

Selostus sivistysvaliokunnalle korkeakoulukonsortioista ja korkeakoulujen opetusyhteistyöstä (VN/33832/2021-OKM-1), joka liittyy lausumiin asiassa HE 73/2017 vp – EV 172/2017 vp

1. Korkeakoulukonsortioiden hallintomallien ja rahoitusjärjestelmien toimivuus

Ammattikorkeakoulut voidaan jakaa kolmeen ryhmään: konserneihin kuulumattomat ammattikorkeakouluosakeyhtiöt, kunta/kaupunkikonserniin kuuluvat ammattikorkeakoulut sekä korkeakoulukonsernit.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti vuonna 2018 kaikille ammattikorkeakouluille kyselyn kartoittaakseen lähtötilanteen ammattikorkeakouluissa eduskunnan edellyttämien vastausten saamiseksi. Voidakseen antaa nykytilanteen mukaisen kuvauksen eduskunnalle, opetus- ja kulttuuriministeriö uudisti 2021 päätöksentekoa, konserniohjausta ja palveluja koskevat kysymykset korkeakoulukonserneissa toimiville ammattikorkeakouluille.

Korkeakoulukonsernit ovat muodostuneet viiden viime vuoden sisällä, kun ammattikorkeakoulut ovat olleet osakeyhtiöitä ja omistajavaihdokset ovat olleet mahdollisia osakekaupalla. Konsernien muodostaminen on ollut monesti pitkä prosessi, eikä vielä ole kertynyt tietoa konsernien toiminnasta vakiintuneissa oloissa. Korkeakoulukonserneissa yhteistyö rakentuu useimmiten yhteisten palveluiden kautta. Tällaisia palveluita ovat esim. talous, henkilöstöhallinto, kirjasto, hankinnat, matkustus, lakipalvelut, sijoittaminen ja ICT. Korkeakoulukonsernit koskettavat lähemmin korkeakoulujen varsinaista toimintaa siinä missä kunta- tai kaupunkikonsernit ovat enemmän hallintoon ja rahoitukseen painottuvia. Sekä kuntakonserneissa että korkeakoulukonserneissa konsernijohto on edustettuna ammattikorkeakoulun hallituksessa joko jäsenenä (usein puheenjohtajana) tai siten, että heillä on läsnäolo- ja puheoikeus kokouksissa. Molemmissa konsernityypeissä on myös konserniohjeistusta ja hyvän hallinnon periaatteita. Merkittävät päätökset edellyttävät molemmissa konsernijohtoon etukäteishyväksyntää.

Kyselyyn saatujen vastausten ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohjausaineistojen perusteella voidaan todeta, että korkeakoulukonserneissa sekä ammattikorkeakoulujen että yliopistojen päätöksenteko tapahtuu korkeakoululakien mukaisesti. Myös konserniohjaus ja yhteisten palveluiden järjestäminen on hoidettu yhteistä etua tavoitellen, eikä ammattikorkeakoulujen rahoitusta ohjaudu yliopistoille tai päinvastoin.

2. Korkeakoulujen opetusyhteistyön toteutuminen ja onnistuminen

Yliopistolain (558/2009) 7 a §:n (940/2017) ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 8 a §:n (941/2017) mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat järjestää kielten ja viestinnän opetuksensa yhteistyössä toisen korkeakoulun kanssa tai hankkia sen toiselta korkeakoululta. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ei tarvitse koulutusvastuunsa toteuttamiseksi järjestää omaa opetusta näiltä osin. Mainittujen säännösten mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat järjestää myös muuta kuin kielten ja viestinnän opetusta yhteistyössä toisen korkeakoulun kanssa tai hankkia sitä toiselta korkeakoululta. Kun opetus hankitaan sellaiselta suomalaiselta korkeakoululta, joka antaa kyseistä opetusta myös omille opiskelijoilleen, yliopiston tai ammattikorkeakoulun ei tarvitse koulutusvastuunsa toteuttamiseksi järjestää omaa opetusta näiltä osin. Yliopiston ja ammattikorkeakoulun tulee antaa pääosa koulutusvastuuseensa kuuluvien tutkintojen ja alojen opetuksesta itse.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti syksyllä 2021 korkeakouluille kyselyn, jossa kartoitettiin opetusyhteistyön käytäntöjä sekä korkeakoulujen näkemyksiä yhteistyön onnistumisesta. Kyselyyn vastasi 19 ammattikorkeakoulua ja 12 yliopistoa.

