

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Valtioneuvosto

Lausunto ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamisesta

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23

Sivistystyönantajat ry on muun muassa kymmenen osakeyhtiö- ja säätiömuodossa toimivan ammattikorkeakoulun työmarkkina- ja elinkeinopoliittinen edunvalvoja. Edustuksemme on siten 40 % opetus- ja kulttuuriministeriön alaisista ammattikorkeakouluista.

Opetusministeri Henna Virkkunen asetti keväällä 2010 KT Hannele Salmisen (Kuntaliitto) ja KTL Pekka Ylä-Anttilan (ETLA) selvityshenkilöiksi, joiden tehtävänä oli laatia ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman ja sen uudistamista koskeva selvitys.

Selvityshenkilöt päätyivät ehdottamaan kolmea mallia

1. Perusrahoitus valtiolle – osakeyhtiömalli
2. Perusrahoitus valtiolle – nykyinen ylläpitojärjestelmä
3. Rahoitusvastuu säilyy kunnilla ja valtiolla – ohjausta ja hallintoa uudistetaan

Kaikissa malleissa on yhteistä

- kustannuspohjaisesta rahoituksesta luopuminen ja siirtyminen tuloksellisuuteen pohjautuvaan rahoitusjärjestelmään
- siirtyminen yhden strategisen hallituksen järjestelmään, minkä lisäksi ammattikorkeakouluissa olisi monijäseninen hallintoelin korkeakoulun sisäisten asioiden hoitamista varten.

Selvityshenkilöiden mukaan malli 1 on selkein ja virtaviivaisin, malleissa 2 ja 3 nykytilanne rahoitusjärjestelmän kannustavuuden osalta paranisi, mutta hallinto- ja ohjausjärjestelmiin jäisi edelleen runsaasti raportissa tunnistettuja pulmia (s. 40-41).

Raportissa esitetyt johtopäätökset ovat suurelta osin kannatettavia. Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamisprosessi tulisi nyt tehdä tulevaisuusorientoituneesti siten, että mahdollinen uudistus olisi riittävä ja samankaltaisiin asioihin ei tarvitse palata pian uudestaan.

Haluamme nostaa esille seuraavat keskeiset seikat, joihin toivomme ministeriön kiinnittävän huomiota.

Osakeyhtiömuodon etuja tulee hyödyntää nykyistä enemmän

Ammattikorkeakoulujen toimintamuotona tulisi hyödyntää nykyistä enemmän osakeyhtiömuodon etuja. Osakeyhtiö toimintamuotona tarkoittaa mm. tehtäväänsä sitoutunutta asiantuntijuutta, matalaa hallintoa, nopeaa päätöksentekoa, joustavuutta sekä yrittäjäyyslähtöisen ajattelun juurruttamista kaikkeen toimintaan. Osakeyhtiömuoto on myös luontevin muoto, kun halutaan kehittää koulutuksen kansainvälisyyttä sekä koulutusvientä. Keskeistä osakeyhtiömuodossa on kuitenkin rahoituksen ohjautuminen tarkoitukseensa.

Tällä hetkellä yksityisessä muodossa toimivista ammattikorkeakouluista (14) suurin osa on osakeyhtiöitä (13). Osakeyhtiömuodon toiminta on havaittu selkeäksi ja joustavaksi ja sen käyttö on lisääntynyt. Myös säätiömuodon toimintamallia voidaan hyödyntää nykyistä enemmän. Säätiöitä on myös yliopistosektorilla sekä korkeakoulujen muotona muissa maissa.

Ammattikorkeakoulut kirjattava lakiin

Ammattikorkeakoulut tulee kirjata lakiin samalla tavalla kuin yliopistot on kirjattu yliopistolakiin, ja ammattikorkeakoulujen itsehallinto tulee säilyttää.

Selvityshenkilöt esittävät, että kaikki ammattikorkeakoulut hakisivat lain säätämisen yhteydessä toimilupansa uudelleen. Esitys ei ole perusteltu. Liittomme jäsenenä olevat ammattikorkeakoulut ovat tällä hetkellä oikeudelliselta muodoltaan joko osakeyhtiöitä tai säätiöitä. Se seikka, että ammattikorkeakoululaki uudistetaan ja sen yhteydessä esim. säätiömuotoiset ammattikorkeakoulut muuttuvat osakeyhtiöiksi, ei ole peruste sille, että ammattikorkeakoulun tulee hakea sillä oleva toimilupa uudelleen. Kyse muutoksessa on ns. yleisseuraannosta, jolloin toimiluvan siirtyy uudelle oikeushenkilölle suoraan lain perusteella. Jos toimilupien sisältöön on tarkoitus tehdä muutoksia, ne on neuvoteltava erikseen kunkin ammattikorkeakoulun kanssa.

