymisestä ja laadukkaasta kehittämisestä tulisi huolehtia. Muutosehdotusta perustellaan ainoastaan sillä, että esityksellä helpotetaan yhteis- ja kaksoistutkintojen toteuttamista ulkomaisten korkeakoulujen kanssa tutkintojen laajuuden osalta.

3.9.2018

On arvioitava, millä ehdoilla kansainvälistymistä edistetään suhteessa kansallisiin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Kansainvälistyminen on toki tärkeä tavoite. Kansainvälinen yhteistyö parhaimmillaan rikastaa kotimaista koulutusta ja tutkimusta ja sen avulla korkeakoulut ovat mukana kv-verkostoissa sekä opetus- ja tutkimusympäristöissä.

Edellytämme, että ylemmän tutkinnon joustavoittaminen vedetään lakiesityksestä pois tässä vaiheessa. Huolena on, että tämä esitys hajauttaa tutkinnon sisältävän osaamisen ja johtaa kansallisen tutkintojärjestelmän ymmärrettävyyden heikentymiseen. Tutkintojen laajuuksilla on heijastusvaikutuksia kelpoisuuksiin ja pätevyyskäyttöön. Erilaiset tutkintojen laajuudet heikentävät tutkintojen ja niiden tuottaman osaamisen vertailtavuutta. Hankitun osaamisen tunnistamisella ja tunnustamisella voidaan hakea haluttua joustavuutta kv-yhteistyöhön.

Yliopistojen ylempien tutkintojen pituuksien muutoksella osaamistasoa laskevia vaikutuksia

Suhtaudumme erittäin suurella varauksella esitykseen, jossa yliopistojen ylempiä korkeakoulututkintoja koskevia säännöksiä muutetaan tutkintojen tavoitteellisen suorittamisajan osalta vieraskielisessä tai muuten kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävissä tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Lakiesitysluonnos edellyttää asetusmuutoksia yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annettuun asetukseen 19.8.2004/794. Näitä muutosesityksiä ei ole nähtävillä tämän luonnoksen yhteydessä muilta osin kuin että on todettu, että tavoiteaikojen joustavoittaminen vaikuttaa ylemmän korkeakoulututkinnon pituuksiin.

Tällä muutoksella on kielteisiä vaikutuksia sekä osaamistasoon että suomenkielisten maisteriohjelmien houkuttelevuuteen, jos nykyisen maisterin tutkinnon laajuus (120 op) väljenee vieraskielisissä ja kv-tutkinto-ohjelmissa 120 opintopisteen lisäksi 60 tai 90 opintopisteeseen. Yliopistoissa suoritettujen tutkintojen (alempi + ylempi) kokonaispituus alenisi 300 opintopisteestä 240 opintopisteeseen.

Nykyisellä rahoituskehityksellä tällainen muutos houkuttaa säästämään koulutuksien pituuksissa ja sisällöissä, mikä johtaisi vision tavoitteen vastaisesti osaamistason laskuun. Opiskelijan näkökulmasta ylemmän tutkinnon saisi vieraskielisessä tutkinto-ohjelmassa nopeammin kuin suomen tai ruotsin kielellä suoritettuna.

3.9.2018

Yliopistojen suomenkielisten tutkinto-ohjelmien määrä voi vähentyä, ja voi syntyä painetta tarkastella myös suomenkielisten ylempien tutkinto-ohjelmien pituuksia ja tavoiteaikoja. Jo tällä hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan vieraskielisiä ohjelmia on kansainvälisesti vertailtuna Suomessa paljon. Esimerkiksi Aalto-yliopistossa pääsääntöisesti kaikki maisterin tutkinto-ohjelmat ovat nyt englanninkielisiä. Hyvin todennäköistä on, että yliopistot lisäisivät nykyisestä ylempiä vieraskielistä tutkintoja ja lyhentäisivät niiden pituutta. Apulaisoikeuskansleri linjasi vuonna 2013, ettei muiden kielten käyttö saa syrjäyttää suomen kielen asemaa yliopistojen opetus- ja tutkintokielenä. Käytännössä apulaisoikeuskanslerin linjaus tarkoittaa, että opiskelijalla on oltava mahdollisuus suorittaa perustutkinto suomeksi.

Esitystä kv- ja vieraskielisten tutkintojen joustavoittamisesta ei tässä yhteydessä pidä tehdä, vaan asia vaatii vielä laajempaa arviointia ja keskustelua sen vaikutuksista.

Ammattikorkeakoulutuksen ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon muutokset ovat mahdollistavia

Kannattamme joustavuuden lisäämistä työkokemusvaateeseen amk- ja yamk-tutkinnon välillä. Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusvaatimuksia ehdotetaan muutettavan siten, että opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi kolmen vuoden sijaan kahden vuoden työkokemus. Sinällään pituuden tiputtaminen vuodella ei ole kriittinen tekijä, mutta korostamme, että työkokemuksen on koostuttava koulutustasoa vastaavista työtehtävistä. Jo nyt työkokemus yamk-opiskelijoilla on keskimäärin seitsemän vuotta, joten on tärkeää, että työkokemusvaade säilyy vaateena myös jatkossa työelämäläheisiin yamk-opintoihin.

Lisäksi OAJ kannattaa sitä, että ammattikorkeakoulututkinto tai muu soveltuva korkeakoulututkinto säilyy hakukelpoisuusvaatimuksena, mutta lisäksi ammattikorkeakoulu voisi ottaa opiskelijaksi sen, jolla se katsoo muutoin olevan riittävät tiedot ja taidot opintoja varten. Esimerkiksi opistotutkinnon suorittaneista viimeisillään sisäänotetuilla on jo noin 20 vuoden mittainen työkokemus asiantuntemusta vaativissa tehtävissä. Korostamme kuitenkin, että ammattikorkeakouluilla on oltava harkintavalta opiskelijavalinnoissa ja sopivuudessa opintoihin.

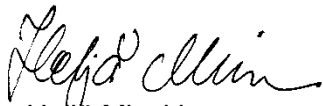
3.9.2018

Lopuksi

Korkeakoulujen kehittämisessä on nyt 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.

Mikäli hallitus kuitenkin päätyy antamaan lakiesityksen eduskunnalle, OAJ edellyttää, että OKM seuraa lain vaikutuksia (mm. henkilöstön rakenne, perustehtävä ei heikenny, aloituspaikat eivät vähene eikä yhteisvalintaa kierretä) ja tekee selvityksen kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta, jonka perusteella lainsäädäntöön tehdään tarvittavat muutokset.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ



Helja Misukka
koulutusjohtaja



Hannele Louhelainen
erityisasiantuntija