

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 9/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 9/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Maiju Tuominen ja opetusneuvos Maarit Palonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- pääsihteeri Anssi Mälkki, Tutkimus- ja innovaationeuvosto (TIN)
- johtaja Riikka Heikinheimo, Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
- erikoistutkija Jenni Pääkkönen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)
- rehtori Henrik Wolff, Arcada, Nylands svenska yrkeshögskola
- rehtori Pekka Hulkko, Centria ammattikorkeakoulu
- toimitusjohtaja, rehtori Ritva Laakso-Manninen, HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu

- rehtori, toimitusjohtaja Jussi Halttunen, Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- rehtori Turo Kilpeläinen, Kajaanin ammattikorkeakoulu
- rehtori Petri Raivo, Karelia ammattikorkeakoulu
- kaupan ja kulttuurin toimialajohtaja Leena Alalääkkölä, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu
- professori, tuotantotalouden tiedekunnan dekaani Vesa Harmaakorpi, Lappeenrannan teknillinen yliopisto
- Lahden ammattikorkeakoulun rehtori Outi Kallioinen, Päijät-Hämeen koulutuskeskerni
- rehtori Juha Kettunen, Turun ammattikorkeakoulu
- rehtori, toimitusjohtaja Örjan Andersson, Yrkeshögskolan Novia
- asiantuntija Kristiina Kokko, Akava ry
- puheenjohtaja, rehtori Markku Lahtinen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry
- asiantuntija Marita Aho, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- koulutuspoliittinen asiantuntija Aku Aarva, Metropolia Ammattikorkeakoulun opiskelijakunta METKA
- erityisasiantuntija Hannele Louhelainen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- korkeakoululiikunnan asiantuntija Jussi Ansala, Opiskelijoiden Liikuntaliitto ry

- asiantuntija Mikko Vieltojärvi, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- kehittämispäällikkö Sanna Lehtonen ja kehittämispäällikkö Hannele Salminen, Suomen Kuntaliitto
- koulutusasiamies Veli-Matti Lamppu, Suomen Yrittäjät
- yksikön johtaja Hannu Saarikangas, Uusi Insinööriliitto UIL
- toimitusjohtaja Raimo Koskela, Valkeakosken Seudun Kehitys Oy
- kasvatustieteen lisensiaatti Veijo Hintsanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Valtion liikuntaneuvosto
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Suomen Kalankasvattajaliitto ry
- Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ammattikorkeakoululakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja yliopistolakia. Lisäksi kumottaisiin ammatillisesta opettajankoulutuksesta annettu laki ja eräistä ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain toimeenpanon edellyttämistä järjestelyistä annetun lain opettajien asemaa koskeva pykälä.

Ammattikorkeakouluja koskevaa lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi vauhdittamaan ammattikorkeakoulujen rakenteellista uudistamista sekä toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamista.

Ammattikorkeakoulun toimiluvan myöntämisperusteita ehdotetaan uudistettaviksi ja nykyisten toimilupien voimassaolo ehdotetaan päättymään ammattikorkeakoululain muuttamisesta koskevan lain tullessa voimaan. Uusien toimilupien myöntämisessä korostuisivat koulutustarpeen lisäksi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat.

Ammattikorkeakoulujen koulutustehtävää koskeva sääntely ehdotetaan uudistettavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemistä koulutusohjelmapäätöksistä luovuttaisiin. Toimiluvissa

sa määrättäisiin jatkossa siitä, mitä tutkintoja ja tutkintonimikkeitä kukin ammattikorkeakoulu antaa. Valtioneuvosto voisi toimiluvassa lisäksi myöntää oikeuden järjestää ammatillista opettajankoulutusta. Ammatillisesta opettajankoulutuksesta annettu laki ehdotetaan kumottavaksi ja mainittuun lakiin sisältyvät kelpoisuutta ja opiskeluoikeutta koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäviksi ammattikorkeakoululakiin. Ruotsinkielisen opettajankoulutuksen järjestämisvelvoitetta koskeva säännös ehdotetaan siirrettäväksi yliopistolakiin.

Lisäksi ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille myönnettävän perusrahoituksen määräytymisperusteet ehdotetaan uudistettaviksi. Rahoituksen määräytymisperusteissa ja rahoituskriteereissä otettaisiin huomioon ammattikorkeakoulujen koko lakisäateinen toiminta laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta korostaen. Korkeakoulukohtainen rahoitus määräytyisi pääasiassa suoritettujen tutkintojen ja opintoprosessien laadun, tehokkuuden, työllistymisen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan perusteella.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ammattikorkeakoulujärjestelmä luotiin 1990-luvulla ja käynnistettiin kokeiluna tuon vuosikymmenen alussa. Pysyvä lainsäädäntö säädettiin vuonna 1995, ja kaikki ammattikorkeakoulut ovat toimineet vakinaisina elokuusta

2000 alkaen. Nyt järjestelmän rakenteita ollaan ensimmäistä kertaa uudistamassa. Tämä hallituksen esitys on ensimmäinen vaihe uudistusta. Keskeiset muutokset koskevat toimiluvan myöntämisperusteita ja koulutustehtävän sääntelyä sekä perusrahoituksen määräytymisperusteita. Tavoitteena on laadukas ja vaikuttava ammattikorkeakoulujärjestelmä. Uudistusta on laajasti kannatettu ja tärkeänä pidetään sen toteuttamista suunnitellussa aikataulussa.

