

Kirjallinen asiantuntijalausunto
Yliopistojen opetusalan liitto YLL
puheenjohtaja Seppo Sainio

Asia: O 7/2017 vp Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi

KOOSTE LAUSUNNOSTA

Laissa on vahvistettava yliopistokollegion valtaa esim. päätöksenteon valmistelun ja talousarvion hyväksymisen osalta. Lisäksi yliopistokollegiolla tulisi olla valta erottaa hallitus perustellusta syystä, sillä nyt hallitus ei ole vastuussa kenellekään. Jos hallitus on heikko, se ei pysty toimimaan esittelijän yläpuolella. Dekaanien valinta tulee palauttaa lainsäädännössä tiedekuntaneuvostojen tehtäväksi ja rehtorin valinta siirtää yliopistokollegion tehtäväksi tai vaaleilla suoritettavaksi.

Kelpoisuudet tulee kirjata asetukseen erityisesti pedagogisen pätevyyden osalta.

Henkilöstö on uuvutettu jatkuvalla muutosjohtamisella ja reformitulvalla, mikä heikentää työmotivaatiota ja vie resursseja yliopistojen perustehtävistä. Kun useita samanaikaisia uudistuksia on jatkuvasti käynnissä, on uudistusten todellisia vaikutuksia mahdotonta analysoida ja arvioida.

Kolmikantaisen päätöksenteon alasajon yhteydessä olisi viimeistään ollut välttämätöntä tuoda sen tilalle hyvin toimiva yhteistoiminnan kulttuuri ja yhteistoimintalain tuntemus. Yliopistojen yhteistoimintaosaaminen ja -halu on osoittautunut puutteelliseksi.

Muissa maissa yliopistolakia on korjattu vastaavanlaisten ongelmien ilmaantuessa. Yliopistokollegion vahvempi rooli lisäisi väistämättä vuorovaikutusta yliopistokollegion ja hallituksen sekä yliopistokollegion ja rehtorin välillä.

Harjoittelukoulujen tehtävien tunnistaminen on puutteellista eikä niiden erityistehtäviä (ohjattu harjoittelu, tutkimus, kokeilut, kehittäminen) ole vahvistettu yliopistouudistuksen jälkeen (ks. tarkemmin luvun 4 loppu).

Opetusyhteistyön laajentamisen mahdollistavat lakimuutokset

Yliopistolain 7 a § (voimassa 1.8.2016 alkaen) mahdollistaa kielten ja viestinnän opetuksen hankkimisen toiselta korkeakoululta. Vaikutuksia ei ole arvioitu koulutuksen laadun suhteen eikä työllisyysvaikutusten osalta. *Myös suunnitellussa laajennetussa opetusyhteistyössä, josta on olemassa lakiluonnos,* vaikutusten arviointi on puutteellista esim. yhteistyön tuottaman osaamisen suhteen. Riski yliopisto- ja amk-tutkintojen osaamistavoitteiden yhdenmukaistamisesta kasvaa taloustilanteen johdosta. Samalla kasvaa riski opiskelijoiden valinnan vapauden kaventumisesta. Myöskään henkilöstövaikutuksia ei ole arvioitu.

Kansallisia korkeakoulutoimijoita kannattaa kohtauttaa resurssien lisäämiseksi laatu- ja tutkimuskeskeisiä huomioiden. Esimerkiksi osaamiskeskittymät mahdollistavat opetus- ja tutkimusyhteistyön sekä organisaatioiden hyötymisen toisistaan ilman, että tarvitsee tehdä organisaatiojärjestelyjä (mm. konserneja) tai lakimuutoksia.

1. Vaikutukset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiin sekä yliopistoyhteisön osallistumismahdollisuuksiin

Hallituksen puheenjohtajan ja rehtorin yhteistyön onnistuminen on johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta avainasemassa. (1.1)

Jos yliopistoissa vallitsisi yliopistodemokratia, olisi yliopistokollegiolla aitoa valmisteluvaltaa ja määritetty rooli päätösasioissa. Hallitus vahvistaisi esimerkiksi yliopistokollegion valmisteleman johtosäännön. Rehtori toteuttaisi näitä päätöksiä.

