

**Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 32 hallituksen esityksestä laiksi
ammattikorkeakouluopinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 1994 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 319.

Sivistysvaliokunta on hankkinut asiasta valtiovarainvaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi (VaVL 8).

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina opetusministeri Olli-Pekka Heinonen, neuvotteleva virkamies Heikki Mäenpää, neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen, neuvotteleva virkamies Juha Mäntyvaara ja projektipäällikkö Osmo Lampinen opetusministeriöstä, ylitarkastaja Jaakko Okkeri työministeriöstä, neuvotteleva virkamies Alpo Kuparinen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, hallintojohtaja Kari Pitkänen ja opetusneuvos Tuija Kirveskari opetushallituksesta, kirkkoneuvos Heikki Mäkeläinen kirkkohallituksesta, johtaja Seppo Naumanen Kelan opintotukikeskuksesta, johtava rehtori Eero Leminen Espoon-Vantaan va. teknillisestä ammattikorkeakoulusta, varapuheenjohtaja, professori Fred Karlsson korkeakouluneuvostosta, rehtori Juhani Jaakkola Suomen korkeakoulujen rehtorien neuvostosta, sivistystoimenjohtaja Risto Brunou Kajaanin kaupungista, maakuntajohtaja Pekka Turunen Satakuntaliitosta, rehtori Katri Luukka Espoon terveydenhuolto- ja sosiaalialan oppilaitoksesta, rehtori Juhani Valkama ja projektisihteeri Jukka Kohonen Ikaalisten kauppaoppilaitoksesta, rehtori Henrik Wolff Tekniska läroverket i Helsingfors -nimisestä oppilaitoksesta, rehtori Jussi Hietikko Vaasan hotelli- ja ravintola-alan oppilaitoksesta, kasvatustieteiden tiedekunnan dekaani Tapio Vaherva Jyväskylän yliopistosta, rehtori Matti Taalas Jyväskylän ammatillisesta opettajakorkeakoulusta, rehtori Håkan Andersson Österbottens högskola -nimisestä korkeakoulusta, johtava rehtori Risto Hurttia Kajaanin va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Erkki Ojanen Kotkan va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Annikki Lämsä Oulun va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Vuokko Karjala Satakunnan va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Kaj Malm Turun va. teknillisestä am-

mattikorkeakoulusta, johtava rehtori Veijo Hintsanen Hämeen va. ammattikorkeakoulusta, vararehtori Liisa Tirola-Santala Lahden va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Tapio Varmola Seinäjoen va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Mikko Takala Vantaan va. ammattikorkeakoulusta, filosofian lisensiaatti Eric Hällström Haaga Instituutin va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Raimo Jääskeläinen Pohjois-Savon va. ammattikorkeakoulusta, johtava rehtori Pentti Maljojoki Pohjois-Karjalan va. ammattikorkeakoulusta, rehtori Arpo Heinonen Päijät-Hämeen koulutuskuntayhtymästä, johtaja Kari Vappula Lahden Diakoniasäätiöstä, rehtori Tapani Ilkka Suomen Urheiluoipistosta, opiston johtaja Pentti Huhtinen Oulun Diakoniaoipistosta, opetusasiain päällikkö Margareta Nygård ja erityisasiantuntija Antti Virtanen Suomen Kuntaliitosta, koulutus-päällikkö Manu Altonen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, koulutus- ja työvoimapolitiittinen sihteeri Heikki Liede Akava ry:stä, työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri Jari-Pekka Jyrkänne Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, asiamies Leila Kurki Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, apulaisosastopäällikkö Pentti Aho Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä, koulutuspoliittinen asiamies Tommi Varjonen Suomen Ekonomiliitosta, koulutusasiain päällikkö Hannu Saarikangas Insinööri-liitto IL ry:stä, kuntoutuspäällikkö Heidi Lindberg Invalidiliitosta, rehtori Olavi Uitto Keuhkovammaliitosta, ammattikorkeakoulujen toimilupakriteerien selvitysmies Aki Valkonen, kehitysohjohtaja EsaKokka Ammattienedistämislaitoksesta, rehtori Maija Palonheimo Turun taitteen ja viestinnän oppilaitoksesta, rehtori Eija Vähälä Kuopion käsi- ja taideteollisuusakatemiasta, toimitusjohtaja Pertti Vaasio Rakennusinsinöörit ja -arkkitehdit ry:stä, opetusneuvos Raimo Harlio Kauppaoppilaitosten Liitosta, puheenjohtaja Aino Järvi Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL:istä, puheenjohtaja Eija Tanninen ja projektisihteeri Laura Nyholm Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI ry:stä, sosiaalipoliittinen sihteeri Annika Tirinen Suo-

men kauppaopiskelijoiden liiton, Tekniikan opiskelijoiden liiton ja Terveystieteiden opiskelijain liiton edustajana sekä professori Risto Rinne, professori Jorma Sipilä ja professori Matti Pelttonen.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammattikorkeakouluopinnoista.

Ammattikorkeakoulututkinnot olisivat esityksen mukaan ammatillisipainotteisia korkeakoulututkintoja, joiden lähtökohdat olisivat työelämän asettamissa vaatimuksissa ja niiden kehitystarpeissa ja jotka johtaisivat erilaisiin työelämän asiantuntijatehtäviin.

