

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Helsingissä

3 päivänä tammikuuta 1995

Lausunto n:o 8

Sivistysvaliokunnalle

Sivistysvaliokunta on 20 päivänä joulukuuta 1994 päivätyllä kirjeellään pyytänyt valtiovarainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 319 laiksi ammattikorkeakouluopinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa sivistys- ja tiedejaostossa, joka on valmistellut lausunnon valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Heikki Mäenpää, neuvotteleva virkamies Juha Mäntyvaara ja lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen opetusministeriöstä, kaupunginjohtaja Antti Niemelä Oulaisten kaupungista, johtava rehtori Raimo Jääskeläinen Pohjois-Savon väliaikaisesta ammattikorkeakoulusta, rehtori Juha Kaunismaa Helsingin teknillisestä oppilaitoksesta, puheenjohtaja Ero Leminen ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostosta, erityisasiantuntija Antti Virtanen Suomen Kuntaliitosta, koulutusasiainpäällikkö Hannu Saarikangas Insinööriliitosta, osastopäällikkö Jukka Mäkelä Tekniikan Akatemian Liitosta, puheenjohtaja Aino Järvi Suomen ylioppilaskuntien liitosta, hallituksen jäsen Ville Veikkolainen Suomen tekniikan opiskelijoiden liitosta sekä sosiaalipoliittinen sihteeri Annika Tirinen edustaen Suomen tekniikan opiskelijoiden liittoa, Kauppaopiskelijoiden liittoa ja Suomen terveydenhuoltoalan opiskelijoiden liittoa. Lisäksi jaostolla oli käytettävissään sivistysvaliokunnalle jätetyt asiantuntijalausunnot.

Valtiovarainvaliokunta on käsitellyt esitystä lähinnä rahoitusta koskevilta osin. Valiokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys

Lakiehdotuksen tarkoituksena on luoda Suomeen pysyvä ammattikorkeakoulujärjestelmä vuonna 1991 aloitetun kokeilun tuottamien kokemusten pohjalta.

Ammattikorkeakoulututkinnot olisivat hallituksen esityksen mukaan ammatillisipainotteisia

korkeakoulututkintoja, joiden lähtökohdat olisivat työelämän asettamissa vaatimuksissa sekä niiden kehitystarpeissa ja jotka johtaisivat erilaisiin työelämän asiantuntijatehtäviin. Hallitus on 28.11.1994 ammattikorkeakouluesitystä koskevassa lausumassaan todennut olevan tärkeää, että uudistus toteutetaan tinkimättä tason ja laadun kohottamistavoitteista. Tämän takia ammattikorkeakoulujen perustamisessa on edettävä vain sellaisessa tahdissa, jolla turvataan koulutuksen korkea laatuaste koko kehitys- ja toimeenpanoprosessin aikana. Tästä syystä hallitus ei esityksessään ottanut ehdotonta kantaa ammattikorkeakoululaitoksen lopulliseen laajuuteen. Ammattikorkeakoulun asema on ansaittava ennen ammattikorkeakoulun perustamista osoittamalla koulutuksen tason nostaminen. Samalla ammattikorkeakouluverkko on rakennettava tehokkaaksi ja uskottavaksi sekä alueellisesti ja kieliryhmittäin tasapainoiseksi.

Ammattikorkeakoulu-uudistus toteutettaisiin ammatillisissa oppilaitoksissa järjestettävän koulutuksen pohjalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tästä peruslähtökohdasta seuraa ensinnäkin se, että ammattikorkeakoulu-uudistus toteutetaan likipitään ammatillisten oppilaitosten käytettävissä olevin voimavaroin, ja toiseksi se, että lisäkustannusvaikutukset ovat joka tapauksessa suhteellisen pieniä.

Ammattikorkeakoulun perustamishankkeen ja käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus toteutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesti. Samoin opiskelijoiden kotikuntien maksuosuudet määräytyisivät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesti. Lisäksi ehdotuksen mukaan ammattikorkeakoulun toimintaa rahoitettaisiin ylimääräisellä valtionavustuksella. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ylimääräisen valtionavustuksen keskeisenä tarkoituksena on lisärahoituksen ohella tukea ammattikorkeakoulun kehittämistä ja tuloksellisuutta.

Ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden opintotuki ehdotetaan järjestettäväksi samoin perustein kuin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskeli-joilla.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tässä vaiheessa ei voida seikkaperäisesti arvioida kustannusvaikutuksia, koska keskeiset kustannustekijät selviävät yksityiskohtaisesti vasta ammattikorkeakouluja perustettaessa niiden koulutustehtävien ja koulutusohjelmien sekä ammattikorkeakoulujen yksikköhinnan perusteella. Hallituksen esityksen perusteluissa on eräiden karkeiden arvioiden pohjalta tehty laske-
kelmia taloudellisista vaikutuksista.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää uudistusta tarpeellisena ja kiireellisenä, sillä nuorten koulutustarpeet, työelämän vaatimukset, laajan yhteistyön tarve, kansainvälinen kehitys sekä koulutuksen ja tutkintojen kansainvälinen vertailtavuus edellyttävät koulutusjärjestelmämme kehittämistä.

Valiokunnan työtä asiaan perehtymisessä on vaikeuttanut hallituksen esityksen perustelujen puutteellisuus erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta. Monet perusasiat jäävät valiokunnan mielestä melko ylimalkaisten arvioiden varaan. Tämä koskee muun muassa ammattikorkeakoulutuksen korkean tason varmistamista, oppilasmääriä sekä esitettyä selkeämpää näkemystä ammattialoista, joille ammattikorkeakoulun olisi tarkoitus valmistaa. Uutta oppilaitosmuotoa luotaessa onkin lähdetty siitä, että se vähitellen kehittyä sille asetettujen tavoitteiden mukaiseksi.

Valtioneuvosto on hyväksyessään 18.6.1993 koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1991—1996 todennut, että ammattikorkeakoulujen koulutustarjonta mitoitetaan siten, että ne yhdessä tiede- ja taidekorkeakoulujen kanssa pystyvät tarjoamaan koulutuspaikat 60—65 prosentille ikäluokasta. Valiokunta pitää tätä tavoitetta haastavana ja katsoo, että se voidaan toteuttaa vain pitkällä aikavälillä.

Valiokunta toteaa, että lainsäädännöllä luodaan puitteet uudelle oppilaitosmuodolle, mutta käytännön toteutuksessa on olennaisinta se, millä perusteilla toimilupia myönnetään. Toimiluvan myöntämistä harkittaessa ensisijainen arviointiperuste tulee olla koulutuspoliittinen, kriteerinä hyväksytyyn arviointiin perustuva korkea laadullinen taso. Arvioinnissa on kiinnitettävä

huomiota yksikön kehittymistodennäköisyyteen sekä ympäröivän väestön ja työelämän koulutustarpeisiin. Oppilaitosten, joille myönnetään ammattikorkeakoulun toimilupa, tulee olla niin korkeatasoisia, että niistä valmistuneilla on hyvä ammattitaito. Järjestelmästä ei saa muodostua sellaista, että ammattikorkeakoulun suorittaneet pääasiallisesti siirtyisivät jatkamaan opintoja tiedekorkeakoulussa.

Tärkeää on myös ammattikorkeakouluverkoston rakentaminen tehokkaaksi ja alueellisesti tasapainoiseksi tinkimättä kuitenkaan laadusta.

Valiokunta toteaa, että jo ammattikorkeakoulujen kokeiluvaihe on tuottanut positiivisia tuloksia monissa oppilaitoksissa. Useat oppilaitokset ovat innokkaasti kehittäneet koulutustaan.

Ammattikorkeakouluja vakinaistettaessa tulee olla mahdollista myös se, että kokeilussa mukana olleita väliaikaisia ammattikorkeakouluja vakinaistetaan vain, jos niiden taso ylittää korkeat laatuvaatimukset edellyttävään järjestelmään.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ammattikorkeakoulu-uudistuksesta aiheutuvat rakenteelliset muutokset niistä saatavine rationalisointihyötyineen ja koulutus- ja tutkintorakenteiden sekä koulutusväylien selkiintymisen ja joustavoitumisen ja siitä aiheutuva voimavaroja tarpeettomasti sitovan päällekkäis- ja peräkkäiskoulutuksen vähentyminen luovat pitkällä aikavälillä edellytykset ammattikorkeakoulu-uudistuksesta julkistaloudelle aiheutuvien kustannusten kevenemiseen.