Korkeakoulujen vastausten perusteella opetusyhteistyön laajuus ja toteutustavat vaihtelevat. Opetusyhteistyö on kuitenkin pääsääntöisesti pienimuotoista. Säännösten mukaista opetusyhteistyötä on syntynyt korkeakoulujen välille sekä alakohtaisesti että alueellisissa liittoutumissa.

Opetusyhteistyön etuna nähdään, että se mahdollistaa laajemman opettajajoukon niin opetuksessa kuin kehityksessä. Opetusyhteistyössä laatua voidaan valvoa useamman organisaation suunnalta. Opetusyhteistyön nähdään tarjoavan opettajille mahdollisuuden oppia toisiltaan ja toisten korkeakoulujen käytännöistä, kehittää uusia toimintamalleja ja siten parantaa myös opetuksen ja opetussuunnittelun laatua. Toisaalta opetusyhteistyön todetaan lisänneen opettajien työtä.

Positiivisina opetusyhteistyön tuloksina mainitaan myös opintojen läpäisyn parantuminen ja resurssien käytön tehostuminen. Yhteistyön toivotaan myös tuovan opiskelijoille opintoihin joustavuutta ja valinnanvapautta. Opetusyhteistyöllä on ollut opetukseen pääsääntöisesti myönteisiä vaikutuksia.

Koulutusyhteistyön pyrkimyksenä on ollut lisätä opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksia. Korkeakoulut katsoivat myös, että sen avulla on pystytty paremmin vastaamaan työelämän osaamistarpeisiin, koska korkeakouluilla on erilaiset, mutta toisiaan täydentävät profiilit ja osaamiset. Opetusyhteistyön tarkoituksena on siis täydentää ja syventää korkeakoulun omaa osaamista ja tästä näkökulmasta osa korkeakouluista arvioi, että korkeakoulun profiili voi korostua ja vahvistua opetusyhteistyössä.

Korkeakoulut ovat kokeneet opiskelijoille suunnatun tiedotuksen olennaiseksi osaksi toimivaa opetusyhteistyötä. Korkeakoulut eivät ole havainneet eikä opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon ole tullut opetusyhteistyön osalta erityisiä oikeusturvaongelmia. Opiskelijoiden oikeusturva varmistetaan sopimuksin ja yhteistyöneuvotteluin. Myös tietojen luovutuksesta yhteistyökorkeakoulujen välillä on sovittu ennakkoon.

Korkeakoulut pitivät suurimpina esteinä opetusyhteistyölle asenteita, erilaisten tietojärjestelmien huonoa yhteensopivuutta ja yhteen toimivuutta sekä yhteiseen suunnitteluun vaadittavaan ajan puutetta. Myös korkeakoulujen erilaisia opetussuunnitelmia ja opintojen aikatauluja pidettiin osittain esteenä. Korkeakoulut kiinnittivät huomiota myös siihen, että korkeakoulujen rahoitusmallit eivät riittävästi kannusta yhteistyön tekemiseen. Korkeakoulut eivät vastauksissaan nostaneet esille lainsäädäntöön liittyviä esteitä opetusyhteistyön toteuttamiselle, vaan katsoivat, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tarkoituksenmukaisen opetusyhteistyön.

Opetusyhteistyömahdollisuutta, on toistaiseksi hyödynnetty melko vähän. Valtaosa yhteistyöstä perustuu edelleen opintotarjonnan laajentamiseen mahdollistamalla opintojen suorittaminen myös toisten korkeakoulujen opintotarjonnasta ilman, että omasta opetuksesta on luovuttu.

Opetusyhteistyö on tarjonnut korkeakouluille mahdollisuuden arvioida opetuksen laatua ja erilaisia käytäntöjä sekä yhteistyön toteutusmalleja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että korkeakoulujen yhteistyön lisäämiselle ja vahvistamiselle on edelleen tarvetta. Eduskunnalle annetussa koulutuspoliittisessa selonteossa hallitus toteaa, että tavoitteena on taata tehokkaat, taloudelliset ja tasa-arvoa edistävät toimintarakenteet ja –mallit tilanteessa, jossa toimintaympäristön muutokset kuten digitalisaatio, kansainvälisyys, väestökehitys, työn muutos sekä tieteen ja tutkimuksen kehitys edellyttävät muutoksia korkeakoulujen toimintatavoissa. Lainsäädännön ja valtion muun ohjauksen tulee mahdollistaa tehokkaat, taloudelliset ja alueellisesti parhaat tavat järjestää korkeakoulujen toiminta.