Ammattikorkeakoulut muodostaisivat korkeakoulujärjestelmässä yliopistojen sekä muiden tiede- ja taidekorkeakoulujen rinnalla toimivan ei-yliopistollisen korkeakoulusektorin.

Ammattikorkeakoulun toimiluvan kunnalliselle tai yksityiselle hakijalle myöntäisi valtioneuvosto edellyttäen, että ammattikorkeakoulu on koulutustarpeen vaatima ja täyttäisi korkeakoulupetuksen järjestämisen laatu- ja muut vaatimukset.

Ammattikorkeakoulujen muu kuin toimilupa perustuva ohjaus ja säätely järjestettäisiin pääosin yhteneväksi tiede- ja taidekorkeakoulujen ohjauksen ja säätelyn kanssa. Ammattikorkeakouluopinnot laadun ja tason varmistamiseksi luotaisiin laadunarviointijärjestelmä.

Ammattikorkeakoulun hallinnon yleisistä perusteista säädettäisiin lailla. Muilta osin ammattikorkeakoulun hallinto jätettäisiin pääosin ylläpitäjän ratkaistavaksi.

Ammattikorkeakoulututkintojen perusteista säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Tutkintoon johtavat koulutusohjelmat olisi laadittava laajuudeltaan vähintään kolmen vuoden ja pääsääntöisesti enintään neljän vuoden päätoimisten opintojen mittaisiksi.

Ammattikorkeakoulun opiskelijaksi olisi ehdotuksen mukaan kelpoinen henkilö, joka olisi suorittanut ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon taikka joka muutoin olisi hankkinut vastaavan nuorisosaasteen koulutuksen kotimaassa tai ulkomailla. Ammattikorkeakoulu päättäisi opiskelijavalinnan perusteista. Ammattikorkeakoulun opiskelijan opintososiaalinen asema järjestettäisiin pääpiirteissään samoin kuin tiede- ja taidekorkeakoulussa. Opetus ammattikorkeakoulussa olisi ehdotuksen mukaan maksutonta.

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus järjestettäisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla valtionosuudella ja opiskelijan kotikunnan maksuosuudella samoin kuin nykyisin ammatillisten oppilaitosten osalta.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen toimeenpano nykyisten joko väliaikaisiin ammattikorkeakouluihin kuuluvien tai muiden ammatillisten oppilaitosten pohjalta aloitettaisiin 1 päivänä elokuuta 1996 alkavan lukuvuoden alusta.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotukset laeiksi opintotukilain 3 §:n, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä nuorisosaasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Pysyvän ammattikorkeakoulujärjestelmän luominen Suomeen on kiireellistä ja välttämätöntä. Nuorten koulutustarpeet, työelämän vaatimukset, eri tahojen yhteistyön tarve, kansainvälinen kehitys sekä koulutuksen ja tutkintojen kansainvälinen vertailtavuus edellyttävät koulutusjärjestelmämme kehittämistä. Ammattikorkeakoulujärjestelmän luomisessa on kysymys ammatillisen opistoasteen uudelleenjärjestämisestä ja tason nostamisesta. Sen vuoksi valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina sekä puoltaa niiden hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

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 laatutaso koko kehitys- ja toimeenpanoprosessin aikana.” Valiokunta pitää näiden tavoitteiden toteutumista edellytyksenä sille, että uusi järjestelmä voi onnistua.

Uudistuksessa on lähdetty liikkeelle siitä, että korostetaan uudistuksen asteittaisen kehitysprosessin luonnetta ja etenemistä tason nostamisen ja laadun paranemisen sanelemassa tahdissa. Tästä seuraa, ettei ammattikorkeakoulu-uudistuksen tässä vaiheessa voi olla kaikkia perustekijöitä valmiina. Tämä koskee mm. opistoasteen tulevaisuutta, oppilasmääriä sekä esitettyä selkeämpää näkemystä ammattialoista, joille ammattikorkeakoulun olisi tarkoitus valmistaa opiskelijoita. Uutta oppilaitosmuotoa luotaessa onkin lähdetty siitä, että se vähitellen kehittyä sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti hyväksi, toimivaksi ja joustavaksi järjestelmäksi.

Asteittaisesta etenemisestä voi aiheutua myös ongelmia ns. siirtymäkauden aikana. Valiokunta katsoo, että tästä syytä tavoitteeksi on asetettava mahdollisimman lyhyt siirtymäkausi. Samoin nykyisen opistoasteen tulevaisuus on selvitettävä pikaisesti.

Ammattikorkeakouluista tehty kansainväliset arvioinnit ovat kiittäneet kokeilukauden hyödyllisyyttä. Selvimpiä puutteita nykyisissä ammattikorkeakouluissa ovat arvioitsijoiden mukaan työelämän suhteiden kehittymättömyys ja kirjastolaitoksen puutteet.

Ammattikorkeakoulujen kokeiluvaihe on tuottanut positiivisia tuloksia monissa oppilaitoksissa. Ne ovat osoittaneet, kuinka lyhyessäkin ajassa voi koulutuksen tasoa nostaa, lisätä opettajien pätevyyttä, kehittää opetusmenetelmiä ja lisätä oppilaitosten välistä yhteistyötä.

