TURKU AMK
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

11.10.2016

Asia: Sivistys- ja tiedejaosto 12.10.2016, asiantuntijalausuntopyyntö HE 134/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017)

Teema: Korkeakouluopetus ja tutkimus; tavoitteet ja rahoituksen riittävyys ensi vuoden talousarvion valossa sekä miten koulutuksen tarjonta reagoi työelämän osaamistarpeisiin

Turun ammattikorkeakoulu (myöhemmin TuAMK) kiittää kutsusta kuulemistilaisuuteen ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tiivistelmä

Ammattikorkeakoulujen rahoituksen huomattava lasku vuodesta 2012 lähtien on tähän saakka kyetty hallitsemaan, mutta nyt on saavutettu taso, jonka jälkeen tulostason heikkenemisen riskit kasvavat merkittävästi.

Useat hallitusohjelman tavoitteet, kuten tähtääminen globaaleihin huippuosaamisiin, digiloikkaan ja pedagogiikan kehittämiseen sekä innovaatiosetelin käyttöönotto kohdistuvat oikeisiin asioihin. Niiden käytäntöönviennissä on kuitenkin huomattavia riskejä, jotka liittyvät rahoituksen riittävyyteen, korkeakouluyhteisöjen hyvinvointiin ja kehitystoimenpiteiden keskittymiseen kansallisiin hallintokysymyksiin kansainvälisen tason huippuosaamisen tuottamisen sijasta.

Rahoituksen tasojen lisäksi tulisi selvittää, onko nyt valittu suunta kilpaillun kansallisen rahoituksen lisäämisestä tehokkaimmin haluttuja tuloksia synnyttävä malli. Järjestelmä synnyttää huomattavan määrän tuottamatonta hallinnollista työtä ja vaikeuttaa ennakoitavan henkilöstöpolitiikan toteuttamista.

Ammattikorkeakoulujen keskeinen tavoite, valmistuneiden työllistyminen, tulisi nostaa keskeisempään rooliin rahoitusmallissa tutkintotuoton sijasta. Samalla olisi syytä selvittää opiskelijoiden työssäkäynnin positiiviset ja negatiiviset vaikutukset niin heidän ammattitaitonsa kehittymisen kuin työurien pidentämisen kannalta.

Ammatilliselta toiselta asteelta valmistuneiden hakumahdollisuuksia korkeakouluopintoihin tulisi kehittää rakentamalla kansallinen tutkintorekisteri sekä varmistamalla opiskelijoiden jatko-opintokelpoisuus.

Lähtökohdat vuoteen 2017

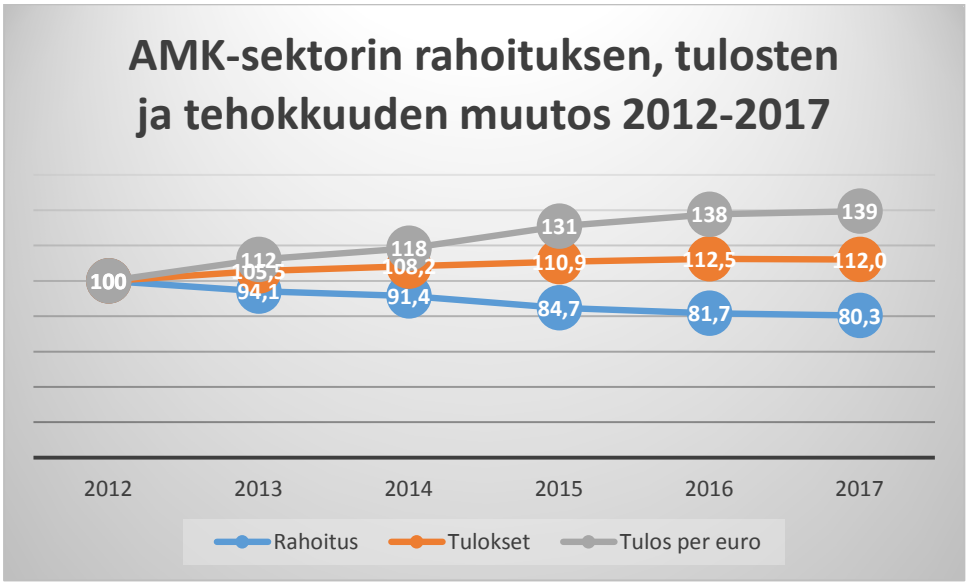
Ammattikorkeakoulujärjestelmän muutosta 2010-luvulla on leimannut ennen kaikkea rahoituksen leikkaus. Ammattikorkeakoulujen rahoitus vuonna 2012 oli tasolla 970 M€ ja esitetyn budjetin mukaisesti vuoden 2017 rahoitus tulee olemaan 779 M€ eli 19,7% matalampi.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus kohdistuu pääosin kolmeen tekijään: kiinteistökuluihin, laitekuluihin ja henkilöstökuluihin. Korkeakoulut ovat tehneet aktiivista kiinteistökulujen karsimista joko myymällä tai vuokraamalla kiinteistöjään muille toimijoille tai lopettamalla

Joukahaisenkatu 3 A, 20520 Turku
puh. (02) 263 350, faksi (02) 2633 5791
www.turkuamk.fi

vuokrasopimuksia, milloin se on ollut mahdollista. Laitekuluista on karsittu kaikki mahdolliset kustannukset, mikä on johtanut tutkimus-, kehittämis- ja innovaatioinfrastruktuurin heikkenemiseen. Henkilöstökuluihin on jouduttu tekemään huomattavia leikkauksia niin irtisanomisten kuin määräaikaisuuksien vähentämisten ja luonnollisen poistuman kautta. Lopputuloksena ammattikorkeakouluissa toteutetaan aiempaa laajempia lakisääteisiä tehtäviä ahtaammissa tiloissa vanhemmalla laitekannalla ja pienemmällä henkilöstöllä

Leikkauksista huolimatta ammattikorkeakoulut ovat kyenneet uudistamaan toimintaansa siten, että sekä niiden tuloksellisuus että ennen kaikkea tehokkuus ovat lisääntyneet. Oheisessa kuviossa esitetään ammattikorkeakoulusektorin rahoituksen, tuloksellisuuden ja tehokkuuden (tulokset suhteessa rahoitukseen) kehittyminen 2012-2017 siten, että vuosien 2016 ja 2017 tulokset on ennakoitu ammattikorkeakoulujen omien ennusteiden pohjalta.



Kannattaa huomata, että ennakoinnin perusteella vuoden 2017 tulostaso tulee ensimmäistä kertaa laskemaan. Tästä voidaan päätellä, että leikkaukset ovat saavuttaneet kriittisen tason, eivätkä edes ammattikorkeakoulut pysty enää sopeuttamaan toimintaansa annettuun raamiin tulosten heikentymättä.

Korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen tavoitteet

Korkeakouluille esitetty suunta strategisesta profiloitumisesta globaaleille huippuosaamisaloilleen on hyvä. Suomen kaltaisen korkean osaamisen kansakunnan ainoa toivottava kilpailukykytekijä on pyrkiä synnyttämään maailman parhaita osaajia. Kun korkeakoulututkintojen tuotto on globaalisti kahdessa vuosikymmenessä moninkertaistunut ja Suomessa pysynyt vakiona, on korkeatasoinen osaaminen ainoa tapa erottua massasta.

Keskeiseksi tavaksi tavoitteen saavuttamiseksi esitetään korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä. Kannattaa huomioida, että korkeakoulun koolla ei ole tietyn perustason jälkeen juurikaan vaikutusta huippuosaamisen synnyttämiseen. Esimerkiksi monet nimekkäät korkeakoulut, kuten MIT (n. 11000 opiskelijaa), Cambridge (n. 19000) ja Stanford (n. 16000) ovat kooltaan kohtuullisen pieniä. Näin ollen lienee perusteltua miettiä Suomessakin, minkä yksiköiden osalta tarvitaan edelleen hallinnollisia ratkaisuita ja minkä osalta on parempi tukea vahvojen yksiköiden välisten yhteistyöverkostojen syntymistä.

Selkeästi keskeisempi kysymys on opiskelijoiden ja tki-työn määrän suhde henkilöstömäärään. Kun ammattikorkeakoulujen tehtäväkenttää on laajennettu ja tavoitetasoa nostettu ja resursseja on leikattu, on se johtanut opettajien ja tukipalveluiden vähäisempään läsnäolokykyyn opiskelijoiden arjessa, mikä johtaa edelleen opiskeluyhteisöön sitoutumisen vähentymiseen. Lisäksi opiskelijoiden opinnot ovat yhä enemmän projektiluontoisia ja haastavat työelämäprojektit johtavat kuormituksen kasvamiseen. Vaikka samalla on pyritty parantamaan ohjaustoimintaa, on tilanne väistämättä johtanut opiskelijoiden terveyspalveluiden, etenkin mielenterveyspalveluiden, tarpeen kasvuun. Kun ammattikorkeakouluopiskelijat ovat kunnallisen terveydenhuollon asiakkaina ja suuri osuus on kokenut tarjotut mielenterveyspalvelut riittämättömäksi, synnyttää tämä tilanne huomattavan riskin hallituksen tavoitteiden saavuttamiselle. Loogisin ratkaisu olisi ottaa myös ammattikorkeakouluopiskelijat YTHS:n palveluiden piiriin.

Hallitusohjelmassa vahvaan rooliin nostettu digitalisaatio on välttämätön työkalu korkeakoulujen perustehtävien toteutuksen kannalta. Digitalisaatiossa on kuitenkin huomattava alan jatkuva nopea kehittyminen, joka johtaa tarpeeseen käyttää mieluummin kansainvälisiä joustavia kaupallisia järjestelmiä kuin rakentaa omia kansallisia sovelluksia. Lisäksi jatkuva nopea kehitys on johtanut osaamisen ja järjestelmien kehittämistarpeeseen, joista ensimmäiseen budjetin kärkihanke-esityksessä onkin kohdennettu varoja.

Korkeakouluissa tulisi kiinnittää tietotekniikkalähtöisen kehityksen sijasta enemmän huomiota pedagogiikan jatkuvaan kehittämiseen digitalisaatiota apuna käyttäen. Viime vuosina ammattikorkeakouluissa on kehitetty globaalisti kiinnostavia pragmatistisia pedagogisia ratkaisuita, kuten TuAMK:n innovaatiopedagogiikka. Niiden kehittäminen ja käytäntöönvienti vaatii jatkuvaa uuden oppimista koko korkeakouluyhteisöltä.

Innovaatiosetelin käyttöönotto tulee todennäköisesti lisäämään merkittävästi mikro- ja pk-yritysten korkeakouluista saamia palveluita ja siten tukemaan kasvuyritysten syntyä. Tämä tukee erinomaisesti ammattikorkeakoulujen tehtävää alueellisen liiketoiminnan ja yrittäjyyden kehittäjänä.

Ammattikorkeakoulujen tehokkaaksi osoittama kaksivaiheinen tutkintorakenne vastaa erinomaisesti hallituksen tavoitteisiin. Alempien korkeakoulututkintojen käyttö mahdollistaa tutkinnonsuorittaneiden määrän laajentamistarpeeseen kustannustehokkaasti. Samalla taloudellisestikin tehokkaiden ylempien ammattikorkeakoulututkintojen työelämärelevanttius näkyy tutkinnon suorittaneiden matalana työttömyytenä (< 3%) vuosi valmistumisen jälkeen.

Esitetyt rakenteellisen kehittämisen toimet lähtevät nyt selkeästi kansallisista ratkaisuista. Korkeakoulutus on kuitenkin luonteeltaan globaalia toimintaa ja parhaillaan muissa maissa on jo rakenteilla rajat ylittäviä hallinnollisia rakenteita. Jos Suomi haluaa olla kehityksen kärjessä, olisi aloitettava valmistelut joidenkin suomalaisten korkeakoulujen rakentamisesta aidosti monikansallisten organisaatioiden osiksi.

Korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen rahoituksen riittävyys ensi vuoden talousarvion valossa

Aiemmin esitetyn rahoitus- ja tuottavuuskehityksen perusteella ammattikorkeakoulusektorin joustokyky on käytetty loppuun, ellei haluta tietoisesti heikentää tuloksia.

Ammattikorkeakouluille ja työnantajajärjestöillemme jäi kilpailukykysopimusneuvotteluiden jälkeen käsitys, että sopimuksen mukaiset kustannussäästöt olisivat kohdistuneet ammattikorkeakoulujen omaan toimintaan. Näin ollen valtion budjetissa tehty leikkaus koetaan yksiselitteisenä lisäleikkauksena. Positiivista on, että leikkauksessa ei huomioitu työajan pidennyksiä, koska kyseisen asian käytännöllinen merkitys asiantuntijatehtävissä on olematon.

Budjettiesitys siirtää entistä suuremman osan korkeakoulujen rahoituksesta kilpailluksi hankerahoitukseksi. Se johtaa erittäin suureen määrään tuottamatonta työtä, kun enemmistö jokaiseen rahoitushakuun valmistelluista hankkeista jää ilman rahoitusta. Myös hankkeiden arviointiin ja hallintoon liittyvä työ vaatii kansallisesti merkittävää rahoitusta. Olisi tarpeen vähintäänkin tehdä kokonaisarvio tällaisiin tuottamattomiin tehtäviin kuluvasta rahoituksesta ja sen perusteella optimoida kilpaillun ja perusrahoituksen suhde.

Pitkään jatkuneet leikkaukset ja nyt laajennettuna elementtinä käyttöönotettu strategiaraha tuovat korkeakoulujen johtamiseen epäjatkuvuuskohtia, jotka johtavat ongelmiin henkilöstön tarpeiden huomioinnissa. Korkeakoulun on vaikeaa sitoutua toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin ja niidenkin osalta on aina riski vähennystarpeista rahoituksen ollessa epävarmempaa. Jatkuva henkilöstön määrän karsiminen synnyttää riskin asiantuntijaosaamisen laskemisesta, ja muutoksen tulokset näkyvät työ- ja elinkeinoelämässä vasta viiveellä. Henkilöstön hyvinvoinnin, asiantuntijuuden kehittymisen ja

organisaatioiden tuloksellisuuden kannalta olisi selkeästi paras vaihtoehto maksimoida korkeakoulujen saama perusrahoitus.

Koulutuksen tarjonnan reagointi työelämän osaamistarpeisiin

Kun ammattikorkeakoulutuksen tavoite on työllistyminen koulutusta hyödyntäviin tehtäviin, tulisi työllistymisen olla keskeinen rahoituksellisesti ohjaava mittari. Tutkintomäärän pitäminen rahoituksen suurimpana eränä ohjaa tutkintotuoton optimointiin eikä työllistymisen maksimointiin.

Ammattikorkeakouluopiskelijoista huomattava osa tekee työtä opintojensa aikana ja toimii siten työmarkkinoita joustavoittavana reservinä. Hallitusohjelman tavoitteissa painotetaan aivan oikein työurien pidentämistä, mutta miksi tavoite halutaan huomioida vasta tutkinnon suorittamisesta lähtien? Opintojen aikana tehty työ pidentää valmistumisaikoja, mutta samalla korottaa opiskelijoiden työelämävalmiuksia, tuottaa yhteiskuntaan tarvittavia tekijöitä ja vähentää tarvetta opintorahalle. Jos sen sijaan tavoitteena ovat mahdollisimman nopea valmistuminen, tulisi opintotukeen liittyviä päätöksiä tarkastella uudestaan. Leikkaukset johtavat todennäköisesti tarpeeseen lisätä työssäkäyntiä ja siten pidentävät valmistumisaikoja.

Ammattikorkeakoulujen opiskelijoista huomattava osa tulee ammatilliselta toiselta asteelta. Ammatillisten tutkintotodistusten vaikea vertailtavuus keskenään ja historiallisesti sekä puuttuva kansallinen tutkintorekisteri tekee niiden käytöstä korkeakoulujen valintaperusteena miltei mahdotonta. Korjaamalla tämän yksityiskohdan vastaavaksi kuin ylioppilastutkinnon osalta on päätetty korkeakoulut voisivat siirtyä nopeasti aiempiin opintosuorituksiin pohjautuvaan opiskelijavalintaan ja nopeuttaa opintopolkuja hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Ammatillisen koulutuksen esitetyistä leikkauksista seuraa riski, että opiskelijoiden jatko-opintokelpoisuus saattaa vaarantua koulutusten lyhentyessä, mikä saattaa synnyttää tilanteen, jossa opiskelijalla ei ole todellista mahdollisuutta päästä jatkamaan opintojaan, vaikka se juridisesti olisikin mahdollista.

Esitetty avoin julkaisupolitiikka tukee hyvin työelämän käytännön kehittämistarpeita. Tutkimus- ja kehitystyön tuloksia pitäisi saada aiempaa enemmän osaksi työelämän keskustelua, ei vain tieteelliseen diskurssiin.

Joukahaisenkatu 3 A, 20520 Turku
puh. (02) 263 350, faksi (02) 2633 5791
www.turkuamk.fi