Arvioinnin mukaan yliopistolaki antaa aiempaa enemmän vapausasteita yliopistoille järjestää johtamisen rakenteet ja toimintatavat parhaaksi katsomallaan tavalla. (1.1)

YLL: Päätösvallan siirtyminen rehtoraatille ja hallitukselle on johtanut kierteeseen, jossa jokaisen uudistuksen yhteydessä toimiva johto lisää omaa valtaansa ja johtajavaltaisuutta ja romuttaa samalla yliopistodemokratiaa. Työilmapiirikyselyissä näkyy henkilöstön epäluottamus erityisesti ylintä johtoa kohtaan samoin kuin yliopiston sisäistä viestintää kohtaan. Tiedekuntaneuvostoilla ei ole päätösvaltaa juuri muuhun kuin opinnäytetöiden hyväksymiseen. Voidaan kysyä, onko päätösvallan riisuminen tiedekuntaneuvostoilta nykyisen lain hengen mukaista.

Toimivallan keskittyminen yliopiston ja niiden yksiköiden johtajille on tehostanut päätöksentekoa yliopistoissa ja mahdollistanut entistä nopeamman ja joustavamman päätöksentekorakenteen. (1.1)

YLL: Kansallisen korkeakouluvision puuttuminen näkyy ja tuntuu yliopistoissa. Jatkuvat tutkinon uudistamiset, päällekkäiset toimintarakenneuudistukset ja rakenteellinen kehittäminen toteutetaan kiireisellä aikataululla. Suunnittelu on lyhytjänteistä eivätkä uudistukset seuraa loogisesti toisiaan. Reformit vievät aikaa opetukselta ja tutkimukselta. Reformeista seuraa aina uusia ongelmia, joita aletaan ratkaista uusilla reformeilla. Tauoton uudistaminen aiheuttaa jatkuvaa huolta oman oppiaineen ja koulutusalan tulevaisuudesta sekä epävarmuutta työn pysyvyydestä.

Osa yliopistoista on luonut omia virallisia johtamisrakenteita, jolla henkilöstöä osallistetaan sekä yliopisto- että tiedekuntatason päätöksentekoon. [...] (1.1)

YLL: Epämääräinen henkilöstön kuulemismenettely, jossa saatetaan lähinnä informoida henkilöstöä valmiista päätösesityksestä, on syrjäyttänyt aidon osallistumisen päätösten valmisteluun. Kolmikannan purkamisen olisi tullut johtaa aidon yhteistoiminnan lisäämiseen. Henkilöstön sitoutuminen työnantajaan on heikentynyt. Yliopistojen toimintakulttuurin ja niiden sivistystehtävän välillä on ilmeinen ristiriita. Opiskelijat tulee kouluttaa osallistuviksi, aloitteellisiksi ja aktiivisiksi kansalaisiksi. Yliopistojen oma toimintamalli on kuitenkin johtajakeskeinen ja epädemokraattinen. Osaavaa, innovatiivista organisaatiota ei johdeta top-down-menetelmällä.

Osassa yliopistoja kollegio on pyrkinyt hakemaan roolia aktiivisena yliopistojen johtamiseen liittyvän keskustelun avaajana sekä hallituksen haastajana ja vastavoimana. (1.1)

YLL: Yliopistokollegion roolin heikentymistä ei olisi tapahtunut, jos se olisi määritelty vahvemiksi laissa. Yliopistokollegio on tärkein koko yliopistoa edustava kolmikantaan perustuva elin, mutta sen rooli on jäänyt näennäiseksi. Yliopistokollegio vahvistaa jälkikäteen yliopiston tilinpäätöksen ja

toimintakertomuksen, mutta sillä ei ole valtaa talousarvion, toimintasuunnitelman ja erilaisten strategisten linjausten valmistelussa.

Voimassa oleva yliopistolaki ei estä henkilöstön ja opiskelijoiden vahvaa osallistumista valmisteluun ja päätöksentekoon yliopistoissa. (...) Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että yliopistolakia muuttamalla ei voida parantaa yliopistojen toiminta- ja johtamiskulttuuria. (1.2)

YLL: Yli 7 vuotta uudistuksen jälkeen on selvää, että mikään muu kuin lainmuutos ja sitovat määräykset eivät muuta johtamiskulttuuria, koska henkilöstön ohittamisesta päätöksenteossa on puhuttu alusta alkaen. Eri maissa yliopistolakia on korjattu vastaavanlaisten ongelmien ilmaantuessa. Yliopistokollegion vahvempi rooli lisäisi väistämättä vuorovaikutusta yliopistokollegion ja hallituksen sekä yliopistokollegion ja rehtorin välillä.

2. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksen toimivuus

Yliopistot toivat kuitenkin esille, että yliopistojen autonomian näkökulmasta ohjaus ja vaaditun raportoinnin määrä on osittain liian yksityiskohtaista. (2.1)

YLL: Yliopistojen päätehtävät ovat opetus ja tutkimus. Vaaditun raportoinnin tulee olla läpinäkyvää ja sen hyötyjen tulee näkyä henkilöstölle esimerkiksi resurssien kohdentamisessa. Liian massiivinen raportointivelvoite kuormittaa henkilöstöä ja näkyy resurssivajeena opetuksessa, tutkimuksessa ja niiden tukitoimissa.

Yliopistojen valtionrahoitukseen sisältyvän strategisen rahoituksen kohdentamisperusteisiin toivotaan enemmän läpinäkyvyyttä. (2.1)

YLL: 200 miljoonaa euroa, 12 % yliopistojen perusrahoituksesta, on suuri rahamäärä käytettäväksi henkilöstölle näkymättömien ja heitä rasittavien rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen. On syytä harkita näiden 200 miljoonan kohdistamista yliopistojen perustehtäviin eli opetukseen ja tutkimukseen.

Henkilöstö on tehnyt strategisiin uudistuksiin liittyvän työn suurelta osin oman opetus- ja tutkimustyönsä ohessa. Strategisen rahoituksen tuomia resursseja ei kuitenkaan juuri ole kohdistettu opetus- ja tutkimushenkilöstön työsuunnitelmiin.

Henkilökunnan tulee olla tietoinen strategisesta suunnittelusta ja voida osallistua yliopiston tulevaisuuden rakentamiseen. Parempi osallisuus tukisi myös oman osaamisen kehittämistä ja muutokseen valmistautumista.

Ohjauksessa korostuu aiempaa enemmän jatkuva vuorovaikutus yliopistojen kanssa. (2.2)

YLL: Henkilöstölle ei ole tehty näkyväksi, mitä OKM:n yliopistovierailuista on seurannut. Tämä kertoo siitä, kuinka ulkokehällä henkilöstö on, vaikka sillä on osaamista ja asiantuntemusta yliopistojen koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseen.

3. Rahoitustason ja -järjestelmän muutosten vaikutukset yliopistojen toimintaan

Lisäksi yliopistoilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan kulurakenteeseensa (esim. toimitilat). (3.2)

YLL: Lähtökohtaisesti mahdollisuus vaikuttaa kulurakenteeseen on hyvä asia. Vuokrataso vaikuttaa kuitenkin edelleen siihen, mitä on varaa opettaa ja tutkia. Henkilöstövähennykset ja irtisanomiset ovat olleet keskeinen tapa keventää kulurakennetta. Kiristyneet tehokkuusvaatimukset ovat tuoneet myös opetuspainotteisissa tehtävissä oleville odotusarvon menestyä hankerahoitushauissa. Henkilöstön työhyvinvointi tulisi pikaisesti lisätä rahoitusmallin indikaattoriksi, kun otetaan huomioon tiedossa olevat johtamis- ja työhyvinvointiongelmien.

4. Vaikutukset opetuksen ja tutkimuksen laatuun ja tuloksellisuuteen sekä Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kehittämiseen

Yliopistojen itsenäinen henkilöstöpolitiikka on mahdollistanut entistä joustavamman ja strategisemman henkilöstöressurssien suunnittelun sekä rekrytointiprosessit. (4.1)

YLL: Rekrytointien joustavoittamisen käänköpuoli on se, että myös ei-läpinäkyvät toimintatavat ovat mahdollisia. Kutsumenettelyjen määrä on kasvanut paikoitellen hälyttävästi.