Ammattikorkeakoulujen on olennaisella tavalla erotuttava tiede- ja taidekorkeakouluista. Ammattikorkeakouluilla ja yliopistoilla tulee olla selvä työnjako välttämällä päällekkäisiä toimintoja ja epätervettä kilpailua. Ammattikorkeakoulututkinnon on selkeästi erotuttava tiede- ja taidekorkeakoulujen tutkinnoista. Olennaisinta ammattikorkeakouluille on, että niistä valmistuneilla on hyvä ammattitaito. Järjestelmän tulee olla sellainen, että ammattikorkeakoulun suorittaneet pääasiallisesti voivat siirtyä työelämään ja heillä tulee olla hyvät lisä- ja täydennyskoulutusmahdollisuudet.

Uudistusta toteutettaessa on seurattava sen vaikutuksia valmistuneiden työelämään sijoittumisessa.

Toiminnan perusteet

Koulutuksen määrä. 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 melko pitkällä aikavälillä.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että ammattikorkeakoulututkintojen rinnalla olisi saman alan nykyisen ammatillisen korkeasteen tasoisia tutkintoja, kuten insinöörin, metsätalousinsinöörin ja merikapteenin tutkinnot. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että nämä koulutusalat kokonaisuudessaan saatetaan muodostettaviin ammattikorkeakouluihin. Samalla on kuitenkin välttämätöntä uudistaa näiden alojen koulutusverkkoa, jotta voidaan taata korkeat laatuvaatimukset täyttävä laatutaso.

Ammattikorkeakouluverkosto. Suomen ammattikorkeakouluverkko tulee rakentaa toimintakyvyltään korkeatasoiseksi, uutta luovaksi, kansainvälisesti uskottavaksi ja taloudeltaan tehokkaaksi. Tämä edellyttää, että ammattikorkeakoulujen yksikkökoko on koulutustehdävään nähden riittävän suuri ja että ne ovat ensisijaisesti monialaisia yksiköitä. Tärkeää on ammattikouluverkoston rakentaminen tehokkaaksi ja alueellisesti tasapainoiseksi laadusta tinkimättä.

Ylläpitäminen. Valiokunnan mielestä keskeinen keino toimivan ja uskottavan ammattikorkeakouluverkon luomiseksi on ylläpitojärjestelmä, joka turvaa koulutuksen pitkäjänteisen kehittämisen.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen valmistelussa ammattikorkeakoulun ylläpitojärjestelmän kehittäminen on kuitenkin eräissä tapauksissa osoittautunut ongelmalliseksi. Valiokunta ottaa yksityiskohtaisesti kantaa tämän epäkohdan ratkaisemiseksi jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa (26 §).

Valiokunta pitää hyvänä sitä, että sama ylläpitäjä voi antaa myös alemman asteen koulutusta, mutta tämä koulutus on järjestettävä eri oppilaitoksessa. Ammattikorkeakoulu ja muu oppilaitos voivat luonnollisesti toimia samoissa tiloissa ja käyttää yhteisiä opettajia ja opetusvälineitä. Valiokunta katsoo, että eri ammattiasteiden koulutus saman ylläpitäjän oppilaitoksissa tulee järjestää tarpeen ja tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdista. Valiokunta kuitenkin korostaa, että ammattikorkeakoulu-nimitystä voi käyttää vain tämän lain mukaisen opetuksen yhteydessä.

Valiokunta edellyttää, että ammattikorkeakoulujen ylläpitäjä- ja hallintomallien osalta tutkitaan vaihtoehtoisia malleja ns. instituutiomallin rinnalle koulutuksen laadun kehittämiseksi sekä hallinnon joustavuuden ja taloudellisuuden lisäämiseksi.

Toimilupien myöntäminen. Valiokunta toteaa, että lainsäädännöllä luodaan puitteet uudelle opilaitosmuodolle, mutta käytännön toteutuksessa on olennaisinta se, millä perusteilla toimilupia myönnetään. Ammattikorkeakoulun asema on ansaittava ennen ammattikorkeakoulun perustamista osoittamalla koulutuksen tason nostaminen. Toimiluvan myöntämistä harkittaessa ensisijainen peruste tulee olla koulutuspoliittinen, kriteerinä hyväksytyyn arviointiin perustuva korkea laadullinen taso. Valiokunta korostaa, että arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaikki 5 §:ssä mainitut vaatimukset. Lisäksi tulisi huomioida ammattikorkeakoulun oppimisympäristö ja työympäristö.

Valiokunta katsoo, että siirtymävaiheen mahdollisten ongelmien lieventämiseksi tulee kokeiluja hyödyntää.

Valiokunta toteaa, että ammattikorkeakoulun toimilupa voidaan peruuttaa, mikäli toimilupakriteerit eivät täyty.

Laadunarviointi. 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan ammattikorkeakoululla on vastuu muun muassa koulutuksen laadun kehittamisestä. Lisäksi opetusministeriöön muodostetaan erillinen laadunarviointielin.

Valiokunta edellyttää, että pikaisesti luodaan yhtenäinen laadunarviointijärjestelmä.

Opetus ja koulutuspiduudet

Opetuksen sisällöt. Valiokunta korostaa sitä, että onnistuessaan uudella opilaitosmuodolla on erinomaiset mahdollisuudet kehittää jatkuvasti opetuksen sisältöjä. Tässä on ratkaisevaa myös opettajien riittävä pätevyys. Tämä edellyttää sitä, että opettajilla on myös hyvä opetusala-kohtainen työelämän tuntemus, jota ylläpidetään hyvillä yhteyksillä työelämään ja täydennyskoulutuksella.

Koulutuspiduudet. Hallituksen esityksen 12 §:n mukaan koulutusohjelmien ja niiden opetussuunnitelmien tulee olla laajuudeltaan vähintään kolmen ja enintään neljän lukuvuoden päätoimisten opintojen mittaisia.

Koska ammattikorkeakoulututkinnon on tar-

koitus olla ammattiin valmistava, valiokunta katsoo, että koulutusajat eivät saa olla tarpeettoman pitkiä. Tavoitteena tulee olla tehokas ja kansainvälisen vertailtavuuden vaatima koulutusaika. 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 koulutuspiduudet. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää muun muassa kansainvälisiä vertailuja hyväksi käyttäen, mikä on vaadittava, tehokas ja muutoinkin tarkoituksenmukainen koulutuspiduus kussakin ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa.

Opiskelijan asema

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintotuki järjestetään samoin perustein kuin tiede- ja taidekorkeakoulujen 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 oppilaitoksessa ruokailee samassa ruokalassa sekä niitä opiskelijoita, jotka saavat keskiasteen maksuttoman ruokailuedun, että niitä ammattikorkeakouluopiskelijoita, joiden ruokailua tuetaan korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen avulla. Tähän ongelmaan tulee hakea joustavia menettelytapoja siten, ettei ruokailun järjestäminen vaarannu.

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 kannattaa ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintotuen järjestämistä hallituksen esityksen mukaisesti.

Valiokunta tähdentää asiantuntijalausunnoissa korostettua näkökohtaa, jossa korkeakouluopiskelijoiden mahdollisuudet saada tukea kesäopintoihin ja ulkomaisiin opintojaksoihin olisivat nykyistä joustavammat. Myös opintotukilautakuntien myötä oikeusturva paranee.

Rahoitus

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ammattikorkeakoulu-uudistuksesta aiheutuvat rakenteelliset muutokset niistä saatavine rationalisointihyötyineen ja koulutus- ja tutkintorakenteiden sekä koulutusväylien selkiintyminen ja joustavoituminen 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 tehottomien oppilaitosyksiköiden säilyttämiseen, vaan oppilaitosverkoston rakenteellista kehittämistä on jatkettava. Siten saadaan lisää voimavaroja ammattikorkeakoulujen kehittämiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että muun muassa opettajien pätevyyden 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 valmistavaa. Muussa tapauksessa järjestelmästä tulee kansantaloudellisilta vaikutuksiltaan kallis. Jos järjestelmän toteuttamisessa epäonnistutaan, se johtaa päällekkäiskoulutukseen ja päällekkäisiin kustannuksiin. Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa koulutusta järjestettäessä edistää oppilaitosten työskentely- ja kehittymismahdollisuuksia lisäämättä kustannuksia olennaisesti.

Valtionosuuksien maksatus. Hallituksen esityksen mukaan ammattikorkeakoulun perustamishankkeeseen 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 yli-

määräisen valtionavustuksen keskeisenä tarkoituksena on lisärahoituksen ohella tukea ammattikorkeakoulun kehittämistä ja tuloksellisuutta.

Valiokunta toteaa, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen ratkaisu saattaa merkitä sitä, että eri ylläpitäjien ammattikorkeakoulut joutuvat rahoituksellisesti eriarvoiseen asemaan. Kunnallisten ammattikorkeakoulujen valtionosuus myönnettäisiin opiskelijan kotikunnalle eikä se olisi käyttötarkoitussidonnaista. Yksityiset ja mahdolliset valtion ammattikorkeakoulut saisivat rahoituksensa suoraan ammattikorkeakouluille ja rahoitus luonnollisesti käytettäisiin täysimääräisesti ao. ammattikorkeakoulun toimintaan.

Valiokunta pitää sinänsä oikeana valtionosuusuudistuksen yhteydessä päätettyä linjaa kunnan itsenäisestä päättävällä valtionosuuksien käyttämisen suhteen. Sen vuoksi valiokunta hyväksyy hallituksen esittämän rahoitusjärjestelmän. Valiokunta pitää tärkeänä, että ammattikorkeakouluille turvataan myös taloudellisessa mielessä korkeakoulunomainen itsehallinto. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että kunnat käyttävät ammattikorkeakouluille tarkoitettua valtionosuudet tähän toimintaan. Mikäli tässä esiintyy ongelmia, on rahoituksen järjestäminen harkittava uudelleen.

Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän toteuttamista ja tarvittaessa, mikäli epäkohtia ilmenee, ryhtyy toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi siten, että ammattikorkeakoulujen toiminta- ja kehittämismahdollisuudet voidaan turvata.

Korkeakouluastetta alemman asteisen koulutuksen kehittäminen

Ammattikorkeakoulu-uudistus jakaa nykyisen ammatillisen koulutusjärjestelmän kahtia. Ylin ammatillinen opetus irrotetaan keskiasteen ammatillisesta koulutusjärjestelmästä ja siirretään korkeakoulujärjestelmään. Korkeakoulujärjestelmään muodostuu yliopistoista sekä muista tiede- ja taidekorkeakouluista koostuvan yliopistolaitoksen rinnalle uusi ei-yliopistollinen ammattikorkeakoulusektori.

Uudistus merkitsee huomattavaa muutosta ammatillisen koulutusjärjestelmän rakenteessa. Ammattikorkeakoulut tulevat myös tarjoamaan huomattavalle osalle nuorisoikaluokkaa entistä korkeatasoisemman ja paremman koulutuksen.