Osakeyhtiölaki ammattikorkeakoulujen hallinnon osan perustana

Kun ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä on osakeyhtiö, ohjaa sitä toiminnassaan ammattikorkeakoululain lisäksi muun muassa osakeyhtiölaki sekä työlainsäädäntöön ja työehtosopimukseen liittyvät säädökset.

Osakeyhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous, jossa omistajat käyttävät päätösvaltaansa. Osakeyhtiön hallituksen tehtävänä on johtaa yhtiötä omistajien yhteisen edun mukaisesti ja toteuttaa samalla yhtiöjärjestyksen mukaista tehtäväänsä.

Se, minkälaista osaamista osakeyhtiön hallituksessa kulloinkin tarvitaan, on osakeyhtiön omistajien päätettävissä.

Selvityksessä esitetty yhden hallituksen malli on kannatettava. Siinäkin tapauksessa ammattikorkeakouluilla itsellään on aina oikeus asettaa hallintoelimensä, jotka päättävät sen sisäisestä hallinnosta. Tätä ei voida esimerkiksi ammattikorkeakoululain kautta muuttaa (vert. perustuslakivaliokun-

nan lausunto 11/2009 vp koskien hallituksen esitystä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi HE 7/2009 vp).

Osakeyhtiömuotoisten ammattikorkeakoulujen toiminta tulee ehdottomasti säilyttää osakeyhtiölain mukaisena. Ammattikorkeakoululaissa tulisikin todeta nykyisen kaltaisesti, että ammattikorkeakoululle kuuluvissa asioissa noudatetaan, mitä osakeyhtiölaissa säädetään.

Henkilöstön asema siirryttäessä muusta toimintamuodosta osakeyhtiöön on yleensä sopimuksin järjestetty liikkeen luovutuksen periaatteita noudattaen. Tällöin henkilöstö on siirtynyt uuden toimiluvan saaneen ammattikorkeakouluosakeyhtiön palvelukseen entisin ehdoin eikä pelkällä toimintamuodon muutoksella ole ollut henkilöstövaikutuksia.

Rahoitus kokonaan valtion budjetista ja maksetaan suoraan ammattikorkeakoululle

Ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat korkeakoululaitoksen, jossa molempien koulutusmuotojen rahoitus tulee tulevaisuudessa osoittaa valtion budjetista.

Rahoitusjärjestelmässä on sen sijaan keskeistä säilyttää se, että rahoitus maksetaan valtiolta suoraan ammattikorkeakoululle (tai ammattikorkeakoulun toimiluvan haltijalle eli ylläpitäjälle kuten nykyään, jos uudistuksessa jää edelleen nykyinen ylläpitäjämalli). Tämä on rahoituksen toimivuuden yksi keskeinen elementti, vaikka se ei nouse raportissa keskeisesti esille.

Suoraan valtiolta ammattikorkeakoululle maksettava rahoitus ohjautuu tarkoitukseensa. Kun toimintamuotona on osakeyhtiö, rahoitus on ns. korva-merkittävä. Samalla vältytään turhalta hallinnon lisäämiseltä. Ammattikorkeakoululle suoraan maksettava rahoitus takaa myös rahoituksen ennakoitavuuden ja pitkäjänteisyyden, joka on toiminnan suunnittelun, opiskelijoiden ja henkilöstön etu. Rahoituksen tulee olla läpinäkyvää myös ammattikorkeakoulujen suuntaan.

Nykyinen rahoitussysteemi on edellä mainituin osin se keskeinen elementti, joka takaa opiskelijoiden vapaan hakeutumisoikeuden siihen ammattikorkeakouluun, joka parhaiten vastaa opiskelijan omia tarpeita. Opiskelijoiden vapaa hakeutumisoikeus, rahoituksen ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys sekä sen oikeinkohdentuminen tuleekin taata kaikissa olosuhteissa.

Tuloksellisuusrahoitusta tulee kehittää yhdessä ammattikorkeakoulujen kanssa

Selvityshenkilöt esittävät kustannuspohjaisesta rahoituksesta luopumista ja siirtymistä tuloksellisuuteen pohjautuvaan rahoitusjärjestelmään, jossa tuloksellisuuden osuus olisi 45-50 %. Loput perusrahoituksesta määräytyisi laskennallisen opiskelijamäärän mukaan. Perusrahoitus sisältäisi myös t&k&i-toiminnan rahoituksen. Perusrahoituksen lisäksi olisi strategiarahoitus. Strategiarahoituksen kautta rahoitettaisiin kehityshankkeita ja se voisi toimia joustoelementtinä perusrahoituksessa.

Tuloksellisuusrahoituksen käyttö on kannatettava ajatus, mutta käytännössä sen osuus voi olla maksimissaan 30-40 % . Rahoituksen kokonaisuuden ta-son ja rahoitusjärjestelmän tulee olla sellaisia, että ne oikeasti mahdollista-vat korkeakoulun vakaan, suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen toiminnan.

Jotta tuloksellisuusrahoitus olisi tarkoituksenmukaisesti toimiva rahoituksen elementti, tulee sen kehittämiseen yhdessä ammattikorkeakoulujen kanssa paneutua yksityiskohtaisemmin. Mittareiden tulee olla mm. yksiselitteisiä ja selkeitä, ammattikorkeakoulujen on todellisuudessa toiminnallaan itse pystyttävä vaikuttamaan niihin, rahoituksen viive ei saa olla pitkä ja tuloksellisuusmittareiden tulee kohdella tasa-arvoisesti erilaisia ja erikoisia ammattikorkeakouluja. Mittareita ja tuloksellisuusrahoituksen prosenttiosuutta tulee kehittää asteittain ja hyödyntää niistä saatuja käytännön kokemuksia.

Viennin esteet tulee purkaa nopeasti

Osakeyhtiö ammattikorkeakoulujen toimintamuotona on selkein tapa kehittää koulutuksen kansainvälistymistä ja toimimista kansainvälisillä markkinoilla. Koulutusvientien ei ole kunnan tehtävä.

Selvityshenkilöt esittävät harkittavaksi EU-maiden ulkopuolelle suuntautuvan maksullisen koulutusviennin esteiden purkamista.

Koulutusviennin kehittämiseen tarvitaan näkemyksellisyyttä ja viennin esteitä pitää ryhtyä purkamaan pikimmiten.

Kansainvälistymisen tukemiseksi EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville korkea-asteen tutkintoon johtavaan koulutukseen osallistuville opiskelijoille tulisi asettaa lukukausimaksu ja samalla kehittää Suomeen soveltuva stipendijärjestelmä.

Poissaolo-oikeuden rajaaminen nopeuttaa opinnoista työelämään siirtymistä

Selvityshenkilöiden ehdotus siitä, että opintoja aloitettaessa opiskelija ei voisi enää ilmoittautua poissaolevaksi, vaan sen voisi tehdä vasta ensimmäisen opintovuoden jälkeen, on hyvin kannatettava. Nykyinen käytäntö ei tue opintoaikojen nopeuttamista eikä työurien pidentämistä.

T&K&I-toiminnan kehittäminen

Selvityshenkilöt ovat tunnistaneeet oikein, että pk-yritysten osallistumista t&k&i-toimintaan tulisi voida tukea. Esitetty tapa vaikuttaa kuitenkin kovin satunnaiselta ja sattumanvaraiselta. Pk-yritysten osallistumista t&k&i-toimintaan tulisikin pohtia erillisessä selvityksessä.

Sivistystyönantajat ry

Minna-Marika Lindström
elinkeinopoliittinen asiantuntija

Sivistystyönantajat ry on vuonna 1993 perustettu opetus- ja korkeakoulualan työnantajien edunvalvontajärjestö, joka neuvottelee sekä yliopistojen että yksityisten oppilaitosten yleissitovat työehtosopimukset ja valvoo jäsentensä työmarkkina- ja elinkeinopoliittisia etuja. Yhdistys on Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n jäsenliitto.

Sivistystyönantajat ry edustaa yli 300 jäsentä, jotka ovat säätiöitä, osakeyhtiöitä, rekisteröityjä yhteisöjä tai julkisoikeudellisia laitoksia. Liiton jäsenten palveluksessa on yli 50.000 työntekijää. Jäsenet edustavat kaikkia koulutusasteita:

- *yliopistoja ja ammattikorkeakouluja*
- *ammattillisia oppilaitoksia ja lukioita*
- *peruskouluja*
- *vapaan sivistystyön (kansanopistoja, kansalaisopistoja, kesäyliopistoja, liikunnan koulutuskeskuksia, opintokeskuksia)*
- *taiteen perusopetuksen oppilaitoksia (kuten musiikkiopistoja)*