Akavan Erityisalat AE ry LAUSUNTO

20.11.2018

Eduskunnan Sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 152/2018 vp) eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Akavan Erityisalat AE ry kiittää mahdollisuudesta lausua Sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta. Akavan Erityisalat lausuu esityksestä kunnioittavasti seuraavaa:

Elinikäisen oppimisen edistäminen vaatii lainsäädännön lisäksi vahvaa rahoitusohjausta ja kannusteita

Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on jo nykyisinkin lakiin kirjoitettu velvoite edistää elinikäistä oppimista. Tästä huolimatta korkeakoulujen täydennyskoulutuksen tarjonta ja osallistujamäärät ovat varsin pieniä suhteessa työelämässä olevien täydennyskoulutustarpeisiin ja toimintaympäristön muutosvauhtiin. Vaikka tarve osaamisen kehittämiselle on yleisesti työelämässä kasvanut, erityisesti yliopistojen järjestämän täydennyskoulutuksen tarjonta ja koulutuksiin osallistuneiden määrä ovat vähentyneet selvästi 2010-luvulla. Tämä on Suomen osaamisen tason ja kilpailukyvyn kannalta kestämätön yhtälö.

Vaikka hallituksen esityksessä nyt esitetään korkeakoulujen elinikäisen oppimisen tehtävän vahvistamista ja kirjausta terävöitetään yliopisto- ja ammattikorkeakoululaeissa, ei normiohjaus yksistään riitä korjaamaan tilannetta korkeakouluissa. Ratkaisevaa on, miten OKM muilla käytössään olevilla ohjauksen keinoilla kannustaa korkeakouluja elinikäisen oppimisen tehtävän toteutumiseen. Rahoitusohjaus on tässä erityisen keskeisessä roolissa. Tällä hetkellä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallit eivät kannusta korkeakouluja panostamaan muun kuin tutkintotavoitteisen koulutuksen järjestämiseen. Kireässä taloudellisessa tilanteessa korkeakouluilla ei ole kannustimia eikä usein mahdollisuuksiakaan panostaa työikäisten, jo tutkinnon omaavien osaamisen kehittämiseen.

Jotta aito muutos saataisiin aikaan, rahoitusmalleissa on molemmilla korkeakoulusektoreilla elinikäisen oppimisen tehtävän perusteella jaettavan rahoituksen osuutta kasvatettava merkittävästi. OKM:n 24.10.2018 julkaisemissa rahoitusmalliehdotuksissa ammattikorkeakouluissa jatkuvan oppimisen rahoitusindikaattori on nostettu riittävälle tasolle (9 %). Myös yliopistojen rahoitusmallissa kehitys on oikeansuuntaista (5 %), mutta Akavan Erityisalojen näkemyksen mukaan vielä riittämätöntä, ja indikaattorin osuus tulisi korjata vastaamaan ensimmäistä luonnosta, jossa osuus oli 7 %.

Elinikäisen oppimisen tehtävää toteutetaan tällä hetkellä korkeakouluissa hyvin erilaisilla organisointimalleilla. Osaamisensa kehittämisestä kiinnostuneen kannalta järjestelmä näyttäytyy varsin monimutkaiselta, jopa vaikeaselkoiselta. Työikäiselle on tarjolla täydennyskoulutusta, opintoja avoimen yliopiston tai ammattikorkeakoulun kautta tai erikoistumiskoulutuksia. Erityisesti erikoistumiskoulutusten rooli järjestelmässä on - muilla kuin sote-aloilla - varsin selkiytymätön, ja vaatii toimiakseen uudelleentarkastelua. Myös avoimen yliopiston ja ammattikorkeakoulutuksen rooli ja tehtävä vaatisi kirkastamista. Tätä työtä tulee tehdä kansallisena yhteistyönä ja kiinteässä yhteistyössä työelämän kanssa.

Tilauskoulutuksen kehittymistä seurattava tarkoin eri koulutusaloilla

Tilauskoulutusta koskevat esitykset mahdollistavat maksullisten korkeakoulututkintojen tarjoamisen myös EU/ETA-maiden kansalaisille. Esityksen perusteella on vaikea hahmottaa, mihin erityiseen koulutustarpeeseen esitys vastaa. Akavan Erityisalat pitää varsin epätodennäköisenä sitä, että kokonaisen tutkinnon hankkimisesta tulisi merkittävä tapa kehittää työntekijöiden osaamista tilanteessa, jossa kouluttautuminen estyy usein tälläkin hetkellä käytettävissä olevan ajan tai resurssien puutteeseen jo lyhytkestoisessa koulutuksessakin (esim. Työolobarometri 2017).

Esityksessä käytetyt laskelmat esim. 1 000 uuden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisesta vuodessa tuntuvat varsin ylimitoitetuilta. Tilauskoulutuksen tarve kohdistunee varsin rajoitettuun määrään koulutusaloja. Näilläkin aloilla on muistettava, että tutkintojen määrän lisääminen ei synny itsestään, vaan toteutuminen vaatii myös henkilöstöresurssien lisäämistä. Tilauskoulutuksen ulottamisella EU/ETA-maiden opiskelijoihin tuskin vastataan korkeakoulujen rahoitushaasteisiin, ainakaan kovin nopeasti.

On myös huomattava, että vaikka opiskelijan oikeudellista asemaa on lausuntokierroksen jälkeen tarkennettu, jättää se edelleen auki varsin merkittäviä asioita opiskelijan oikeusturvan kannalta. Esityksen mukaan mikäli koulutuksen tilaaja ajautuu maksukyvyttömäksi, opiskelijalla ei ole oikeutta suorittaa opintojaan loppuun. Akavan Erityisalat esittää ratkaisuna, että tällaisissa tilanteissa korkeakouluilla olisi harkintavalta opiskelijaksi ottamisen suhteen riippuen esim. jo suoritettujen opintojen määrästä.

Koska esityksen kokonaisvaikutuksia on hyvin vaikea arvioida, tulisikin lain muutoksen vaikutuksia seurata erityisen tarkasti niin korkeakouluittain, alueellisesti kuin koulutusaloittain. Akavan Erityisalat esittää, että OKM:n tulisi antaa kirjallinen selvityksen eduskunnalle tilauskoulutuksen toteutumisesta seuraavan vaalikauden aikana.

Opiskelijavalintojen lisääminen huomioitava myös opintohallinnon resursoinnissa

Ehdotetuilla muutosesityksillä halutaan myös joustavoittaa korkeakoulutukseen hakeutumista. Erityisesti ns. erillis- ja siirtovalintojen käyttömahdollisuuksia halutaan lisätä ja joustavoittaa nykyisestä.

Järjestelmän joustavuus on sinällään kannatettava periaate, mikäli sillä mahdollistetaan nykyistä nopeammat siirtymät korkeakouluopintoihin. Valintavaihtojen lisääntyminen voi kuitenkin johtaa siihen, että valintajärjestelmästä tulee vaikeaselkoisempi, ja se voi aiheuttaa myös valintavaihtoehdoilla ”kikkailua”, tai optimointia hakijan näkökulmasta. Mikäli opiskelija otetaan sisään korkeakouluun kesken lukuvuoden, on myös varmistuttava siitä, että hänellä on mahdollisuus suorittaa opinnot opetussuunnitelman edellyttämässä järjestyksessä.

Valintajärjestelmän joustavoittaminen ja valintojen lisääminen edellyttää myös sitä, että opintohallinto on resursoitu tukemaan esitettyä muutosta. Erityisesti viime vuosien aikana korkeakoulujen hallintohenkilöstöä on vähennetty paikoin erittäin merkittävästi. Valintojen lisääntyminen ja muuttuminen ns. ympärivuotuisiksi edellyttää myös henkilöstöresursoinnin uudelleentarkastelua.

Akavan Erityisalat kannattaa esitystä korkeakoulun sisällä siirtyvien opiskelijoiden valinnan eriyttämistä muista siirto-opiskelijoista ja heidän hakumenettelynsä säännösten joustavoittamista. Tämä keventää merkittävästi opintohallinnollista työtä.

Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon työkokemusvaateen jousto tarpeen

Esityksessä ehdotetaan ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon työkokemusvaatimuksen lyhentämistä nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Lisäksi ammattikorkeakoulu voisi ottaa opiskelijaksi sen, jolla se katsoo muutoin olevan riittävät tiedot ja taidot opintoja varten.

Kolmen vuoden työkokemusvaadetta on perusteltu erityisesti ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon erilaisella profiililla ja osaamistavoitteilla kuin yliopistojen maisteritutkinnoissa. Kansallisesti tarkasteltuna työkokemusvaade onkin varsin perusteltu, erityisesti jos ylempään ammattikorkeakoulututkintoon hakeutuvalla ei ole aiempaa työkokemusta ennen ammattikorkeakoulututkinnon suorittamista. On kuitenkin muistettava, että ammattikorkeakoulututkintoon hakeutuvista merkittävä osa on ns. aikuisopiskelijoita, joilla saattaa olla jo paljonkin työkokemusta taustalla. On erittäin kannatettavaa, että jatkossa ammattikorkeakoululla on harkintavalta näiden opiskelijoiden taitojen ja tietojen riittävyydestä ylemmän AMK-tutkinnon suorittamiseen.

Kansainvälisesti katsoen tiukan työkokemusvaateen ylläpitäminen haastaa ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelemisen opiskelemaan ylempää AMK-tutkintoa. Bolognan prosessin mukaan ensimmäisen syklin tutkinto antaa oikeuden hakeutua toisen syklin tutkintoon. Asia on merkittävä myös opiskeluaikojen suhteen: kun yliopistossa toisen syklin tutkinnon suorittamiseen on mahdollista viidessä vuodessa, ammattikorkeakouluissa saman osaamis- ja pätevyystason saavuttaminen kestää koulutusalasta riippuen jopa yhdeksän vuotta.

Maisteritutkinnon lyhenemisellä merkitystä osaamistasoon – esityksen arviointi esim. jatko-opintokelpoisuuteen ja työmarkkinakelpoisuuteen nykyisellään puutteellinen

Esityksessä ehdotetaan yliopistojen maisteritutkintojen ja ammattikorkeakoulujen ylempien AMK-tutkintojen tavoitteellisten suoritusaikojen joustavoittamista vieraskielisten tai muutoin kansainvälisenä yhteistyönä toteuttavien tutkintojen osalta. Yliopistojen osalta tämä merkitsisi maisteritutkinnon supistamista nykyisestä kahdesta vuodesta yhteen tai puoleentoista lukuvuoteen, ja ylempien AMK-tutkintojen laajentamista nykyisestä vuodesta tai puolestatoista vuodesta kahteen lukuvuoteen.

Esitys on kansainvälisen yhteistyön kannalta perusteltu, mutta muuttaa kansallista käsitystä erityisesti yliopistollisen maisteritutkinnon tuottamasta osaamisesta. Kun tutkinnon kesto vähenee, tarkoittaa se väistämättä myös tutkinnon osaamistavoitteiden ja saavutetun osaamisen muutosta. Jos maisteritutkinnon kesto lyhenee kahdesta vuodesta vuoteen, voidaan puhua jo merkittävästä muutoksesta nykytilanteeseen nähden.

Hallituksen esityksessä ei ole eritelty tarkemmin sitä, miltä osin maisterin tutkinnon sisältö muuttuu, mikäli sen kesto lyhenee nykyisestä kahdesta vuodesta vuoteen tai puoleentoista vuoteen. Esitys ei myöskään ota kantaa siihen, mikä vaikutus esityksellä on tuotettuun osaamiseen, tai esim. tutkinnon tuottamaan kelpoisuuteen. Akavan Erityisalat pitää tätä ongelmallisena, kuten myös tilannetta, jossa ylemmät korkeakoulututkinnot eriytyvät kestoltaan. Ennen esityksen hyväksymistä pitäisi tarkemmin selvittää, onko esityksellä vaikutuksia esim. jatko-opintokelpoisuuteen. Esityksellä saattaa olla ennakoimattomia vaikutuksia myös työmarkkinakelpoisuuden kannalta. Myös nämä olisi selvitettävä ennen hyväksymistä.

Pitkällä tähtäimellä on mahdollista, että myös muiden kuin kansainvälisessä yhteistyössä tuotettujen tutkintojen osalta paineet myös muiden maisteritutkintojen lyhentämiseen kasvavat. Tällöin tulee aidosti pohdittavaksi, mikä merkitys tällä olisi suomalaisen korkean osaamistason kannalta.

Korkeakoulujen rahoituksen oltava läpinäkyvää ja ennakoitavissa

Sekä yliopisto- että ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan muutosta, jossa OKM voisi nykyisen tuloksellisuusrahoituksen lisäksi myöntää korkeakouluille tuloksellisuusrahoituksen lisäksi myös muuta harkinnanvaraista rahoitusta. Pykälän muutoksen vaikutusten arviointi on haastavaa. Keskeistä kyseisen rahoituksen myönnöstä tulee olla rahoitusperusteiden läpinäkyvyys ja rahoituksen ennakoitavuus. Reunaehtojen toteutuessa Akavan Erityisalat kannattaa esitystä.

Akavan Erityisalat AE ry

Minna Nieminen

Lisätiedot: neuvottelupäällikkö Minna Nieminen, puh. 0201 235 368, minna.nieminen@akavanerityisalat.fi