Eräillä aloilla kuten kaupan ja hallinnon sekä terveydenhuollon koulutuksessa on useita tutkintoja. Valiokunta pitää välttämättömänä selvittää pikaisesti erityisesti näiden alojen tarkoituksenmukainen tutkintorakenne. Myös teknikkokoulutuksen kehittämisratkaisut ja asema suhteessa ammattikorkeakouluihin tulee selvittää pikaisesti.

Valiokunta toteaa, että nuorisoasteen eli toisen asteen koulutusta ja opistoasteen koulutusta tullaan tarvitsemaan jatkossakin useilla aloilla. Sen vuoksi on selvitettävä, miten laajalti on tarvetta eri aloilla ammattikorkeakouluastetta alemman tasoiseen koulutukseen. Ensi vaiheessa opistoasteesta muutetaan vain osa ammattikorkeakoulutasoiseksi ja toisen asteen sekä opistoasteen kehittäminen tulee ratkaista kokonaisuudessaan mahdollisimman pian yhteiskunnan ja työelämän tarpeiden pohjalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ammattikorkeakoulu-uudistuksen toimeenpanon yhteydessä ei saa laiminlyödä ja unohtaa nuorisoasteen ammatillisen koulutuksen kehittämistä. Nuorisoasteen ammatillisen koulutuksen vetovoimaa mm. suhteessa lukioon on pidettävä yllä ja parannettava laaja-alaistamalla ja monipuolistamalla koulutusta.

Opettajankoulutus

Hallituksen esitykseen ei sisälly mahdollisuutta antaa opettajankoulutusta ammattikorkeakouluissa. Monissa ammatillisissa oppilaitoksissa, jotka tulevat muodostamaan ammattikorkeakoulujen perustan ja ovat nyt mukana kokeilussa, toimii kuitenkin opettajankoulutusosasto. Tilanne muodostuu monella tapaa ongelmalliseksi ja epätarkoituksenmukaiseksi opettajankoulutusosaston joutuessa jatkamaan toimintaansa ammatillista koulutusta järjestävän oppilaitoksen yhteydessä.

Valiokunnan mielestä on tärkeää selvittää, kuinka monessa yksikössä ammatillista opettajankoulutusta on tarkoituksenmukaista antaa. Sen jälkeen tulee ratkaista, mikä on tarkoituksenmukaisin koulutustaso ammatilliselle opettajankoulutukselle ja mm. suhde tiedekorkeakouluihin.

Valiokunta edellyttää, että hallitus valmistelee opettajankoulutusta koskevan kokonaisratkaisun siten, että tarvittavat lainsäädäntötoimet saadaan tehtyä mahdollisimman pikaisesti.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotus

8 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin sanallista korjausta.

9 §. Pykälän 1 momentin mukaan ammattikorkeakoulun yleistä hallintoa hoitavat hallitus ja rehtori sekä tarvittaessa valtuuskunta. Elinkeino- ja työelämän asiantuntemus ammattikorkeakoulun hallinnossa on valiokunnan mielestä erityisen tärkeää, jotta korkeakoulun ja elinkeinotoiminnan välistä tiivistä yhteistyötä tuetaan. Valiokunta pitää perusteltuna, että ammattikorkeakoulun hallintoelimissä voisivat olla edustettuna myös opettajat, muu henkilöstö ja opiskelijat. Harkinnan siitä, minkä alan edustajia hallintoelimiin valitaan, tulee valiokunnan mielestä jäädä kunnallisille ja yksityisille ylläpitäjille.

Tarkoituksena on, että valtion ammattikorkeakoulun hallituksessa ja alihallinnon monijäsenisissä hallintoelimissä olisivat myös edustettuina ammattikorkeakoulun opettajat, muu henkilöstö ja opiskelijat sekä elinkeino- ja työelämä. Valiokunta ehdottaa 9 §:ään lisättäväksi tämän johdosta uutta 2 momenttia, jolloin ehdotetut 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi.

26 §. (*Uusi*) Erityisesti eräiden yksityisten ammatillisten oppilaitosten kytkeminen monialaiseen ammattikorkeakouluun on osoittautunut vaikeaksi sellaisissa tapauksissa, joissa pääosa muista ammattikorkeakouluun osallistuvista oppilaitoksista on kunnallisia tai kunnallistettavia valtion oppilaitoksia. Kunnalliseen ammattikorkeakouluun liittyminen edellyttäisi asianomaisen oppilaitoksen tai sen osan kunnallistamista. Asianomaiset yksityiset ylläpitäjät eivät pidä tätä kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaisena. Kokonaan yksityisen ammattikorkeakoulun ylläpitojärjestelmän muodostamisen esteenä ovat puolestaan tällaisissa tapauksissa erityisesti henkilöstön asemaan liittyvät ongelmat kuten yksityistettävien kunnallisten ja valtion oppilaitosten henkilöstön eläke-etuuksien heikentyminen.

Jotta tällaiset yksityiset oppilaitokset eivät jäisi perusteettomasti ammattikorkeakoulu-uudistuksen ulkopuolelle, valiokunta pitää tarpeellisenä säätää tässä tilanteessa järjestelystä, jonka pohjalta tällaiset oppilaitokset voivat jatkaa koulutustehtävänsä ja tuottaa ammattikorkeakoulututkintoon johtavat koulutuspalvelut pääosinkin ammattikorkeakoululle.

Järjestely on tarkoitettu väliaikaiseksi siihen asti, kunnes saadaan ratkaistuksi, millä toimenpiteillä tarkoituksenmukaisen ylläpitojärjestelmän muodostamisen esteet poistetaan. Valiokunta korostaa sitä, että järjestely on tarkoitettu siirtymävaiheen välivaiheeksi, kunnes muun muassa eläkekysymykset saadaan ratkaistuksi.

Edellä todetun järjestelyn mahdollistamiseksi valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotukseen uutta 26 §:ää.

Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälään säännöstä siitä, että tällaisessakin sopimuskoulutuksessa olevat opiskelijat ovat ammattikorkeakoulun opiskelijoita. Se on tarpeen opiskelijan aseman ja siitä seuraavan koulutuksen rahoituksen järjestämisen kannalta.

Valiokunta katsoo, että sopimuskoulutuksen osalta oppilaitos on ammattikorkeakouluun kuuluva. Näin ollen tämän koulutuksen yhteydessä oppilaitos voi käyttää ammattikorkeakoulun nimeä.

Valiokunta toteaa säännöksen mahdollistavan sen, että ammattikorkeakoulu hankkii koulutusohjelman osia tai erityistapauksessa kokonaisen koulutusohjelman toiselta oppilaitokselta.

3. lakiehdotus

9 §. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 7 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jolloin 7 §:n 6—9 momentti siirtyvät 7—10 momentiksi. Voimassa olevan lain 9 §:n 4 momentissa viitataan 7 §:n 8 momenttiin, joka ehdotuksen mukaan siten siirtyy 9 momentiksi. Valiokunta ehdottaa 9 §:n 4 momentin viittaus-säännöstä korjattavaksi 7 §:n muuttuneen momenttijärjestyksen mukaiseksi.

Lakiin lisättäväksi ehdotetun 14 a §:n 2 momentin mukaan pääasiassa vuokratiloissa toimivan ammattikorkeakoulun yksikköhintaa voidaan korottaa. Säännös vastaa sisällöltään lain nykyistä 14 §:n 2 momenttia ja 16 §:n 2 momenttia, joissa säädetään mahdollisuudesta korottaa pääasiassa vuokratiloissa toimivien ammatillis-

ten oppilaitosten, ammatillisten erityisoppilaitosten ja ammatillista koulutusta järjestävien musiikkioppilaitosten yksikköhintoja. Kaksinkertaisen rahoituksen välttämiseksi lain voimassa olevassa 9 §:n 6 momentissa on säännös, jonka mukaan oppilaan kotikunnan maksuosuutta ei koroteta perustamishankkeista aiheutuvien kustannusten perusteella niiden oppilaitosten osalta, joiden yksikköhintaa on korotettu 14 §:n 2 momentin ja 16 §:n 2 momentin perusteella. Mainittu kaksinkertaisen rahoituksen välttämiseksi myös ammattikorkeakoulujen osalta valiokunta ehdottaa 9 §:n 6 momenttiin lisättäväksi viittauksen uuteen 14 a §:n 2 momenttiin.

14 a §. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vireillä on ammattikorkeakouluhankkeita, joihin ammatilliset erityisoppilaitokset osallistuisivat. Kysymys olisi käytännössä siitä, että asianomaisen koulutusohjelman suuntautumisvaihtoehtot kehitettäisiin vammaisryhmien opiskelua ja samalla niiden tarvitsemia erityispalveluja silmällä pitäen.

Jotta vammaisryhmien opiskelu ammattikorkeakoulussa olisi myös käytännössä mahdollista, valiokunta katsoo, että yksikköhintojen porrastustekijänä tulee ottaa huomioon koulutuksessa olevien erityisopiskelijoiden määrä. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa tätä koskevaa muutosta 14 a §:n 1 momenttiin. Asetuksella voidaan tarkemmin säätää erityisopetusjärjestelyjen vai-
kutuksista yksikköhintaan.

4. lakiehdotus

1 §. Valiokunta on tehnyt pykälään teknisluonteisia korjauksia.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että 1., 3. ja 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki**ammattikorkeakouluopinnoista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku**Yleiset säännökset****1—3 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku**Toiminnan perusteet****4—7 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §*Kehittämismvastuu*

Ammattikorkeakoulun tehtävänä on vastata järjestämänsä koulutuksen ja muun toiminnan laatutasosta ja jatkuvasta kehittämisestä ja osallistua määräajoin ulkopuoliseen laadunarviointiin.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 luku**Hallinto****9 §***Ammattikorkeakoulun hallinnon perusteet*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kunnallisen ja yksityisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja valtuuskuntaan sekä muuhun monijäseniseen hallintoelimeen voi kuulua ammattikorkeakoulun päätoimisten opettajien, muun päätoimisen henkilöstön ja päätoimisten opiskelijoiden valitsemia sekä elinkeino- ja muuta työelämää ammattikorkeakoulun toimialalla edustavia jäseniä.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksen 2 ja 3 mom.)

4 luku**Opetus ja tutkimus****10—12 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku**Opiskelijat****13 §***Kelpoisuus ammattikorkeakouluopintoihin*

Ammattikorkeakouluun voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut:

(1—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

7) edellä 1—6 kohdassa tarkoitettuja tutkintoja vastaavat ulkomailla suoritettut opinnot.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

14—17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku**Opettajat ja muu henkilöstö****18—20 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku**Rahoitus****21—24 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku**Erinäiset säännökset****25 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

26 § (uusi)*Sopimuskoulutus*

Valtioneuvosto voi ammattikorkeakoulun kehittämiseen liittyvästä erityisestä syystä antaa ammattikorkeakoululle määräajaksi luvan sopia toimiluvassa erikseen määrätyn ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen järjestämisestä pääosin opistoasteen ja ammatillisen korkeasteen koulutusta antavassa oppilaitoksessa. Tä-

hän lupaan ja koulutukseen noudatetaan soveltuvien osin tämän lain säännöksiä. Tällaisessa koulutuksessa olevat opiskelijat ovat ammattikorkeakoulun opiskelijoita.

27—30 §

(Kuten hallituksen esityksen 26—29 §)

9 luku

Voimaantulosäännökset

31 §

(Kuten hallituksen esityksen 30 §)

3.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (705/92) 6 §:n 2 momentti, 7 §:n 1 ja 8 momentti, 8 §:n 5 ja 7 momentti, 9 §:n 4—6 momentti, 19 §:n johdantokappale ja 39 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta,

sellaisina kuin niistä ovat 6 §:n 2 momentti, 8 §:n 7 momentti ja 39 §:n 1 momentin 2 kohta 22 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1454/93) sekä 7 §:n 1 ja 8 momentti, 8 §:n 5 momentti, 9 §:n 4—6 momentti sekä 19 §:n johdantokappale 26 päivänä heinäkuuta 1993 annetussa laissa (718/93),

lisätään 3 §:ään uusi 2 a kohta ja 7 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 26 päivänä heinäkuuta 1993 annetulla lailla, uusi 6 momentti, jolloin nykyinen 6, 7 ja 9 sekä muutettu 8 momentti siirtyvät 7—10 momentiksi sekä lakiin uusi 14 a §, seuraavasti:

3 ja 6—8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Kotikuntien maksuosuudet

— — — — —
Lukion, iltalukion ja lukion iltalinjan osalta kotikunnan maksuosuus lasketaan siten, että 7 §:n 3 ja 9 momentissa tarkoitettu oppilasta kohti lasketusta valtionosuuden laskennallisesta perusteesta tai 7 §:n 4 ja 9 momentissa tarkoitettu yksikkö hinnasta vähennetään oppilaan kotikunnan kantokykyluokan mukaan oppilasta kohti määräytyvä valtionosuus. (*Uusi*)

(5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kotikunnan maksuosuutta määrättäessä 5 momentin mukaan laskettua markkamäärää korotetaan perustamishankkeista aiheutuvien kustannusten perusteella 10 prosentilla lukuun ottamatta oppilaitoksia, joihin sovelletaan 14 §:n 2 momenttia, 14 a §:n 2 momenttia ja 16 §:n 2 momenttia. (*Uusi*)

14 a §

Ammattikorkeakoulun yksikköhinnan laskeminen

Ammattikorkeakoulujen yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan joka neljäs vuosi ammattikorkeakoulututkinnoittain siten, että kuhunkin tutkintoon johtavasta koulutuksesta kunnallisissa, yksityisissä ja valtion ammattikorkeakouluissa aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset jaetaan tutkintoa suorittavien opiskelijoiden yhteismäärällä mainittuna vuonna. Yksikköhinnat porrastetaan, sen mukaan kuin asetuksella säädetään, ottamalla huomioon tutkintoon johtavien koulutusohjelmien ja muiden opetusjärjestelyjen kustannuksissa olevat olennaiset erot. Yksikköhinnat on määrättävä siten, että yksikköhinnat kerrottuna opiskelijamäärällä yhteenlaskettuina vastaavat mainittuja kokonaiskustannuksia.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

19 ja 39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki

eräistä ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain toimeenpanon edellyttämistä järjestelyistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan, kun nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annetussa laissa (391/91) tarkoitettuihin väliaikaisiin ammattikorkeakouluihin kuuluvien ja muiden ammatillisista oppilaitoksista annetussa laissa (487/87) tarkoitettujen opistoasteen

ja ammatillisen *korkea-asteen* koulutusta antavien ammatillisten oppilaitosten pohjalta muodostetaan ammattikorkeakouluopinnoista annetussa laissa (/) tarkoitettuja ammattikorkeakouluja.

2—11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ala-Harja, varapuheenjohtaja Astala, jäsenet Aula, von Bell, Gustafsson, Hacklin, Ihmäki (osittain), Laakso (osittain), Lehtinen, Lindqvist, M. Pietikäinen

(osittain), Pykäläinen, Rätty, Saastamoinen (osittain), Suhola, Tykkyläinen ja Virrankoski sekä varajäsenet Lahikainen (osittain) ja O. Ojala (osittain).

Vastalause

Ammattikorkeakoululaki perusteluineen painotti mm. sitä, että uusi korkeakoulumalli olisi elinkeinoelämää palveleva, joustava ja käytännönläheinen koulutusmuoto.

Opetusministeriö on jo nyt joutunut esittämään sivistysvaliokunnalle lakiehdotuksensa korjaamista sen yksipuolisuuden takia. Nämä korjausehdotukset (9 ja 26 §) eivät kuitenkaan tuo minkäänlaista ratkaisua lakiehdotuksen perusongelmaan, joka on ammattikorkeakouluille ehdotettu jäykkä omistuspohja- ja hallintoratkaisu.

Suunta koulutuksen kehittämisessä tulee lähivuosina olemaan pois kiinteistä koulurakennuksista ja jähmettyneistä instituutioista kohti te-

hokkaita ja joustavia koulutusjärjestelmiä ja verkostoja. Tulevaisuuden ammattikorkeakoulu onkin luonteeltaan verkosto, jolle on myönnetty oikeus antaa ammattikorkeakouluopetusta ja todistukset siitä. Tällaisen ammattikorkeakoulun ei tarvitse välttämättä omistaa omia kiinteistöjä eikä myöskään monilukuista henkilöstöä.

Mikäli ammattikorkeakoulut toteutetaan puhtaasti instituutiomallin mukaisesti, kuten lakiesitys esittää, työelämän yhteydet eivät kehity odotetulla tavalla eikä koulutuksen hyötysuhdetta saada riittävän korkeaksi.

Lisäksi voidaan myös esittää kysymys, miten ns. instituutiomalli sopii nykyisiin pyrkimyksiin riisua kustannuksia ja edellyttää tehokkuutta.

Nyt esillä oleva lakiehdotus ei mahdollista monialaisen ammattikorkeakoulun muodostumista niin, että ylläpitäjäyhteisössä voisi olla mukana tasavertaisesti niin valtion, kuntayhtymän, kunnan kuin yksityisen tahon omistamia oppilaitoksia.

Laki uhkaa nyt lyödä lukkoon ammattikorkeakoulujen omistus- ja hallintoratkaisun tavalla, joka myös tulevaisuudessa uhkaa vaarantaa monialaisten ammattikorkeakoulujen syntymisen maahamme.

Tästä syytä ja edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 5 ja 18 § näin kuuluvina ja

että 1. lakiehdotukseen lisättäisiin uusi 26 §, jolloin valiokunnan mietinnössä olevat 26—31 § muuttuvat 27—32 §:ksi, seuraavasti:

1.

Laki

ammattikorkeakouluopinnoista

2 luku

Toiminnan perusteet

5 §

Ammattikorkeakouluhankkeiden arviointi

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Mikäli ammattikorkeakoulu ei itse omista oppilaitoksia, toimiluvan saavan yhteisön omistajalla tai perustajalla tulee ammattikorkeakoulun pääkoulutusaloja vastaavien oppilaitosten ylläpitämislupa. (Uusi 2 mom.)

6 luku

Opettajat ja muu henkilöstö

18 §

Opettajat

Ammattikorkeakoululla voi olla yliopettajan

ja lehtorin virkoja ja toimia. Ammattikorkeakoulun muista opettajien viroista ja toimista säädetään tarvittaessa asetuksella.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Mikäli ammattikorkeakoulun ylläpitäjällä ei ole omia opettajia, se käyttää pääsääntöisesti omistajiensa ylläpitämien oppilaitosten opettajia. (Uusi 3 mom.)

8 luku

Erinäiset säännökset

26 § (uusi)

Kokeilutoiminta

Kokeilutoiminnassa voidaan poiketa tämän lain säännöksistä sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1995

Maija-Liisa Lindqvist

Timo Ihmäki

Pekka Rätty

Yhdyn edellä olevassa vastalauseessa oleviin ajatuksiin.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1995

Erja Lahikainen

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

3 päivänä helmikuuta 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 Oulaisen kaupungista, johtava rehtori Raimo Jääskeläinen Pohjois-Savon väliaikaisesta ammattikorkeakoulusta, rehtori Juha Kaunismaa Helsingin teknillisestä oppilaitoksesta, puheenjohtaja Eero Leminen ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostosta, erityisasiantuntija Antti Virtanen Suomen Kuntaliitosta, koulutusasiainpäälikkö Hannu Saarikangas Insinööriliitosta, osastopäälikkö 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 asiantuntijalausunnat.

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 ammatillispainotteisia

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 laatutaso 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 likipitäen ammatillisten oppilaitosten käytettävissä olevin voimavaroin, ja toiseksi se, että lisäkustannusvaikutukset ovat joka tapauksessa suhteellisen pieniä.

Ammattikorkeakoulun perustamishankkeeseen 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 opiskelijoilla.

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 yksikköhinnojen perusteella. Hallituksen esityksen perusteluissa on eräiden karkeiden arvioiden pohjalta tehty laskelmia taloudellisista vaikutuksista.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää uudistusta tarpeellisenä 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 hyväksyttyyn arviointiin perustuva korkea laadullinen taso. Arvioinnissa on kiinnitettävä

vä 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 ammattikorkeakouluverkon 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 tehottomien oppilaitosyksiköiden säilyttämiseen, vaan oppilaitosverkon 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.

Koulutuspituudet. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään arvioitu eräiden koulutusalojen koulutuspituuksien 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 koulutuspituudet.

Valiokunta edellyttää, että muun muassa ulkomaisia vertailuja hyväksi käyttäen selvitetään, mikä on vaadittava, tehokas ja muutoinkin tarkoituksenmukainen koulutuspituus 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 taseisia. 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 ammattikorkeakouluastetta 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 valtionosuutta 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, Ryynänen, Sasi ja Tiuri sekä varajäsenet U. Anttila, Apukka, Backman, Hurskainen (osittain), Rauramo (osittain), Renko ja T. Roos.