Valiokunta katsoo, että ammattikorkeakoulujen perustaminen ei saa johtaa tehostomien oppilaitosyksiköiden säilyttämiseen, vaan oppilaitosverkoston rakenteellista kehittämistä on jatkettava. Siten saadaan lisää voimavaroja ammattikorkeakoulujen kehittämiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että muun muassa opettajiston tason nostaminen, lisääntyvä opintojen ohjaus, kirjasto- ja informaatiopalvelujen kysynnän kasvu ja kansainvälisen toiminnan jatkuva lisääntyminen antavat syytä epäillä, voivatko kustannukset vähentyä.

Uudistuksen taloudellistenkin vaikutusten kannalta on olennaista, että ammattikorkeakoulujen opetus on ammattiin valmistava. Muussa tapauksessa järjestelmästä tulee kansantaloudellisilta vaikutuksiltaan kallis. Jos järjes-

telmän toteuttamisessa epäonnistutaan, se johtaa päällekkäiskoulutukseen ja päällekkäisiin kustannuksiin.

Opiskelijamäärät. Esityksessä ei ole riittävästi selvitelty opiskelijamääriä. Selvittämättä on, mihin ammatteihin ammattikorkeakoulututkintojen tulisi johtaa. Opiskelijamäärien arviointi eri koulutusaloilla olisi myös kustannusten määrittelyn kannalta tärkeää.

Koulutuspiteudet. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään arvioitu eräiden koulutusalojen koulutuspiteuksien muuttumisen vaikutusta kustannuksiin. Hallituksen esityksen 12 §:n mukaan koulutusohjelmien ja niiden opetussuunnitelmien tulee olla laajuudeltaan vähintään kolmen ja enintään neljän lukuvuoden päätoimisten opintojen mittaisia. Erityisestä syystä tutkinto voi olla neljääkin vuotta laajempi.

Koska ammattikorkeakoulututkinnon on tarkoitus olla ammattiin valmistava, valiokunta katsoo, että koulutusajat eivät saa olla liian pitkiä. Tehokas ja kansainvälisen vertailtavuuden vaatima koulutusaika tulee olla tavoitteena. Siten päästään ammattien muuttuessa joustavampaan koulutukseen. On lisäksi otettava huomioon, että ammatissa työskentelevät osallistuvat jatkuvaan koulutukseen. Valiokunnan mielestä on tärkeää selvittää, mitkä ovat kunkin koulutusalan ja tutkinnon tarpeelliset koulutuspiteudet.

Valiokunta edellyttää, että muun muassa ulkomaisia vertailuja hyväksi käyttäen selvitetään, mikä on vaadittava, tehokas ja muutoinkin tarkoituksenmukainen koulutuspiteus kussakin ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa.

Opistoasteen koulutuksen kehittäminen. Nykyinen ammatillisen korkea-asteen koulutus eli insinöörin, metsätalousinsinöörin ja merikapteenin tutkinnot ovat jo pitkään olleet ammatillisen korkea-asteen tasoisia. Jos osa näiden alojen koulutuksesta jää opistoasteisissa oppilaitoksissa annettavaksi ja osa siirtyy ammattikorkeakouluun, muodostuu rinnakkaisia korkea-asteen tutkintoja. Lisäksi on vaarana, että parhaat opiskelijat valikoituvat ammattikorkeakouluihin. Valiokunta ei pidä tällaista tarkoituksenmukaisena. Valiokunta pitää välttämättömänä, että nämä koulutusalat kokonaisuudessaan pikaisesti saatetaan muodostettaviin ammattikorkeakouluihin. Samalla on kuitenkin uudistettava näiden alojen koulutusverkkoa, jotta voidaan päästä korkeat laatuvaatimukset täyttävään koulutustasoon.

Toisen asteen koulutusta ja opistoasteen koulutusta tullaan tarvitsemaan jatkossakin useilla aloilla. Sen vuoksi on selvittävä, miten laajalti on tarvetta eri aloilla ammattikorkeakouluasteita alemman tasoiseen koulutukseen. Ensi vaiheessa opistoasteesta muutetaan vain osa ammattikorkeakoulutasoiseksi, ja opistoasteen olemassaolo tulee ratkaista myöhemmin yhteiskunnan ja työelämän tarpeiden pohjalta.

Valtionosuuksien maksaminen

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että valtionosuudet maksetaan ylläpitäjälle, esimerkiksi kunnalle. Kunta puolestaan päättää valtionosuuden käyttämisestä kunnan toimintoihin. Valiokunta pitää sinänsä valtionosuusuudistuksen yhteydessä päätettyä linjaa oikeana. Sen vuoksi valiokunta ei ehdota lakiehdotukseen muutosta, että valtionosuudet maksettaisiin suoraan oppilaitoksille. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että kunnat käyttävät ammattikorkeakouluille tarkoitettua valtionosuudet tähän toimintaan. Mikäli tässä esiintyy ongelmia, on rahoituksen järjestäminen harkittava uudelleen.

Oppilaitosten ylläpito

Valiokunta ei ole varsinaisesti selvittänyt oppilaitosten ylläpitoon liittyviä kysymyksiä. Valiokunta katsoo kuitenkin, että ylläpito tulee säännellä joustavasti siten, että eri yksityiset ylläpitäjät ja elinkeinoelämä voivat täysipainoisesti osallistua ammattikorkeakoulujen koulutustehävän toteuttamiseen ja hallintoon.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sama ylläpitäjä voi antaa myös alemman asteen koulutusta. Tämä on useimmissa tapauksissa erityisesti kustannussyistä tarkoituksenmukaista. Näin voidaan hyödyntää mm. samoja tiloja ja opetusvälineitä. Valiokunta katsoo, että eri ammattiasteiden koulutus saman ylläpitäjän oppilaitoksissa tulee järjestää tarpeen ja tarkoituksenmukaisuuden edellytyksistä lähtien.

Opiskelijan asema

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintotuki järjestetään samoin perustein kuin tiede- ja taide-

korkeakoulujen opiskelijoilla. Luopuminen valtionosuuksissa ja kotikuntien maksuosuuksissa huomioon otetuista ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden matka-, majoitus- ja ruokailueduista ja siirtyminen korkeakouluopiskelijoiden opintotuki- ja ateriatukijärjestelmään lisäävät sellaisenaan valtion kustannusosuutta ja vaikuttavat valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lisäkustannus valtiolle olisi opiskelijamäärästä riippuen 40—120 miljoonaa markkaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukainen opintotukijärjestelmä johtaa käytännössä siihen hankaluuteen, että samassa oppilaitoksissa ruokailee samassa ruokalassa sekä niitä opiskelijoita, jotka saavat keskiasteen maksuttoman ruokailuedun, että niitä ammattikorkeakouluopiskelijoita, joiden ruokailua tuetaan korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen avulla.

Valiokunnalle on asian käsittelyn yhteydessä esitetty myös näkemys, että opintotuen tulisi muodostua osittain keskiasteen ja osittain korkeakouluopiskelijoiden opintososiaalisista eduista. Valiokunta kuitenkin katsoo, että järjestelmä pysyy selkeämpänä, jos noudatetaan yhtä järjestelmää. Sen vuoksi valiokunta katsoo, että sivistysvaliokunnan tulisi selvittää, onko ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintososiaaliset etuudet tarkoituksenmukaista järjestää hallituksen esityksen mukaisesti vai vielä tässä vaiheessa keskiasteen opintososiaalisten etuuksien mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että sivistysvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari ja jäsenet Alaranta, Heikkinen, Hämäläinen, Jokiniemi, Jääskeläinen, Laaksonen, Lahtinen, Lahti-

Nuuttila, Malm, Mäki-Hakola, Ryyänen, Sasi ja Tiuri sekä varajäsenet U. Anttila, Apukka, Backman, Hurskainen (osittain), Rauramo (osittain), Renko ja T. Roos.