Tavoitteena on, että korkeakoulut nostavat koulutuksen laatua uudistamalla koulutussisältöjä, opetusmenetelmiä, oppimisympäristöjä ja OKM/118/592/2016 7 (9) opettajien osaamista sekä lisäämällä yhteistyötä. (4.2)

YLL: Opetuksen laatuun on kiinnitetty huomiota monimuotoistamalla opetusta ja digitalisoimalla oppimisympäristöjä. Paikoitellen opetusteknologinen tuki on laadukasta. Verkko-opetusta kuitenkin käytetään myös säästämiskeinona: opetusta siirretään verkkoon opiskelijoiden itsenäistä opiskelua varten samalla kun ohjausresurssia vähennetään.

Lisääntynyt autonomia ja rahoituskanavien monipuolistaminen ei ole edelleenkään johtanut opetuksen ja tutkimuksen yhteyden vahvistamiseen tai opetustarjonnan ja ohjauksen määrän kasvuun.

Koulutuksen laadun mittarit ovat puutteellisia eikä pedagogista kelpoisuutta edellytetä suurimmassa osassa yliopistoja. Opettajien pedagogisen koulutuksen on todettu lisäävän opetuksen opiskelijakeskeisyyttä ja vuorovaikutteisuutta. Kelpoisuudet tulee kirjata asetukseen erityisesti pedagogisen kelpoisuuden osalta. Vähintäänkin, ammattikorkeakoulujen tavoin, on veloitettava yliopistoja kirjaamaan pedagoginen kelpoisuus johtosääntöön.

Soveltuvia koulutuksen laadun mittareita ovat esimerkiksi opettaja–opiskelija-suhdeluku, koulutukseen kohdistettu rahoituksen osuus koulutuksenjärjestäjän budjetista sekä pedagogisesti kouluttautuneen henkilöstön suhteellinen osuus opetushenkilöstöstä.

YLL:n tietojen mukaan ainoastaan yksi yliopisto on lähtenyt kehittämään opettajan uramallia jo yli 10 vuotta olemassa olleen tutkijanuramallin rinnalle, vaikka autonomia on antanut tähän täyden mahdollisuuden.

Henkilöstö on uuvutettu jatkuvalla muutosjohtamisella ja reformitulvalla, mikä heikentää työmotivaatiota ja vie resursseja yliopistojen perustehtävistä. Toimiva johto ja OKM ymmärtävät johtamisen ainoastaan muutosjohtajuuden kautta. Kun useita samanaikaisia uudistuksia on jatkuvasti käynnissä, on uudistusten todellisia vaikutuksia mahdotonta analysoida ja arvioida.

Harjoittelukoulujen tehtävien tunnistaminen on ollut puutteellista. Harjoittelukoulut vastaavat ohjatusta harjoittelusta ja teorian syventämisestä käytännössä. Lisäksi harjoittelukoulujen tehtäviin kuuluvat tutkimus, opetuskokeilut ja kehittäminen. Resursointi näihin tehtäviin on jäänyt puutteelliseksi, sillä harjoittelukoulut eivät menesty tulosrahoituksen saamisessa. Yliopistojen autonomia ei ole johtanut harjoittelukoulujen opetuksen, tutkimuksen ja muiden tehtävien vahvistamiseen. Opettajankoulutuslaitosten opetuksen keskittäminen tietyille paikkakunnille on kaventanut opiskelijoiden valinnanvapautta sivuaineissa.

5. Vaikutukset henkilöstön hyvinvointiin

Korkeakoulujen kanssa on lisäksi sovittu, että korkeakoulut kuulevat ja sitouttavat henkilöstöä ja opiskelijoita johtamis-, organisaatio- tai muiden uudistusten varhaisessa vaiheessa siten, että korkeakoulu yhteisön jäsenet voivat vaikuttaa ja ottaa vastuuta muutoksista. (5.2)

YLL: Tässä tehtävässä yliopistot ovat epäonnistuneet. Yliopistoyhteisö on etäännyttänyt päätöksenteosta eikä aitoja vaikutusmahdollisuuksia koeta olevan. Luottamus, vuorovaikutus ja avoimuus ovat työssä onnistumisen ja työhön sitoutumisen lähtökohtia.

Yt-menettelyä ei käytetä alkuunkaan riittävästi sanan varsinaisessa merkityksessä – yhteistoimintaa edistämään. Yllättäen aloitetut, irtisanomisiin johtaneet yt-neuvottelut ja irtisanomisten kohdistuminen ovat kasvattaneet pelon ilmapiiriä, eikä päätöksiä tai henkilöstön kuulematta jättämistä uskalleta nostaa keskusteluun tai kritisoida.

Kolmikantaisen päätöksenteon alasajon yhteydessä olisi viimeistään ollut välttämätöntä tuoda sen tilalle hyvin toimiva yhteistoiminnan kulttuuri ja yhteistoimintalain tuntemus. Yliopistojen yhteistoimintaosaaminen ja -halu on osoittautunut puutteelliseksi.

Enää ei riitä väite siitä, että laki antaa mahdollisuuden toimia oikein, eikä väite, että lainsäädännöllä ei voi pakottaa hyvään yhteistoimintaan. Siihen täytyy vihdoin velvoittaa. Nykyinen henkilöstön asema puhuu puolestaan.

Lakimuutoksen koetaan vaikuttaneen kielteisesti työn kuormittavuuteen ja työssä jaksamiseen etenkin professoreilla ja muulla opetus- ja tutkimushenkilöstöllä. (5.1)

YLL: Yliopistolakimuutos on kärjistänyt johdon ja henkilöstön välisiä voimakkaita näkemuseroja. Henkilöstöä kuormittavat jatkuvat ylhäältä sanellut reformit, omistajuuden heikkeneminen omaan työhön, irtisanomisuhan alla työskenteleminen, puutteelliset uralla etenemisen mahdollisuudet, yliopistolaisten asiantuntijuuden ohittaminen päätöksenteossa sekä henkilöstön näennäinen osallistaminen ilman todellisia vaikuttamismahdollisuuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy arvioon, että yleinen taloudellinen tilanne ja siihen liittyvät yliopistojen valtionrahoitukseen kohdistuneet menosäästöt sekä niitä seuranneet yt-neuvottelut eivät ole suoraa seurausta yliopistouudistuksesta, vaikka ajallisesta yhteydestä johtuen ne voidaan tulkita uudistuksen seurauksiksi. (5.2)

YLL: Keskeistä on, miten yliopisto on toteuttanut menosäästöjä ja yhteistoimintaa. Yliopistojen yhteistoimintaosaamisessa on puutteita. Yliopiston ei ole tarkoitus olla voittoa tuottava yritys, vaan yhteiskuntaa ja ihmiskuntaa palveleva sivistys- ja tutkimusinstituutio. Kaikilla vahvan taseen omaavilla yliopistoilla ei ole ollut halua käyttää tasetta toiminnan puskurina estämässä irtisanomisia ja turvaamassa opetusta ja tutkimusta. Yliopiston ydintehtävä on hämärtynyt. On myös ilmeistä, että yliopistot eivät ole sitoutuneita henkilöstöönsä. Virkamiesstatuksen menetys oli yksiselitteinen työsuhdeturvan heikentyminen, joka osittain on johtanut epävarmuuden ilmapiiriin.

6. Vaikutukset yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen

Lakiuudistuksen vaikutukset tutkimukseen ja opetukseen ovat arvioinnin mukaan toistaiseksi vielä vähäisiä. (6.1)

YLL: Ks. kohta 4: "Vaikutukset opetuksen ja tutkimuksen laatuun ja tuloksellisuuteen sekä Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kehittämiseen."

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä, että lain uudistamisella tavoiteltu yliopistojen hallinnollinen uudistaminen on toimeenpantu yliopistoissa ja tämä, erityisesti myös muiden kuin yliopistoyhteisöön kuuluvien hallituksen jäsenten myötä, on ensi vaiheessa vahvistanut yliopistojen yhteiskunnallista vuorovaikutusta yliopiston johtamisjärjestelmän tasolla. (6.2)

Hallituksen ulkoiset jäsenet ovat monin paikoin olleet näkymättömiä "yliopistolaisia" yhteiskunnan suuntaan. Heillä ei myöskään välttämättä ole juuri vuorovaikutusta yliopistoyhteisön kanssa.

Mahdollisuus tehdä voimavarakohdennuksia ja löytää yliopistojen vetovoimaa parantavia ratkaisuja on positiivista. Voimavarakohdennusten ja strategisten päätösten valmistelu perustuu kuitenkin usein esimerkiksi johdon "tahtotilaan", eikä henkilöstöllä varsinaisesti ole omistajuutta strategiaan ja asetettuihin tavoitteisiin.