

Korkeakoulujen kehittämislain uudistaminen ja korkeakoulujen täydennyskoulutus

Varmola, Tapio. 1984. Korkeakoulujen kehittämislain uudistaminen ja korkeakoulujen täydennyskoulutus. Aikuiskasvatus 4, 2, 68—71. — Artikkelissa tarkastellaan lähinnä opetusministeriön toteuttamia korkeakoululaitoksen kehittämishankkeita. Eri-tyistä huomiota kiinnitetään korkeakoulujen täydennyskoulutuksen kehittämiseen ja sen ongelmiin.

1. Kehittämislaki jälkehemme jää

Maamme korkeakoululaitoksen kehittämistä on monin tavoin säädellyt kahden viime vuosikymmenen aikana laki korkeakoulujen kehittämisestä vuosina 1967—1986. Kun kehittämislaki 1960-luvun puolivälissä säädettiin, oli maamme korkeakoululaitos laajuudeltaan ja tehtäviltään kovasti toisenlainen kuin nyt. Kehittämislaki syntyi poikkeuksellisella menettelyllä: lakiehdotuksen pääidean valmisti presidentti Kekkonen asettama työryhmä, joka tuon ajan tyylin mukaisesti hahmotteli ehdotuksensa kolmessa kuukaudessa. Korkeakoululaitoksen sisältä koottu komitea oli turhaan pohtinut samoja asioita vuosia.

Kehittämislaki annettiin samanaikaisesti neljän uuden korkeakoulun perustamista koskevan lain kanssa. Tämäkin lienee vaikuttanut siihen, että laista muodostui varsin korostetusti korkeakoulujen määrälliseen laajentumiseen tähtäävä asiakirja. Lain 1 ja 2 §:ssä hahmoteltiin korkeakoulujen eri alojen aloituspaikkojen lisäysohjelmaa. Lain 3 §:ssä sidottiin tilojen ja opettajien määrän lisäys aloituspaikkojen määrän lisäykseen. Asetuksella on kohtuullisen täsmällisesti määritetty juuri näiden resurssilajien keskinäinen suhde.

Kehittämislaki oli aikanaan muodoltaan ja kestoaltaan poikkeuksellinen. Sillä sidottiin eduskunta ja maan hallitus viideksitoista vuodeksi korkeakoulujen voimavarojen lisäysohjelmaan. Lain säätämistä koskeva aineisto osoittaa, että korkeakoulujen voimavarojen turvaaminen tunnustettiin niin tärkeäksi tehtäväksi, että tämä perusajattelu oli sinänsä laajasti hyväksyttävissä (Haavio, 1983).

Monenlaisia vaikeuksia ilmaantui 1970-luvun puolenvälin tienoilla taloudellisen laman vallatessa maan. Sisäisesti hajanainen korkeakoululaitos oli voimaton, kun kehittämislain määräaikaa jatkettiin viidellä vuodella. Lain soveltamispiiriä laajennettiin. Laista, asetuksesta ja valtioneuvoston vahvistamasta korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmasta muodostui keskushallinnon instrumentti, jolla huomiota kiinnitettiin yhä edelleen aloituspaikkoihin, tilanormeihin, opettajasuhteisiin ja korkeakoulujen välisiin resurssieroihin: kaikkeen siihen, mikä liittyy korkeakoulujen määrälliseen toimivuuteen. Korkeakouluväki opetettiin valtionhallinnon suunnitellun kuuliaisiksi palvelijoiksi, joka vuodesta toiseen laati 100 viran virkaesityksiä viittä vuosittain saatavaa virkaa varten.

Kehittämislain jälkeistä aikaa on tähyilty varsin epävarmoin miettein. Opetusministeriö käynnisti lain jatkovalmistelun varsin suppeassa, joskin korkeakoulupoliitikkoja edustavassa työryhmässä. Korkeakoululaitoksen kehittämislakityöryhmä on nyt saanut valmiiksi mietintönsä (opetusministeriön työryhmien muistioita 1983:37) ja keskustelu on ohjautunut odotettuun suuntaan. Pääosa korkeakouluista vaatii uuden lain säätämistä ja näyttää siltä, että vaaditaan nimenomaan resurssilain säätämistä. Valtiovarainministeriö on taas kuuleman mukaan asettanut ehdottomasti vastustamaan uuden resurssilain säätämistä: hallitus ja eduskunta ovat vielä keskustelun ulkopuolella.

Kehittämislakityöryhmän muistiossa käsitellään varsin väljästi monenlaisia asioita. Johdonmukaisesti työryhmä kuitenkin sisällyttää

korkeakoulujen täydennyskoulutuksen korkeakoulujen perustehtäviin. Tässä mielessä on seuraavassa tarkoitus arvioida täydennyskoulutusta korkeakoulujen yleisten säädösten ja hallinnollisen ohjauksen kohteena. Tällöin joudutaan puuttumaan myös täydennyskoulutuksen resurssiohjaukseen, jonka suuntaaminen on täydennyskoulutuksen sisällöllisen ja pedagogisen kehittämisen kannalta yhä mitä keskeisin tekijä.

2. Täydennyskoulutuksen muodoista ja sääntelystä

Korkeakoulujen täydennyskoulutuksen ekspansio on ajoittunut pääasiassa 1970-luvun loppuun ja 1980-luvun alkuun. Useat korkeakoulut ovat kokeilleet *avoimen korkeakouluopetuksen* järjestämistä 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Korkea-asteen *täydennyskoulutuskurssien* tarjontaa on lisätty 1980-luvun alussa voimakkaasti sen jälkeen kun lähes kaikki korkeakoulut ovat perustaneet toimintaa organisoimaan täydennyskoulutuksen. Täydennyskoulutuksen piiriin luetaan myös korkeakoulujen järjestämä *työllisyyskoulutus*, joka muutamassa vuodessa on laajentunut merkittäväksi — kiistellyksikin — koko valtakuntaa kattavaksi toimintamuodoksi.

Opetusministeriössä on korkeakoulujen täydennyskoulutusta pidetty tutkimustoiminnan kehittämisen ohella kuluvan vuosikymmenen keskeisenä kehittämisalueena koko korkeakoululaitoksessa. Tätä on heijastanut lähinnä kunnalliseen rahoituksen pohjautuva täydennyskoulutuskeskusten resurssointi, jolla on luotu hallinnollisia edellytyksiä täydennyskoulutukseen laajenemiseen mm. Lahdessa, Mikkelissä, Seinäjoella, Hämeenlinnassa, Kajaanissa ja Raumalla. Työllisyysvaroin taas on voimistettu useiden ”varsinaisten” korkeakoulupaikkakuntien täydennyskoulutuskeskusten toimintaa.

Täydennyskoulutuksen määrällinen laajeneminen on tehnyt toiminnan tuksi yhä useammalle yliopiston opettajalle tai tutkijalle. Suhdautuminen vaihtelee avoimesta epäilystä innostuneeseen mukanaoloon. Pedagogisessa mielessä moni opettaja on joutunut tarkistamaan kantojaan, koska aikuisopiskelijoiden opettajalle asettamat haasteet ovat varsin vaativat (Parjanen, 1984).

Palattakoon nyt täydennyskoulutuksen ja kehittämislainsäädännön suhteeseen. Voimassa olevan lain mukaan

”yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelipaikkoja loppututkintoon tähtääviä opin-

toja harjoitettavia samoin kuin tutkijoiksi valmistuvia ja muita loppututkinnon suoritettuaan opintojaan jatkavia varten lisätään siten, että vuoden 1986 päättyessä on kaikkiaan 60000 opiskelijapaikkaa...” L 505/78, 2 §)

Opiskelijapaikkalisäykset ja supistukset määritellään valtioneuvoston joka toinen vuosi vahvistamalla kehittämissuunnitelmalla, jossa selvitetään myös, miten aloituspaikat jakautuvat korkeakouluittain ja koulutusaloittain (A 93/79, 6 §). Lainsäädäntöä voitaisiin ehkä tulkita niinkin, että myös täydennyskoulutusopiskelijat (”muut loppututkinnon suoritettuaan opintojaan jatkavat”) voitaisiin sisällyttää aloituspaikkalaskelmiin: käytännössä on aloituspaikkoja laskettu ja jaettu vain perus- ja jatkokoulutuksen osalta.

Kehittämislakityöryhmä on muistiossaan varsin korrektilla tavalla käsitellyt täydennyskoulutusta. Täydennyskoulutuksen ja avoimen korkeakouluopetuksen todetaan olevan korkeakoulujen tehtäväkuvaan vaikuttava tekijä. Korkeakoulujen yleisten tehtävien kohdalla mainitaan toimintamuotoina perustutkintokoulutus, jatkotutkintokoulutus sekä täydennyskoulutus. Kansainvälisessä vertailussa viitataan siihen, että korkeakouluilla on Suomessa verrattain vähäinen asema yleisen aikuiskoulutuksen ja ammatillisen täydennyskoulutuksen järjestämisessä.

Työryhmän varsinaisessa ehdotusosassa on kuluvan vuosisadan loppupuolen osalta mainittu korkeakoulutuksen uutena kohderyhmänä vain täydennyskoulutettavat ja ns. avoimen korkeakoulun opiskelijat.

Johdonmukaisesti edellisen kanssa työryhmä päättyy väljässä ehdotuksessaan ”laki korkeakoulujen toiminnan perusteista” luonnehtimaan seuraavasti:

”korkeakoulujen opetus voi olla joko tutkintoon tähtäävää tai täydennys- ja muuta koulutusta” (lakiluonnoksen 2 §, 4 momentti).

Työryhmän lakiluonnoksen 3 §:ssä puhutaan ainoastaan peruskoulutuksen ja jatkokoulutuksen mitoittamisesta. Ehdotuksen 5 §:ssä esitetään suunnitteluinstrumentiksi valtioneuvoston vahvistamaa korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmaa, joka sisällöltään olisi nykyistä laajempi ja selvästi enemmän korkeakoulutuksen laadullisiin tekijöihin liittyvä. Tähän sisältyisi korkeakoulujen täydennyskoulutusta koskeva osa. Työryhmän esityksen mukaan yleisen lain ohella ei annettaisi lain soveltamista koskevaa asetusta.

Johtopäätös korkeakoululaitoksen keskuhallinnon ajattelusta lienee seuraava: täyden-

nyskoulutus on korkeakoulujen perus- ja jatkokoulutukseen rinnastuva perustehtävä. Määrällisessä mitoituksessa se ei kuitenkaan rinnastu perustehtäviin. Mikä on korkeakoulujen kanta kysymykseen?

Käytettävissäni on ollut Suomen Rehtorien neuvoston, Helsingin yliopiston ja Tampereen yliopiston lausunnot kehittämislakityöryhmän mietinnöstä. Niissä ei oikeastaan sanallakaan puututa täydennyskoulutuksen asemaan uudessa lainsäädännössä. Edellä luetellut lausunnonantajat ovat yhdensuuntaisesti vaatimassa sellaisen suppeahkon resurssilain säätämistä, joka perustuisi joko korkeakoulujen menojen nostamiseen vuoteen 2000 mennessä tiettyyn BKT-osuuteen tai resurssilisäysten sitomiseen tiettyyn "viisivuotiskertoimeen" (työryhmän esittämään tapaan). Sisällöllisesti painotetaan lä-

hinnä tutkimustoiminnan edellytysten kehittämistä. Työryhmän esittämää suunnittelujärjestelmää kritisoidaan: erityisesti Helsingin yliopisto pitää sitä opetusministeriökeskeisenä.

Merkitseekö korkeakoulujen vaiteliaisuus täydennyskoulutuksesta työryhmän kannan hyväksymistä? Epäilen sitä ja arvelen, että työryhmän linjanmäärittely on jäänyt yleensä huomioon ottamatta.

Asia voitaisiin sivuuttaa, jollei korkeakoululaitoksen keskushallinnon omaksumalla linjalla olisi heijastuksia myös täydennyskoulutuksen resurssointia koskevaan ajattelutapaan.

Nykyistä tilannetta voidaan tarkastella korkeakoulujen sisäisen itsehallinnon ja korkeakoululaitoksen keskushallinnon ohjauksen näkökulmasta seuraavalla tavalla.

Kuvio. Korkeakoulujen sisäinen itsemääräämisoikeus ja keskushallinnon ohjaus eri perustehtävien osalta

	Peruskoulutus, jatkokoulutus, tutkimus	Täydennyskoulutus
Korkeakoulujen itsehallinto	opiskelijavalinta henkilöstön valinta (eräin poikkeuksin) opetussuunnitelmien hyväksyminen tutkintojen antaminen tutkimusohjelmien hyväksyminen	opiskelijoiden valinta henkilöstön valinta opetussuunnitelmien hyväksyminen todistusten antaminen
Korkeakoululaitoksen keskushallinnon ohjaus	voimavarojen ohjaus ja sääntely budjetin välityksellä	?

Asetelmassa pyritään havainnollistamaan kahta asiaa. Korkeakouluilla on ensinnäkin täydennyskoulutuksen sisällöllisessä ohjaamisessa sama itsemääräämisoikeus kuin muissa perustehtävissään. Kytkenät ns. ympäröivään yhteiskuntaan saattavat kyllä olla kiinteämmät kuin perus- ja jatkokoulutuksessa, mutta se ei välttämättä rajaa oikeutta opiskelijoiden valintaan ja opetusohjelmien sisällölliseen suunnittamiseen.

Valtion budjetti on korkeakoululaitoksen keskushallinnon tehokkain tapa ohjata korkeakoulujen toimintaa. Voidaan jopa ihmetellä, että erilaisessa, aika ajoin toistuvassa autonomiakeskustelussa kiinnitetään niin vähän huomiota korkeakoulujen resurssi-autonomian puutteeseen.

Korkeakoulujen täydennyskoulutuksessa resurssointipohja on monenkirjava. Valtion budjetin kautta korkeakouluilla on vaihte-

vasti ns. perusresursseja, joilla tarkoitetaan tässä koulutuskeskusten henkilökuntaa ja eräitä perusmäärärahoja. Myös tilat voitaneen ilman muuta lukea tämän käsitteen piiriin.

Valtion budjetin kautta saadaan lisäksi vuosittain määrärahoja sekä avoimen korkeakouluopetuksen kehittämiseen että täydennyskoulutuksen kokeilutoimintaan (ns. projektimäärärahat). Korkeakoulujen työllisyyskoulutukseen on lisäksi varattu vuosittain oma määräraha.

Valtioneuvoston vahvistamassa korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmassa v. 1983—1986 on täydennyskoulutusta koskeva luku, jossa korkeakoulujen täydennyskoulutuksen muu resurssointi esitetään suoritettavaksi maksullisena palvelutoimintana. Tällöin tulisi toimia valtion maksuperustelain ja sen nojalla annetun korkeakoulujen maksuasetuksen nojalla.

Valtioneuvoston tässä omaksuma kanta on tuskin korkeakoulujen tai opetusministeriön keksimä, vaan taustalla lienee valtiovarainministeriön halu pysähdyttää korkeakoulumenojen kasvu. Korkeakoulujen täydennyskoulutuksen resurssointi huomattavalta osalta maksullisena palvelutoimintana merkitsisi yhtä askelta valtiovarainministeriön nykylinjalla, jota voinee yleisesti luonnehtia julkisten palvelujen yksityistämiseksi.

Jos maksullinen palvelutoiminta omakutaan korkeakoulujen täydennyskoulutuksen kehittämisen yksinomaiseksi lähtökohdaksi, siitä seuraa koulutustarjonnan ohjautuminen melko suoraviivaisesti maksullisen kysynnän mukaan. Se merkitsisi myös suurten koulutusyksikköjen vahvan aseman korostumista entisestään. Pitkäkestoisten täydennyskoulutusohjelmien rahoittaminen olisi useassa tapauksessa hyvin vaikeaa.

Voidaan lisäksi kysyä, miksi vain korkeakoulujen täydennyskoulutus olisi maksullista toimintaa. Keskiasteen oppilaitosten järjestämän ammatillisen täydennyskoulutuksen osalta lähdetään siitä, että kurssimenoihin saadaan valtionapua joko kokonaan tai pääosin.

Korkeakoulujen täydennyskoulutuksen kehittämisen kannalta olisi tarpeen kehittää nykyistä joustavampi rahoituspohja, josta osan tulisi muodostua valtion budjetin kautta saatavista *koulutusmäärärahoista*. Tällä määrärahalta tulisi ennen muuta järjestää ns. avoimen korkeakoulun opetusta ja ao. korkeakoulun perustutkintokoulutusta täydentävää koulutusta.

Siltä osin kun koulutukseen on osoitettavissa selvä tilaaja ja kun kyse on korkeakoulun alueelliseen profiiliin väljästi liittyvästä palvelutoiminnasta, voitaisiin toiminta rahoittaa maksullisena palvelutoimintana.

On syytä todeta, että täydennyskoulutuksen rahoitus ja resurssointi eivät ole sama asia. Keskeisin resurssikysymys on lopulta se, miten täydennyskoulutuksen kehittämistehtäviin ja opettajiksi saadaan korkeakoulujen parasta asiantuntemusta. Sivuutettakoon tämä kysymys kuitenkin tässä yhteydessä vain maininnalla (ks. Vesikansa, 1983).

Lähteet

Haavio, M. 1983. Korkeakoululaitoksen kehittämistä koskeva lainsäädäntö: tavoitteena koordinoitu laajentaminen. Opetusministeriön korkeakoulu- ja tiedeosaston julkaisusarja. 51. Korkeakoululaitoksen kehittämislakityöryhmän mie-

3. Säädöksiä?

Korkeakoulujen täydennyskoulutus on tunnetusti alue, jolla toimintaa ohjaavia säädöksiä on vähän tai ei ollenkaan. Toiminnan kokeilu- ja kehittämisvaiheessa tällainen tila on monessa suhteessa hyödyllinen. Merkitsisikö säädöspohjan täsmentäminen toimintavapauden kaventumista?

Haluamatta vastata kysymykseen esitän joitakin näkökohtia keskustelun rydyttämiseksi. Nykyisellään on varmaankin mahdotonta löytää lakia tai asetusta, joka olisi annettu ensi sijassa korkeakoulujen täydennyskoulutusta varten. Sen sijaan on koko joukko säädöksiä, jossa täydennyskoulutus mainitaan jonkinlaisena kylkiäisenä (mm. työllisyyskoulutuslaki, tutkintoasetukset, korkeakoulujen maksuasetus).

Korkeakoululaitoksen keskushallinto ohjaillee täydennyskoulutusta milloin budjetin perustelutekstein, milloin opetusministeriön kirjein ja väliin myös valtioneuvoston vahvistaman korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman tekstein. Kentällä ihmetellään, mikä on näiden ohjeiden normiluonne: olemmeko lojjaaleja virkamiehiä vai toimimme ohjeista riippumatta.

Tavallisena kansalaisena en ole kovin viehättynyt jatkuvasti kasvavasta lainsäädäntöviidakosta. Tästä huolimatta uskon, että korkeakoulujen täydennyskoulutuksen kehittämistä saattaisi selkiyttää väljäkhön, korkeakoulujen sisäisen itsemääräämisoikeuden perinteestä lähtevän puiteasetuksen antaminen. Tällainen asetys voitaisiin antaa esimerkiksi v. 1986, jolloin ”uusi” korkeakoululakikin mahdollisesti säädetään.

Jos taas käy niin, että uutta korkeakoululakia ei saada aikaan, voi täydennyskoulutusväki tarjota muulle yliopistoyhteisölle yhden neuvon: keksikää hyviä tutkimus- ja koulutusideoita, joita kaupataan valtionhallinnolle ja elinkeinoelämälle. Vaadittakoon samalla resurssi-itsehallintoa, jossa hyvistä ideoista palkitaan!

tintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1983:37.

Parjanen, M. 1984. Täydennyskoulutus — piikki yliopiston lihassa? Aamulehti 17.3.1984

Vesikansa, E. 1983. Korkeakoulujen täydennyskoulutuksen resurssit. Korkeakoulutieto, 7, 7—9.