Hyväksyessään ammattikorkeakoululain muuttamista koskevan lakiehdotuksen vuonna 2009 eduskunta edellytti mm., että hallitus seuraa ammattikorkeakoulujen koulutusmääriä, koulutuksen sisällön kehittämistä ja opiskelijoiden sijoittumista työmarkkinoille. Ammattikorkeakoulujen toiminnan laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta tarkastelleiden selvityshenkilöiden arvion mukaan ammattikorkeakoulujärjestelmässä on kokonaisuutena tarkastellen tehottomuutta. Keskeisinä ongelmina selvityshenkilöt näkivät nykyisen ammattikorkeakouluverkon hajanaisuuden, koulutustarjonnan ja -kysynnän epätasapainon niin alueellisesti kuin koulutusaloittain sekä pitkät koulutusajat ja korkeat keskeyttämisasteet. Valiokunta pitää tärkeänä parantaa ammattikorkeakoulujen toiminnan tuloksellisuutta, opetuksen laatua, aluekehittämistoiminnan vaikuttavuutta, oppilaitosten kansainvälistymistä sekä opiskelija- ja muiden palvelujen tasoa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä.

Valiokunta viittaa aiempiin kannanottoihinsa siitä, että molempia korkeakoulusektoreita kehitetään omista lähtökohdistaan käsin selkeyttäen edelleen koulutusten sisältöjä ja tutkintojen eroavuuksia (mm. SiVM 6/2009 vp — HE 26/2009 vp). Valiokunta toteaa, että tämän eron tulee näkyä myös tutkintojen nimikkeissä.

Valiokunta korostaa, että uudistuksen toinen vaihe on ammattikorkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen kannalta aivan keskeinen. Valtioneuvoston tämänkeväisessä kehyspäätöksessä (VNS 3/2013 vp ja VNS 4/2013 vp) on uudistettu aiempien päätösten mukaisena hallituksen vahva sitoutuminen koko ammattikorkeakoulu-uudistuksen toteuttamiseen. Hallituksen mu-

kaan valtiosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulussa arvioidaan, miten ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto kunnilta valtiolle ja oikeushenkilöaseman muuttaminen toteutetaan. Uudistuksen tueksi valtio varautuu tekemään ammattikorkeakouluihin finanssisijoituksia vuonna 2015. Epävarmuutta uudistuksen suhteen tuo valtiontalouden tilanne. Muun muassa kehyspäätöksen mukaan ammattikorkeakouluihin kohdistuu hallitusohjelman mukaisina valtion rahoituksen menosäästöinä vuosille 2014—2015 yhteensä 31 miljoonan euron säästöt. Tämä toteutetaan osin vuonna 2013 tehtyjen aloituspaikkojen vähentämisen ja osin yksikköhintojen leikkauksen kautta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että toista vaihetta koskevat esitykset annetaan mahdollisimman pian. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että tässä yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa todetut tarvittavat arvonlisäveromuutokset valmistellaan niin, että ei voi syntyä ristiriitaisia tulkin-toja esimerkiksi kiinteistöjen arvonlisäveron palautusten suhteen.

Toimiluvat. Ammattikorkeakoulujen voimassa olevat toimiluvat muodostavat kokonaisuuden, joka on syntynyt ammattikorkeakoulujärjestelmän kehittymisen myötä. Niihin on tehty ammattikorkeakoulukohtaisia muutoksia tapauskohtaisesti, mutta niitä ei ole arvioitu ja päivitetty kokonaisuutena vastaamaan nykyisiä yhteiskunnan ja työelämän koulutustarpeita eikä korkeakoulujen toimintaympäristön muutoksia. Toimilupien uudistamisella toteutetaan hallitusohjelman mukainen korkeakoulujen nykyisen toimipisteverkon kokoaminen riittävän laajoiksi, laadukkaiksi ja innovatiivisiksi osaamisympäristöiksi.

Valiokunta painottaa, että uusien toimilupien myöntämisessä korostuvat koulutustarpeen lisäksi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Kaikilla yksiköillä tulee olla edellytykset tarjota opiskelijoille laadullisesti tasavertaiset koulutus- ja opiskelijapalvelut. Lisäksi tulee olla mahdollisuudet toteuttaa etenkin pieniä ja keskisuuria yrityksiä

ja alueita palvelevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa.

Toimilupauudistuksen yhteydessä on tärkeää hallituksen linjausten mukaisesti huolehtia siitä, että jokaisessa maakunnassa on yksi tai useampi korkeakoulu. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että korkeakouluverkon tiivistyessä huolehditaan osaamisen siirtymisestä alueilla.

Ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan valtioneuvosto voisi myöntää enintään kahden vuoden määräaikaisen toimiluvan, jos uutta toistaiseksi voimassa olevaa toimilupaa ei enää myönnetä. Määräaikainen toimilupa voitaisiin myöntää myös tilanteissa, joissa kahden ammattikorkeakoulun toivotaan yhdistyvän ja näin syntyvän uuden ammattikorkeakoulun hakevan kahden vuoden kuluessa toimilupaa. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että kahden vuoden aika olisi liian lyhyt. Valiokunta kuitenkin kannattaa hallituksen esitystä ja korostaa, että lyhyt määräaika takaa parhaiten laadukkaan opetuksen ja turvaa opiskelijapalveluita. Siten se on etenkin opiskelijan kannalta parempi ratkaisu. On tärkeää, että opiskelijat voivat suorittaa opintonsa keskeytyksettä loppuun toisessa ammattikorkeakoulussa. Valiokunta myös yhtyy hallituksen esityksessä todettuun näkemykseen siitä, että määräaikaisten toimilupien myöntäminen vauhdittaisi ammattikorkeakoulusektorin rakenteellista kehittämistä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan käsitellyt toimilupaa koskevia ehdotuksia ja katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Valiokunta on katsonut, ettei toimiluvan pysyvyys nauti sellaisenaan suojaa lainsäätäjän toimia kohtaan. Toimiluvan voimassaolon päätymisellä on ammattikorkeakoulua ylläpitävän yhteisön oikeusasemaan samanlainen vaikutus kuin luvan peruuttamisella, joka voidaan tehdä myös koulutustarpeen olennaisten muutosten vuoksi. Toimiluvan haltija ei siten ole voinut perustellusti odottaa toimiluvan pysyvyyttä. Ehdotettu sääntely liittyy lisäksi toimintaympäristön muutoksen johdosta tehtävään ammattikorkeakoulujärjestelmän uudistamiseen. Sääntely ei muodostu tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Koulutustehtävän sääntely. Hallitus esittää koulutustehtäväsääntelyn uudistamista ja koulutusohjelmapäätöksistä luopumista. Toimiluvissa määrätään jatkossa ammattikorkeakoulun koulutusvastuusta eli siitä, mitä tutkintoja ja tutkintonimikkeitä kukin ammattikorkeakoulu antaa. Lisäksi toimiluvassa määrätään oikeudesta järjestää ammatillista opettajankoulutusta.

Valiokunta katsoo, että uudistus antaa ammattikorkeakouluille entistä joustavampia mahdollisuudet reagoida työelämän tarpeisiin. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että uusi ammattikorkeakoulujen koulutustehtävien määrittely varmistaa nykyistä paremmin riittävän ja työelämälähtöisen koulutustarjonnan ja sitä kautta myös työvoiman tarjonnan kaikilla aloilla yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että asetusluonnoksen liitteenä olevasta tutkintoluettelosta on ainoana nykyiseen verrattuna poistettu kalatalouden amk-tutkinto eli iktyonomin (AMK) tutkinto ja tutkintonimike. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ei pidä poistamista perusteltuna siitäkään huolimatta, että koulutusta järjestänyt ammattikorkeakoulu ei ole uusinnut toimilupaansa järjestää tätä koulutusta. Kalatalouselinkeino on kasvussa, kun kalan kulutus lisääntyy ja kalan terveydelliset ja taloudelliset hyödyt ovat kiistattomat. Kalatalousalan mukaan tälle erikoisammattialalle tarvitaan osaajia, joiden ammattitaidon on oltava korkea. Iktyonomi-tutkinto mahdollistaa laaja-alaiset valmiudet toimia elintarviketeollisuudessa, alkutuotannossa, viranomaistyössä sekä kalatalous- ja ympäristöalan esimies-, tuotekehitys- ja neuvontatehtävissä. Iktyonomit myös koulutetaan osaamaan mm. ympäristöselvitysten kenttätyöt, laatimaan suunnitelmia ja toteuttamaan vesistö- ja kalastokunnostuksia sekä kalastusalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmia. Iktyonomit myös työllistyvät hyvin. Tärkeää olisikin, että koulutusta edelleenkin järjestettäisiin.

Rahoitusperusteiden uudistaminen. Voimassa olevaan ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmään liittyy kannustinongelmia, koska se ei juurikaan palkitse tehokkuudesta tai asetettujen

tavoitteiden saavuttamisesta. Keskeisistä korkeakoulupoliittisista tavoitteista eivät myöskään laatu ja vaikuttavuus näy tällä hetkellä ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmässä.

Ehdotuksen mukaan rahoituksen määräytymisperusteissa ja rahoituskriteereissä otetaan huomioon koko ammattikorkeakoulujen lakisääteinen toiminta ja korostetaan laatua, vaikuttavuutta sekä tehokkuutta. Valiokunta pitää näitä muutoksia välttämättöminä ja kannattaa ehdotettuja muutoksia.

Asian käsittelyssä osa asiantuntijoista on pitänyt liian suurena rahoitustekijänä tehokkuutta mittavaa 55 opintopisteen vaatimusta. Mittarin painoarvo on 24 prosenttia. Valiokunnan mielestä tämä on kuitenkin tärkeä peruste tehokkuuden lisäämiseksi. Valiokunta pitää kuitenkin samalla välttämättömänä huolehtia siitä, ettei opetuksen laatu tämän johdosta heikkene.

Alueellinen vaikuttavuus. Ammattikorkeakoulujärjestelmää luotaessa ja sen kokeiluvaiheessa tärkeänä pidettiin alueellista näkökulmaa. Hallituksen esityksessä luonnehditaan, että se on sittemmin monipuolistunut ja ammattikorkeakoulujärjestelmän kehittymisen myötä saanut uusia korkeakoulupoliittisia tavoitteita.

Sivistysvaliokunta korostaa, että ammattikorkeakoulut ovat luonteeltaan pääosin alueellisia korkeakouluja, joiden toiminnassa tulee olla keskeistä yhteys alueen työelämään ja alueelliseen kehittämiseen. Valiokunnan mielestä alueellista vaikuttavuutta on syytä nykyisestään vahvistaa. Vaikuttavuus vahvistuu laadukkaamman ja tuloksekkaamman toiminnan kautta. Korkeakoulukohtainen profiloituminen parantaa mahdollisuuksia laadun kehittämiseen sekä edistää yhteistyötä niin korkeakoulujen kesken kuin muiden oppilaitosten ja alueellisten toimijoiden kanssa. Valiokunta katsoo, että rahoitusperusteista tarkemmin päätettäessä tulee harkita, miten alueellisen vaikuttavuuden painoarvoa voitaisiin vahvistaa.

Koulutusvienti. Valiokunnalle on useissa yhteyksissä tuotu esiin, että koulutusviennin mahdollisuuksia heikentävät lainsäädännön asetta-

mat esteet. Myös tämän asian asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että korkeakoulujen toimintaedellytyksiä tulisi vahvistaa muun muassa poistamalla koulutuksen vienniltä lainsäädännöllisiä esteitä. Valiokunnan mielestä lainsäädännön esteet tulee selvittää. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi erottamalla normaalina opetuksena tarjottava tutkintokoulutus ja koulutuksen vientinä toteutettava tutkintokoulutus selvästi toisistaan. Sen vuoksi valiokunta katsoo, että ulkomaalaisten opiskelijoiden ja koulutusviennin osalta asia tulee selvittää. Selvityksen jälkeen asia voidaan ratkaista. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Kolmen vuoden työelämäjakso. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusehtona on kolmen vuoden työkokemus perustutkinnon suorittamisen jälkeen. Valiokunta kuitenkin pitää voimassa olevaa säännöstä tärkeänä. Työelämäjakso tuo sitä uskottavuutta ja osaamista, mitä ylemmissä ammattikorkeakouluopinnoissa ja työelämäyhteistyössä tarvitaan. Lisäksi on huomioitava, että ammattikorkeakoulututkinto on työhöntuloväylä. Ylemmät ammattikorkeakouluohjelmat on kehitetty työssäkäyvien ja työelämän mukaan ja myös pedagogiikkaa on kehitetty vastaamaan tätä tutkintomallia. Ammattikorkeakoulutus profiloituu tätä kautta omaleimaiseksi ja vahvaksi työelämälähtöiseksi korkeakouluksi suhteessa yliopistokoulutukseen, missä työelämään tullaan pääsääntöisesti masteritutkinnon jälkeen.

Liikuntapalvelut. Vuoden 2009 lainmuutoksen yhteydessä eduskunta hyväksyi myös lausuman, jossa se edellytti hallituksen seuraavan, miten ammattikorkeakoulut järjestävät liikuntapalveluja opiskelijoille, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin opiskelijoiden liikuntamahdollisuuksien edistämiseksi. Valiokunta korostaa, että liikuntapalvelut ovat tärkeä opiskelijoiden hyvinvointia lisäävä ja sen myötä opiskelua edistävä palvelu myös ammattikorkeakouluissa. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että tässä uudis-

tuksessa toimitiluhakemukseen sisällytettävä opiskelijapalveluiden järjestämistä koskeva selvitys kattaa myös opiskelijoiden liikunta- ja hyvinvointipalvelut. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitys sisältäisi kuvauksen liikuntapalvelujen järjestämisestä vähintään korkeakoululiikunnasta annettujen suositusten tasoisina. Tämä edellytys velvoittaa jokaisen ammattikorkeakoulun järjestämään opiskelijoiden liikuntapalvelut käytännössä toimiviksi.

Ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon järjestäminen. Eduskunta edellytti vuoden 2009 lainmuutoksen yhteydessä myös, että ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon tilannetta seurataan. Vuonna 2010 eduskunta myönsi määrärahat YTHS-mallin kolmevuotiseen kokeiluun kahdella paikkakunnalla. Tavoitena on selvittää YTHS-mallin soveltuvuutta ammattikorkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämistavaksi vuosina 2011—2014 toteutettavan kokeilun avulla. Valiokunta pitää tärkeänä tehdä pysyviä ratkaisuja kokeilussa saatujen kokemusten perusteella.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. lakiehdotus

Voimaantulosäännös. 2. lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan rahoitusuudistuksen aiheuttamia muutoksia ammattikorkeakoulun yksikköhintaan rajattaisiin vuosina 2014—2016. Valiokunnan tietoon on tullut, että siirtymäsäännöstä saatetaan pitää tulkinnanvaraisena 32 §:n mukaisten arvonlisäveroista aiheutuvien korotusten osalta. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa voimaantulosäännöksen 3 momenttiin täsmennyistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin muuttamattomina paitsi 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännös muutettuna, (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

2. lakiehdotus

Voimaantulosäännös

(1. ja 2. mom. kuten HE)

Sen estämättä, mitä 26 §:ssä säädetään ammattikorkeakoulun yksikköhinnan laskemisesta, vuonna 2014 yksikköhinta on enintään kolme prosenttia vähemmän tai enemmän, vuonna 2015 enintään kuusi prosenttia vähemmän tai enemmän ja vuonna 2016 enintään yhdeksän prosenttia vähemmän tai enemmän kuin asianomaisen ammattikorkeakoulun tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan lasketun ja asianomaisen vuoden keskimääräisen yksikköhinnan tasoon muutetun 26 §:n 1 momentin mukaan määräytyvää opiskelijaa kohden lasketun vuoden 2013 rahoituksen määrä. Rahoituksen määrää koskevaa vertailua tehtäessä mukaan ei oteta 32 §:n mukaisia arvonlisäverosta aiheutuvia yksikköhinnan korotuksia, ammatillisesta opettajankoulutuksesta aiheutuvia kustannuksia ja niiden vaikutusta rahoitukseen eikä ammattikorkeakoulun yksikköhintaan opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä erityisestä syystä tehtyjä korotuksia.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää lainsäädännölliset esteet koulutuksen viennin edistämiseksi esimerkiksi niin, että erotetaan normaalina opetuksena tarjottava tutkintokoulutus ja koulutuksen vientinä toteutettava tut-

kintokoulutus selvästi toisistaan. Selvitys tulee tehdä niin, että mahdolliset

ratkaisut voidaan tehdä viimeistään alkuvuodesta 2014.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Silvia Modig /vas
	Ritva Elomaa /ps	Mikaela Nylander /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd (osittain)	Tuula Peltonen /sd
	Leena Harkimo /kok	Tuomo Puumala /kesk (osittain)
	Mikael Jungner /sd (osittain)	Simo Rundgren /kesk (osittain)
	Pauli Kiuru /kok	Pauliina Viitamies /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Sivistysvaliokunnan keskustalaiset jäsenet eivät hyväksy kaikilta osin hallituksen esitystä (HE 9/2013 vp) ammattikorkeakoululainsäädännön muuttamiseksi. Esitys sisältää piirteitä, jotka keskittävät koulutusta sekä asettavat korkeakoulut epätietoisuuden tilaan ja eriarvoiseen asemaan.

Hallituksen esityksen keskeinen ongelma on, että varsinaisten lakiehdotusten sijaan merkittävimmät ammattikorkeakoulu-uudistusta käsittelevät näkemykset on linjattu hallituksen esityksen perusteluosassa. Esityksen astuessa voimaan ministeriöllä olisi laajat valtuudet viedä asetusten muodossa uudistukseen liittyviä, perusteluosassa esiteltyjä, tavoitteita läpi ilman, että eduskunta päättää niistä.

Pidämme tärkeänä, että ammattikorkeakoululain uudistamisessa vihdoinkin edetään. Mielestämme on kuitenkin ongelmallista, että uudistus tehdään kaksivaiheisena. Olisi tärkeää, että lainsäädännön ja rahoituksen kokonaisuudesta päätettäisiin yhdellä kertaa. On olemassa vaara, että uudistuksen toinen vaihe, perusrahoituksen siirtäminen valtiolle, vesittyy valtion vaikean taloudellisen tilanteen johdosta, jolloin myöskään ensimmäisen uudistusvaiheen tavoitteet eivät toteudu.

Kaksivaiheisuuden myötä ammattikorkeakoulut joutuvat näin useita vuosia kestävään epävarmuuden tilaan, vaikka ammattikorkeakoulu-uudistuksen on ollut tarkoitus vähentää jatkuvaa epätietoisuutta ammattikorkeakoulukentällä. Korkeakoulutoiminnalla on oltava perusta, joka antaa mahdollisuuden kehittää toimintaa pitkäjänteisesti. Hallituksen ammattikorkeakoulu-uudistus jatkuvana toinen toistaan seuraavine vaiheineen vie pohjan suunnitelmalliselta, tulevaisuuteen tähtäävältä toiminnalta.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksessa lisätään ammattikorkeakoulujen omaa päätösvaltaa koulutusohjelmia koskevilta osin, mitä on pidettävä hyvänä asiana. Tavoitteelta putoa

kuitenkin pohja, kun hallituksen esityksessä on samalla keskitettyä ammattikorkeakoulujen ohjausta lisääviä periaatteita. Hallitus päättää toimiluvasta, koulutusvastuista ja siitä, mitä tutkimuksia ammattikorkeakoulussa voidaan suorittaa. Lisäksi ministeriö päättää aloituspaikkojen määrästä sekä rahoituksen määräytymisperusteista. Tuloksena on erittäin keskitetty ministeriökeskeinen malli, jossa ammattikorkeakoulujen todellinen päätösvalta kaikkein keskeisimmissä toimintaansa vaikuttavissa asioissa on hyvin vähäinen.

Esityksen tärkeimpiä asiakokonaisuuksia ovat toimilupaprosessin ja rahoitusmallin uudistaminen. Esityksen suurimpia ongelmia on, ettei se tuo ammattikorkeakouluja edelleenkaan samalle viivalle yliopistojen kanssa. Eriarvoisuus korkeakoulukentällä jatkuu. Esityksessä ammattikorkeakouluja ei ole kirjattu pysyvästi lakiin, kuten yliopistojen kohdalla on menetelty. Mielestämme ammattikorkeakoulut pitäisi toimilupamenettelyn sijaan merkitä lakiin.

Määräaikaisten toimilupien rajaaminen kahden vuoteen on ammattikorkeakoulujen rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen liian lyhyt aika. Se merkitsee todellisuudessa myös korkeakoulun näivettämistä, joka johtaa ennen pitkää lakkauttamiseen. Uudet opiskelijat eivät hakeudu ammattikorkeakouluun kahdeksi vuodeksi. Siksi kahden vuoden toimilupa on käyttökelpoton rakenteellisen kehittämisen välineenä, koska opiskelijoiden kaikkoaminen vie pohjan korkeakoulun toiminnalta ja siten myös rakenteelliselta kehittämiseltä. Kahden vuoden toimilupa on ongelmallinen myös opiskelijoiden oikeusturvan kannalta. Kun hallituksen tavoitteena on ammattikorkeakoulujen lakkauttaminen, sitä ei saisi tehdä opiskelijoiden oikeusturvan kustannuksella. Määräaikainen toimilupa on joka suhteessa kyseenalainen tapa edistää rakenteellista uudistamista.

Ammattikorkeakouluverkko on perinteisesti ollut maantieteellisesti kattava, ja sillä on tärkeä

merkitys alueellisessa kehittämisessä. Nyt käsitelyssä oleva esitys ei ota aluevaikuttavuutta eikä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä riittävästi huomioon. Keskeisenä tavoitteena tulisi olla aluevaikuttavuuden edistäminen ja yhteistyön lisääminen alueellisten yritysten ja muiden alueen innovaatio toimijoiden kanssa. Tätä tulisi tukea sekä rakenteiden kehittämisellä että rahoitusmallilla. Aluevaikuttavuuden vahvistaminen edellyttää myös hallituksen esitykseen verrattuna ammattikorkeakoulujen oman päätösvallan merkittävää lisäämistä, jotta niillä olisi todellinen mahdollisuus vastata alueen tarpeisiin. Alueella tunnetaan paremmin paikalliset tarpeet kuin ministeriössä.

Ammattikorkeakoulujen historia ulottuu selvitystöineen 25 vuoden taakse. Ammattikorkeakoulujen perustaminen on järkevää sekä korkeakoulupoliittisesti että alueellisesti, mutta yhteistyötä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä voitaisiin tehdä laajemminkin. Alueellisella tasolla pitäisi antaa laajat vapaudet järjestää yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä erilaisia liittoutumia kehittämällä, jolloin voitaisiin ottaa huomioon eri alueiden erilaiset tarpeet eikä pakottaa kaikkia samaan muottiin. Samalla vahvistettaisiin alueellisia osaamiskeskittymiä ja vahvistettaisiin aluevaikuttavuutta. Rakenteellista kehittämistä tarvitaan, mutta rakenteellinen kehittäminen ei saa olla vain sitä, että hallituksesta ja ministeriöstä ohjataan, mitkä yksiköt lakkaavat ja mitkä yhdistyvät.

Ammattikorkeakouluille on kohdennettu huomattavia säästötavoitteita vuosille 2012—2015. Tämä tekee ammattikorkeakoulu-uudistuksen toteuttamisesta entistä haastavamman. Sivistysvaliokunnan keskustalaisten jäsenten mielestä koulutuksen laatuun ei vaikuteta leikkaamalla. Ammattikorkeakoulujen rahoitukseen tehtävät leikkaukset kiihdyttävät koulutuksen alueellisen epätasa-arvoisuuden kasvua.

Uusi rahoitusmalli tulee olemaan haasteellinen koulutusala kohtaisten tarpeiden huomioon ottamisen osalta. Uusi rahoitusmalli perustuu pääasiassa valmistuneiden tutkintojen määrään ja opintojen etenemiseen. Esitettyyn rahoitusmalliin sisältyy huomattava laadusta tinkimisen

ja tietojen manipuloinnin riski. Rahoitusmalliehdotuksessa painopiste on suoritetuissa tutkinnoissa ja 55 opintopistettä vuosittain suorittaneiden määrässä. Myös alueellinen vaikuttavuus, valmistuneiden työllistyminen sekä opetuksen määrä ja laatu pitäisi ottaa rahoituksessa huomioon.

Katsomme, että ammattikorkeakoulujärjestelmää uudistettaessa kaikille nykyisille ammattikorkeakouluille myönnetään toimilupa sen estämättä, mitä 6 §:ssä säädetään.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen voimaantuloäännös muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus) ja

että hyväksytään yksi lausumaehdotus (Vastalauseen lausumaehdotus)

1. lakiehdotus

(1. mom. kuten SiVM)

Sen estämättä, mitä lain 6 § säädetään, tämän lain voimaan tullessa Arcada-Nylands svenska yrkeshögskolanin, Centria ammattikorkeakoulun, Diakonia-ammattikorkeakoulun, HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulun, Humanistisen ammattikorkeakoulun, Hämeen ammattikorkeakoulun, Högskolan på Ålandin, Jyväskylän ammattikorkeakoulun, Kajaanin ammattikorkeakoulun, Karelia-ammattikorkeakoulun, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun, Kymenlaakson ammattikorkeakoulun, Lahden ammattikorkeakoulun, Laurea-ammattikorkeakoulun, Metropolia Ammattikorkeakoulun, Mikkelin ammattikorkeakoulun, Oulun seudun ammattikorkeakoulun, Poliisiammattikorkeakoulun, Rovaniemen ammattikorkeakoulun, Saimaan ammattikorkeakoulun, Satakunnan ammattikorkeakoulun, Savonia-ammattikorkeakoulun, Seinäjoen ammattikorkeakoulun, Tampereen ammattikorkeakoulun, Turun ammattikorkeakoulun,

Vaasan ammattikorkeakoulun ja Yrkeshögskolan Novian toimiluvat ovat voimassa toistaiseksi.

(3. mom. kuten SiVM)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle välittömästi esityk-

sen, jossa ammattikorkeakoulu-uudistus toteutetaan siirtämällä perusrahoitus valtiolle samanaikaisesti muun uudistuksen kanssa ja jossa korkeakouluja kohdellaan tasa-arvoisesti merkitsemällä ammattikorkeakoulut lakiin, kuten yliopistot yliopistolaissa.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2013

Inkeri Kerola /kesk
Tuomo Puumala /kesk
Simo Rundgren /kesk

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoite ammattikorkeakoulujen toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamisesta on kannatettava. Hallituksen esitys ei kuitenkaan kaikilta osin edistä näiden tavoitteiden toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen toteuttaminen kahdessa vaiheessa ei ole perusteltua, ja myös perustelut toisessa vaiheessa tapahtuvalle yhtiöittämiselle jäävät hatariksi. Me perussuomalaisten sivistysvaliokunnan jäsenet pidämme tärkeänä, että yhtiöittäminen ei johda opetuksen laadun heikkenemiseen tai ammattikorkeakoulujen myyntiin taloudellisesti tiukkojen aikojen kohdatessa. Me perussuomalaisten sivistysvaliokunnan jäsenet huomautamme, että ammattikorkeakouluihin kohdistuvat menosäästöt eivät helpota uudistuksen menestyksestä toteuttamista. Leikkaukset vaikeuttavat ammattikorkeakoulujen toimintaa ja tulevat näkymään osittain myös henkilöstön irtisanomisina, koska henkilöstövähennyksiä ei saada toteutettua eläköitymisen kautta. Uudistus tulee olemaan haasteellinen ammattikorkeakoulujen toiminnan laadun, alueellisen vaikuttavuuden ja henkilökunnan sekä opiskelijoiden näkökulmista.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen saataminen tasa-arvoiseen asemaan verotuksen osalta

Useat asiantuntijat näkevät tarpeellisena ammattikorkeakouluja koskevien arvonlisäverotussäännösten yhdenmukaistamisen yliopistoja koskevan lainsäädännön kanssa. Edellyttämekin, että hallitus alkaa välittömästi valmistella arvonlisäverotussäännösten muuttamista ammattikorkeakoulujen osalta.

Alueellinen vaikuttavuus

Koko maan kattava ammattikorkeakouluverkosto on koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen

kannalta tärkeää. Lisäksi ammattikorkeakouluilla on merkittävä rooli paikallisten yritysten elinvoimaisuuden kannalta. Ammattikorkeakoulu-uudistus on toteutettava nämä näkökulmat huomioiden.

Rahoitusperusteiden uudistaminen

Opetuksen laatu ei saa heikentyä rahoitusperusteiden uudistumisen seurauksena. Opetuksen laadun näkökulmasta on otettava huomioon opettajien riittävä määrä suhteessa opiskelijoiden määrään. Myös alueellinen kehitys tulee ottaa rahoitusperusteissa paremmin huomioon. Lisäksi opintojen etenemistä ja tehokkuutta mittaavan 55 opintopisteen rahoitustekijän painoarvo on liian suuri. Esitetty 55 opintopisteen vaatimus on muutettava 45 opintopisteeksi, jolloin se on myös yhteneväinen Kela-rahoituksen edellyttämän opintopisterajan kanssa. Mittarin painoarvon tulee kannustaa tehokkuuteen, mutta samalla on välttämätöntä huolehtia siitä, että opetuksen laatu paranee. Lisäksi aikuiskoulutuksen ohella tehty työ tulee huomioida pisteytyksessä.

Toimiluvat

Ammattikorkeakoulujen toimilupien arviointi ja päivittäminen kokonaisuudessaan vastaamaan vallitsevia työelämän ja yhteiskunnan sekä korkeakoulujen toimintaympäristön muutoksia on paikallaan. Uudistuksen lopputuloksen tulee parantaa toiminnan laatua. Tämä tavoite vaarantuu, koska toimilupia haettaessa taloudellinen puoli on määräävässä asemassa. Lisäksi määräaikaisten toimilupien pituuden tulisi olla kolme vuotta ammattikorkeakoulujen toiminnan laadun ja tutkintojen loppuunsaorittamisen varmistamiseksi. Kahden vuoden määräaika on liian lyhyt.

Koulutustehtävän sääntely

Rahoituksen mittaristo ei kannusta huolehti-
maan koulutustarjonnan ja työvoiman tarpeen
välisestä suhteesta. Tämän seurauksena korkea-
koulut saattavat keskittyä liikaa koulutusohjel-
miin, joiden läpäisyaste on korkea, joista työllis-
tytään hyvin ja jotka ovat edullisia toteuttaa.
Tätä silmällä pitäen on tärkeää huolehtia myös
erityisalojen työvoimasta.

Liikuntapalvelut

Liikuntapalveluiden järjestäminen vähintään
korkeakoululiikunnasta annettujen suositusten
mukaisesti on hyvä lähtökohta opiskelijaliikun-
nan kehittämiseksi ammattikorkeakouluissa. Sel-
vitys liikuntapalveluiden järjestämisestä ei kui-
tenkaan riitä takaamaan niiden toimivuutta kai-
kissa ammattikorkeakouluissa. Paras tapa var-
mistaa liikuntapalveluiden tarjonta kaikissa am-
mattikorkeakouluissa on kirjata asia lakiin. Tä-
stä johtuen sivistysvaliokunnan perussuomalai-
set kokevat tärkeäksi ehdottaa selkeää lakikir-
jausta ammattikorkeakoulujen liikuntapalvelu-
jen järjestämismvastausta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotukset hyväksytään muu-
toin valiokunnan mietinnön mukaisina
paitsi 1. lakiehdotuksen 17 § muutettu-
na (Vastalauseen muutosehdotus),*

*että valiokunnan mietinnön perustelu-
jen Rahoitusperusteiden uudistaminen
-luvun viimeinen kappale hyväksytään
näin kuuluvana: "Asian käsittelyssä osa
asiantuntijoista on pitänyt liian suure-
na rahoitustekijänä tehokkuutta mittaa-
vaa 55 opintopisteen vaatimusta. Mitta-
rin painoarvo on 24 prosenttia. Valio-*

*kunnan mielestä esitetty 55 opintopis-
teen vaatimus on muutettava 45 opinto-
pisteeksi, jolloin se on myös yhteneväi-
nen Kela-rahoituksen edellyttämän
opintopisterajan kanssa. Mittarin pai-
noarvon tulee kannustaa tehokkuuteen,
mutta samalla on välttämätöntä huolehtia
siitä, että opetuksen laatu paranee." (Vastalauseen perustelutestiehdotus)*
ja

*että hyväksytään yksi lausumaehdotus
(Vastalauseen lausumaehdotus).*

Vastalauseen muutosehdotus

17 §

Ammattikorkeakoulussa annettava opetus

(1 ja 2 mom. kuten SiVM)

Ammattikorkeakoulu voi järjestää maahan-
muuttajille maksutonta koulutusta, jonka tavoit-
teena on antaa kielelliset ja muut tarvittavat val-
miudet ammattikorkeakouluopintoja varten.
Koulutuksen laajuudesta säädetään tarvittaessa
valtioneuvoston asetuksella. *Ammattikorkea-
koulun on huolehdittava sellaisten liikuntapal-
veluiden järjestämisestä, jotka tarjoavat opiske-
lijoille mahdollisuuden terveyttä ja hyvinvointia
edistävään liikuntaan.*

Vastalauseen lausumaehdotus

*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryh-
tyy välittömästi valmistelemaan tarvit-
tavia lainsäädännöllisiä muutoksia am-
mattikorkeakouluja koskevien arvon-
lisäverotussäädösten yhdenmukaista-
miseksi yliopistoja koskevan lainsääd-
ännön kanssa.*

Vastalause 2

SiVM 1/2013 vp — HE 9/2013 vp

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2013

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps