

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 166/2026 vp

## Vastaus kirjalliseen kysymykseen korkeakoulujärjestelmän rakenteellisesta kehityksestä ja ministeriön ohjauksesta

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Inka Hopsun /vihr. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 166/2026 vp:

Miten hallitus varmistaa korkeakoulutuksen moninaisuuden säilymisen tilanteessa, jossa korkeakoulutusta kehitetään ilman kansallista ohjausta ja

ohjataanko alueellista korkeakoulujen omistuksen keskittämistä ministeriöstä käsin ja ovatko ministeriön toimet olleet linjassa hallitusohjelman kanssa?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Pääministeri Orpon hallitus on sitoutunut hallitusohjelmassaan siihen, että korkeakoulujärjestelmämme perustuu jatkossakin duaalimalliin eli yliopistojen sekä ammattikorkeakoulujen järjestämään koulutukseen. Molemmilla koulutusmuodoilla on oma keskeinen tehtävänsä osana koulutusjärjestelmäämme.

Käynnissä on parhaillaan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision uudistamisen. Visiotyössä on tarkoitus vastata yhteiskunnallisiin muutoksiin sekä luoda korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen pitkän aikavälin suuntaviivoja. Työssä luodaan visio vuoteen 2040 ja tunnistetaan tarvittavat toimenpiteet vision saavuttamiseksi. Visiotyötä on valmisteltu laajassa sidosryhmäyhteistyössä ja valmistelua on ohjannut ohjausryhmä sekä tukenut parlamentaarinen seurantaryhmä. Visiotyössä on lähdetty siitä, että korkeakoulujärjestelmä uudistuu rohkeasti nykyisten vahvuuksien pohjalta.

Korkeakoulutuksen kehittämisen kansallinen, velvoittava ohjaus saa perusteensa ammattikorkeakoululaista ja yliopistolaista. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat erillisiä oikeushenkilöitä, jotka toteuttavat erilaisia, lainsäädännössä niille määriteltyjä tehtäviä. Yliopistojen lakisääteisissä tehtävissä painottuu tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva opetus, ammattikorkeakoulujen tehtävissä käytännönläheinen koulutus ja TKI-toiminta. Korkeakoulujen velvoite toimia lain antamissa rajoissa varmistaa korkeakoulutuksen moninaisuuden säilymisen.

Ammattikorkeakoululain 2 § määrittelee ammattikorkeakoulujen aseman koulutusjärjestelmässä. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat yhdessä korkeakoululaitoksen. Ammattikorkeakoulujen tehtävät tukevat yliopistojen yliopistolain 2 § mukaisia tehtäviä ja myös toisin päin.

Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on omat lakisääteiset tehtävänsä, ja ne toimivat erilaisissa organisaatiomuodoissa – yliopistot säätiöyliopistoina ja julkisoikeudellisina laitoksina, ammattikorkeakoulut ammattikorkeakouluosakeyhtiöinä – mikä asettaa selkeän rajoitteen yhteiselle hallinnolle ja toiminnan yhdistämiselle. Ammattikorkeakoulutoimintaa ohjaa ammattikorkeakoululaki ja valtioneuvoston myöntämä toimilupa – ei omistaja. Omistuksen siirtyminen omistajalta toiselle ei muuta ammattikorkeakoulun lakisääteisiä tehtäviä, julkista ohjausta eikä toiminnan reunaehjoja. Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu eikä se saa jakaa osakkeenomistajalle osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua osakkeenomistajalle tai muulle toimintaan osallistuvalla. Tämä koskee myös omistajanvaihdostilanteita.

Ammattikorkeakoulu on itsenäinen oikeushenkilö ja se hoitaa ammattikorkeakoululain mukaista julkista koulutustehtävää omistajasta riippumatta. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimielimistä, niiden valinnasta ja tehtävistä säädetään ammattikorkeakoululaissa. Toimielimet, niiden valinta ja tehtävät eivät siten ole yksinomaan omistajan päätösvallassa. Myös yhtiökokouksen, jossa omistajat käyttävät päätösvaltaa, toimivaltaa on muutoinkin rajattu ammattikorkeakouluosakeyhtiöissä verrattuna osakeyhtiölain mukaiseen yhtiökokouksen toimivaltaan.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen valmistelun yhteydessä vuonna 2014 tarkasteltiin erilaisia oikeushenkilömuotoja. Lainsäätäjä päätyi osakeyhtiömalliin, joka mahdollistaa omistajuuden muutokset. Mahdollisten omistajamuutosten yhteydessä myyjän ja ostajan intressien on kohdattava ammattikorkeakoulun toimintaedellytykset turvaten. Omistajavaihdoksissa toimiluvan uudelleen arviointi valtioneuvostossa on viimekätinen keino koulutustoiminnan ja taloudellisten edellytysten varmistamiselle. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen muodostamat korkeakoulukonsernit, joissa yliopisto on ammattikorkeakouluosakeyhtiön suurin tai ainoa omistaja, rakentuvat duaalimallin pohjalle (Lappi, Oulu, Vaasa, Tampere, Jyväskylä, Lappeenranta-Lahti, Åbo Akademi-Novia). 15 ammattikorkeakoulua toimii muulla omistuspohjalla; omistajina ovat muun muassa kunnat, kauppakamarit ja säätiöt.

Kansallinen korkeakoulujen ohjaus ja muun muassa valtion perusrahoituksen jaossa käytettyjen rahoitusmallien erillisuus ja niiden rakenne tunnistavat korkeakoulusektorien erilaiset tehtävät ja luovat kannusteita moninaiselle, korkeakoulusektorien profiilien mukaiselle korkeakoulutukselle ja TKI-toiminnalle. Korkeakoulukonserneissa yliopistot ja ammattikorkeakoulut toimivat omina toimijoinaan, joiden osalta myös omaisuusmassa on lakisääteisesti turvattu ja jakamaton.

Alueellisesti ja kansallisesti käynnissä on useita tulevaisuustyö- ja strategiaprosesseja, joissa on tunnistettu keskeisiä muutostekijöitä, joita ovat muun muassa demografia ja pienenevät ikäluokat. Näiden vaikutus alueiden elinvoimaan, kuten myös koulutussektoriin kokonaisuutena, on kiistaton. Alueilla on tunnistettu, että paremman tulevaisuuden rakentamisessa tarvitaan opiskelijoista ja osaavasta henkilökunnasta käytävän keskinäisen kilpailun sijaan eri tahojen syvenevää yhteistyötä ja voimien yhdistämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on eduskunnan toimeksiannosta selvittänyt päätöksentekoa sekä palvelu- ja hallintotehtävien järjestämistä korkeakoulukonserneissa. Vuosina 2018 ja 2021 laadittujen selvitysten mukaan päätöksenteko tapahtuu ammattikorkeakouluissa omistuspohjasta riippumatta ammattikorkeakoululain mukaisesti. Vuoden 2021 selvitys osoitti, että konserniohjaus ja yhteisten palveluiden järjestäminen on hoidettu yhteistä etua tavoitellen, ja ammattikorkeakoulujen rahoitusta ei ohjaudu yliopistoille tai päinvastoin. Lisäksi aiheesta on julkaistu akateemisia tutkimuksia ja opinnäytetöitä eri puolelta Suomea. Uusien yhteistyöjärjestelyjen yhteydessä eri toimijat ovat käynnistäneet oman päätöksentekonsa tueksi selvityksiä esimerkiksi alueen elinvoimasta ja korkeakoulukonsernien sekä muun korkeakoulujen välisen syvenevän yhteistyön mahdollista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valvonta ja ohjaus, kuten rahoitusmallikannusteet, nelivuotisten sopimusten tavoitteisto tulos- ja seurantaindikaattorieineen sekä välitarkasteluineen ja vuosittaisine raportointeineen rakentuvat duaalimallin mukaiselle työnjaolle. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä sopimusneuvotteluissa ja sopimuskauden aikaisissa välitarkasteluissa neuvottelun asialistalla on korkeakoulujen toiminnan kehittyminen konserneissa. Konsernit ja niitä koskeva tavoitteenasetanta on kirjattu konsernikorkeakoulujen sopimusteksteihin, ja korkeakoulut raportoivat tavoitteiden etenemisestä säännöllisesti. Ministeriö on toteutuneissa konsernijärjestelyissä osoittanut taloudellista tukea yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tiivistyvään yhteistyöhön konsernirakenteissa. Rahoitusta ei voi käyttää omistussjärjestelyihin, vaan rahoitus on kaikissa tapauksessa osoitettu toiminnan strategiseen kehittämiseen ja edellyttää selkeitä kehittämissuunnitelmia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että ammattikorkeakoulujen on ilmoitettava ministeriölle omistuspohjansa suunnitelluista ja toteutuvista muutoksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole osapuoli omistussjärjestelyissä, mutta tarvittaessa konsultoi konsernivalmisteluprosessin suunnittelua ja hyväksyttävyyttä suhteessa lainsäädäntöön.

Omistajavaihdos esimerkiksi kunnasta yliopistoon on ensisijaisesti yhtiöoikeudellinen ja sallittu järjestely. Opetus- ja kulttuuriministeriön rooli ei ole estää tai hyväksyä osakekauppaa, vaan varmistaa, että ammattikorkeakoulutoiminta täyttää jatkossakin toimiluvan ja lain vaatimukset. Ammattikorkeakoululain ja sen esitöiden mukaan valtioneuvosto myöntää opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelusta toimiluvan osakeyhtiölle ammattikorkeakoulutoimintaan. Luvan edellytyk-

senä ovat koulutustarve sekä taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset. Lisäksi yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ei saa olla määräenemmistöehtoja, jotka estäisivät rakenteellista kehittämistä. Näin lainsäätäjä on nimenomaisesti halunnut mahdollistaa rakennemuutoksia.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista konsernikohtaista päätöksentekoa eikä esimerkiksi sitä, että yksi korkeakoulu voisi hoitaa toisen tehtäviä osittaista opetusyhteistyötä lukuun ottamatta ilman lainsäädännön muutosta. Korkeakoulukonsernit ovat olleet aloitteellisia ja tehneet oman selvitystyönsä, jossa tunnistetaan lainsäädännöllisiä sekä ohjaukseen ja rahoitukseen liittyviä esteitä konsernikorkeakoulujen yhteistyön tiivistämiseksi ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi sekä uudenlaisten, lainsäädäntömuutoksia vaativien rakenteellisten ratkaisujen tunnistamiseksi.

Helsingissä 13.5.2026

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie

**VN/13167/2026-OKM-2**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: