

Keskustelumuistio: Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien kehittäminen koulutusjärjestelmässä

Sisällys

1) Johdanto	3
2) Lähtökohdat	3
Järjestelmän vastattava paremmin tulevaisuuden tarpeisiin	3
Koulutustarjonnan kohdentuminen	4
Johtopäätökset	5
3) Toimintaympäristön muutos	5
Oppivelvollisuuden laajeneminen	5
Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus	6
Pohjoismainen työvoimapalvelumalli	6
TE-palvelujen siirtyminen kunnille	6
Sosiaaliturvauudistus	6
4) Ohjauksen ja kohdentamisen kysymyksistä	7
Korkeakoulut	7
Ammatillinen koulutus	11
Vapaa sivistystyö	14
Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus	15
5) Jatkovalmistelu	15

1) Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti hallituskaudella toteutetaan jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus. Kokonaistarkastelussa tulee ottaa huomioon koko koulutuspolun koulutuksen tarjonnan ja rahoituksen, sosiaaliturvan, muutosturvan, työttömyysturvan, omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen sekä osaamisen tunnistamisen niveltäminen uuteen järjestelmään.

[Parlamentaarisen ryhmän linjaukset](#) valmistuivat 17.12.2020.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen visio on, että kaikilla on merkityksellisen elämän edellyttämät tiedot, taidot ja osaaminen, että jokainen kehittää osaamistaan työuran aikana ja että osaaminen uudistaa työelämää ja työelämä osaamista.

Vision pohjalta on asetettu jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteet. Keskeisimpiä tavoitteita ovat väestön osaamistason nousu, työllisyysasteen paraneminen, osallistumisen tasa-arvon lisääntyminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden paraneminen. Parlamentaarinen ryhmä linjasi 27 toimenpidettä, joita tavoitteisiin pääsemiseksi käynnistetään.

Linjausten toimeenpano on käynnissä. Parlamentaarinen uudistushanke jatkuu 31.3.2023 asti.

Yhtenä parlamentaarisen ryhmän jatkovalmistelua edellyttävänä linjauksena oli korkeakoulujen ja oppilaitosten nykyisen työkäisille kohdennettavan koulutustarjonnan uudistaminen.

Tässä muistiossa on pohdittu erilaisia vaihtoehtoja, joilla nykyistä korkeakoulujen ja oppilaitosten koulutustarjontaa olisi mahdollista avata ja kohdentaa jatkuvan oppimisen kohderyhmälle niin, että se tukisi jatkuvan oppimisen tavoitteiden saavuttamista. Ratkaisujen tulee muodostaa muiden koulutuspolitiittisten tavoitteiden kanssa koherentti politiikkakokonaisuus.

Valtioneuvosto antoi 8.4.2021 eduskunnalle [koulutuspolitiittisen selonteon](#), jossa linjataan koulutuksen ja tutkimuksen tavoitetila kohti 2040-lukua sekä sen saavuttamiseksi tarvittavat voimavarojen, rakenteiden ja ohjauksen muutokset. Selonteossa hallitus asetti tavoitteeksi, että koko nuorten ikäluokka suorittaa toisen asteen tutkinnon ja vähintään 50 prosenttia nuorista aikuisista suorittaa korkeakoulututkinnon. Tavoitteena on myös, että kaikilla on mahdollisuus kehittää ja uudistaa osaamistaan työuran eri vaiheissa riippumatta taustasta, työpaikasta, asuinpaikasta, elämäntilanteesta tai vammaisuudesta. Selonteossa todetaan, että koulutus- ja osaamistason nousu ei ole mahdollista ilman koulutuksen ja tutkimuksen riittävää resursointia ja resurssien viisasta kohdentamista.

2) Lähtökohdat

Järjestelmän vastattava paremmin tulevaisuuden tarpeisiin

Työelämä ja sen osaamisvaatimukset muuttuvat nopeasti. Keskeisimpiä muutostekijöitä ovat globalisaatio, teknologinen muutos ja ikärakenne. Osaamisen päivittäminen on yhä tärkeämpää kaikille työn sisältöjen ja vaadittavien taitojen muuttuessa ja uudistuessa. Myös ammatin vaihtaminen on välttämätöntä yhä useammalle.

Teknologian kehitys hävittää vanhoja tehtäviä ja ammatteja. Eniten muuttuvat ja vähenevät lyhyempää koulutusta edellyttävät työt. Samalla syntyy uutta työtä, joka ennakoitietojen mukaan edellyttää valtaosin korkea-astetasoista osaamista¹. Mikäli tätä muutosta ei pystytä osaamisen kehittämällä tukemaan, voi edessä olla paheneva heikosti koulutettujen työttömyys ja samanaikainen talouden uudistumista jarruttava osajapula. Ja toisin päin: oikein kohdennetuilla ja mitoitetuilla osaamispanostuksilla on mahdollista merkittävästi edistää ja tukea yhteiskunnan ja työelämän digitalisaatiota, vihreään talouteen siirtymistä ja muuta työelämän rakennemuutosta.

¹ Hanhijoki, Ilpo (2020), Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035. Osaamisen ennakoitintilauksen ennakoitintuloksia tulevaisuuden koulustarpeista. Opetushallitus 2020:6.

Jopa puoli miljoonaa työkäistä on lähivuosina tilanteessa, jossa omaa osaamista pitää uudistaa tai osaamistasoa nostaa aiemmin kuvattujen työelämän ja yhteiskunnan muutosten vuoksi. Haasteellista on, että osaamisen kehittäminen pitäisi pystyä hoitamaan keinoin, jotka eivät pienennä työllisyysastetta eli vähennä työvoimaan osallistuvien osuutta tai määrää. Siksi työuran aikaisen osaamisen kehittämisen on tapahduttava pääsääntöisesti työtä ja opiskelua yhteen sovittamalla ja muutoin elämäntilanteen huomioon ottavalla tavalla.

Viimeisten vuosien aikana toteutetut ammatillisen koulutuksen lainsäädännön ja korkeakoululainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien uudistukset sekä työttömyysetuuksia ja aikuiskoulutustukea koskevat muutokset tukevat työuran aikaista jatkuvaa oppimista. Toimet eivät kuitenkaan riitä työkäisen väestön uudelleen- ja täydennyskoulutushaasteeseen vastaamiseksi. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD arvioi raportissaan³, että Suomella on kehittynyt koulutusjärjestelmä, joka tarjoaa monipuolisia osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia työkäisille eri koulutusasteilla. Osallistuminen ja osaaminen ovat korkealla tasolla. Samalla jatkuvan oppimisen järjestelmässä on merkittäviä koulutuksen kohdentumiseen liittyviä haasteita, mikä konkretisoituu koulutuksen voimakkaana kasautumisena ja eräiden ryhmien jäämisenä kokonaan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle sekä työvoiman kohtaanto-ongelmana. OECD:n raportissa todetaan myös, että Suomessa työmarkkinoiden tarpeisiin vastaavien lyhyiden koulutusten tarjonta on vähäistä. Työvoiman saatavuusongelmat olivat kasvussa aina vuoden 2020 alkuun asti. Vuoden 2020 alussa noin 45 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista ilmoitti, että niillä oli vaikeuksia löytää työntekijää avoinna olleeseen työpaikkaan. Korona on vähentänyt rekrytointiongelmia, mutta ongelmia on edelleen yleisesti.

Valtioneuvosto antoi 8. huhtikuuta 2021 eduskunnalle koulutuspoliittisen selonteon, jossa todetaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen ikäluokkien pienentyvän voimakkaasti jo vuoteen 2030 mennessä. Toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä tulee olemaan nykyistä suurempi aina vuoteen 2030 asti, kunnes se kääntyy voimakkaaseen laskuun. Korkeakouluikään tulevat ikäluokat tulevat olemaan 2030-luvun puoliväliin saakka suunnilleen nykyisen kokoisia ja pienenevät sitten.

Koulutustarjonnan kohdentuminen

Työkäiselle soveltuvaa koulutustarjontaa on kaikilla koulutusasteilla. Suurelta osin työkäisille tarkoitettuihin koulutusmuotoihin osoitettiin talousarviossa vuonna 2021 yhteensä noin 525 miljoonaa euroa².

Summa on kuitenkin merkittävästi pienempi kuin työkäisille todellisuudessa kohdentuvat julkisen koulutusjärjestelmän resurssit. Vähintään 25-vuotiaiden ammatillisiin opintoihin ja vähintään 30 vuotiaan tutkinnon suorittaneiden korkeakoulu-opintoihin, pääasiassa tutkintoon johtavaan koulutukseen, käytetään julkista rahaa yhteensä laskennallisesti arvioituna noin 1,18 miljardia euroa³. Tutkintokoulutuksen aloitti noin 97 600 työkäistä (vähintään 25-vuotiasta) vuonna 2019, mikä on yli puolet kaikista uusista opiskelijoista. Ammatillisen tutkintokoulutuksen uusista opiskelijoista (116 216) 59 prosenttia ja korkeakoulujen tutkintokoulutuksen uusista opiskelijoista (62 900) 46 prosenttia on vähintään 25-vuotiaita⁴.

Tilanne johtuu ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen osalta eri syistä. Korkeakoulutuksen osalta on osittain kyse siitä, että toiselta asteelta valmistuvat eivät hakijasumasta johtuen pääse aloittamaan korkeakoulutusta haluamassaan aikataulussa, ja aloittamisikä on tästä johtuen korkea. Ammatillinen koulutus puolestaan on tarkoitettu paitsi juuri perusopetuksen päättäneille nuorille myös työelämässä jo oleville aikuisille. Erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkinnot tarjoavat työkäisille mahdollisuuden osaamisen päivittämiseen työuran aikana.

² Yleissivistävässä koulutuksessa aikuisten perusopinnot ja lukiokoulutus sekä aineopinnot, ja korkeakouluissa avoimet korkeakouluopinnot, erikoistumiskoulutukset, erillisopinnot ja maahanmuuttajien valmentava koulutus. Pääasiassa työkäisiä palvelevat tutkintoon johtamaton työvoimakoulutus, vapaan sivistystyön koulutustarjonta ja jatkuvan oppimisen avustukset.

³ Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kohdentumisessa vähintään 25vuotiaalle on käytetty vuoden 2020 laskennallisen rahoituksen (yht. 1,85 mrd.) perusteena käytettyjen suoritteiden jakautumista ikäryhmittäin. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoituksen kohdentumisessa vähintään 30-vuotiaille käytetty tietoa muun kuin jatkuvan oppimisen koulutuksiin kohdentuvaa laskennallista rahoitusta (yht. 1,19 mrd.) ja vähintään 30 vuotiaana suoritettuja tutkintoja.

⁴ Lähde: Tilastokeskus, vuoden 2018 ammatillisen perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksen opiskelijat ja ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen uudet opiskelijat

Koulutuspoliittisena tavoitteena on nostaa korkeakoulutettujen osuus 50 prosenttiin 25-34 vuotiaista. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että korkeakoulututkinto suoritetaan pääosin ennen 25 ikävuotta. Tämä taas edellyttää korkeakouluopintojen aloittamista pääosin viimeistään 21 vuotiaina. Tavoitteen saavuttamisen sivuvaikutus on, että edellä kuvatusti laskettu ”aikuisille kohdentuva” rahoitus vähenee huomattavasti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että *mahdollisuudet* aloittaa ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaminen myös myöhemmällä iällä vähenisivät. Tavoitteena on tilanne, jossa ihmisiä, jotka ovat 25 ikävuoden jälkeen tilanteessa, jossa ensimmäistä korkeakoulututkintoa ei ole vielä suoritettu, on yksinkertaisesti vähemmän ja siten myös aloittamista tapahtuu vähemmän.

Samalla on syytä huomata, että tutkintoon johtavassa koulutuksessa vähintään 25-vuotiaana aloittaneista yli 55 prosentilla oli jo aikaisemmin vähintään saman tasoinen tutkinto suoritettuna.⁵ Tämä merkitsee sitä, että merkittävä osa työikäisistä päivittää, täydentää tai uudistaa osaamistaan hyödyntämällä julkisesti rahoitettua tutkintoon johtavaa koulutusta tai sen osia. Yksilöt pyrkivät hyödyntämään tarjolla olevaa koulutusta rationaalisesti. Kun työssä oleville tarkoitettua tarkoituksenmukaista koulutustarjontaa ei riittävästi ole ja kun tutkintokoulutus on maksutonta, hakeutuvat tutkinnon jo kertaalleen suorittaneet uudestaan tutkintokoulutukseen. Tämä on esimerkiksi korkeakoulujen osalta osaltaan johtanut tilanteeseen, jossa vain yksi kolmesta uudesta ylioppilaasta jatkaa opintojaan välittömästi⁶. Kasautuvasta hakijasumasta johtuen korkeakoulupaikkoja ei riitä koko ylioppilasikäluokalle ja ammatillisen koulutuksen jälkeen korkeakoulutukseen pyrkiville. Korkeakoulujen hakijasuma myös lisää ammatillisen koulutuksen kysyntää ylioppilastutkinnon suorittaneissa nuorissa ikäluokissa.

Johtopäätökset

- Tarpeet työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ovat mittavia eikä ole mahdollista, että kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin voitaisiin julkisin varoin vastata. Jatkuvan oppimisen uudistaminen on toteutettava pääasiassa kehityksen sisällä. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että rajalliset julkiset voimavarat kohdennetaan yhteiskunnan ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. (kohdentaminen tässä; resursseja kokonaisista tutkinnoista lyhyempiin osiin)
- Järjestelmän (työikäisille tarkoitettun, osaamisen täydentämiseen, päivittämiseen ja uusintamiseen tarkoitettun koulutustarjonnan) ohjattavuutta on merkittävästi parannettava.
- Pitää lisätä kohdennettavissa olevaa (kohdentaminen tässä; muuta koulutustarjontaa joustavammin esim. työelämän tarpeiden mukaan eri aloille kohdennettavissa olevaa, joillekin ryhmille kohdennettavissa olevaa) kestoltaan lyhyempää, toteutukseltaan joustavaa jatkuvan oppimisen tarjontaa, joka mahdollistaa työnteon ja perhe-elämän ohessa tapahtuvan opiskelun (ei alenna työllisyysastetta).

3) Toimintaympäristön muutos

Oppivelvollisuuden laajeneminen

Hallitusohjelman tavoitteena on, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen ja toisen asteen opinnoista tulee maksuttomia laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluville nuorille. Laajennettu oppivelvollisuus astuu voimaan vuonna 2021. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran niihin oppivelvollisiin, jotka keväällä ovat olleet perusopetuksen 9. luokalla (pääosin vuonna 2005 syntyneet). Oppivelvollisuuden laajentuminen vaikuttaa erityisesti lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja perusopetuksen järjestäjien toimintaan. Sen myötä toisen asteen koulutuksen

⁵ Korkeakoulujen paikan vastaanottaneista vähintään saman tasoinen tutkinto oli vuonna 2020 yhteensä 26 %:lla (yli 25 v.). Samantasoiseksi tutkinnoiksi oli laskettu amk-tutkinto ja kandin tutkinto. Jos kandin tutkintoon tulleita amk-tutkintotähtäisiä ei lasketa niin osuus on 23 %. Isoin osa noista oli amk-koulutukseen tulleita, joilla oli aiempi amk-tutkinto. Aloista Sote-alalla oli isoin osuus samalle alalla hakeutuneita (44 %) ja myös tekniikassa oli paljon (38 %). Esimerkiksi kaupan alan koulutuksiin menneistä vain 6 %:lla oli aiempi kaupan alan tutkinto, muut olivat selkeämmin alan vaihtaneita.

⁶ Vuonna 2021 lisäpaikoista johtuen 39% jatkoi korkeakoulutuksessa

piiriin arvioidaan tulevan vuosittain vuositasolla noin 8 000 lisäopiskelijaa nykytilaan verrattuna. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä panostuksia maksuttomien oppimateriaalien ja työvälaineiden lisäksi oppivelvollisten ohjaukseen, erityisesti opintojen keskeyttämisen alla olevien ja nivelvaiheen koulutuksessa olevien lisäohjaukseen sekä tutkinnon suorittaneiden jälkiohjaukseen.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus

Osana jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanoa hallitus on päättänyt perustaa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen, jota koskeva laki tuli voimaan 1.9.2021. Lain mukaisesti Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus koordinoi ja kehittää työikäisille suunnattuja tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, analysoi työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointitietoja ja tukee alueellisia verkostoja sekä erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen. Palvelukeskuksen toiminta käynnistyy loppuvuodesta 2021.

Palvelukeskuksen perustaminen lisää kohdennettujen, joustavien, lyhyiden ja työelämän rakennemuutoksia tukevien koulutusten tarjontaa työikäisille. Koulutusten rahoitukseen palvelukeskuksella on käytettävissä yhteensä 90 miljoonaa euroa vuosina 2021-2024. Palvelukeskuksen rahoittamat koulutus- ja osaamispalvelut ovat oppilaitoksille, koulutuksen järjestäjille ja korkeakouluille uusi toimintamahdollisuus, johon osallistuminen on vapaaehtoista. Lisäksi oppilaitokset ja korkeakoulut saavat palvelukeskuksen tuottamasta ennakointitiedosta, muusta tietotuotannosta ja kehittämistyöstä sekä alueellisista verkostoista tukea oman strategisen ja operatiivisen toimintansa suunnittelun tueksi.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli

Hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee työttömyysturvan ja työttömien palveluiden uudistuksen, jonka tavoitteena on lyhentää työttömyysjaksojen kestoja, helpottaa lyhytaikaisen työn vastaanottamista, kannustaa työnhakuun sekä uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa. Tarkoituksena on, että työnhakijan työllistymissuunnitelmassa sovitaan henkilökohtaisesta työnhakuvaihtoehdosta ja palveluista, kuten esimerkiksi koulutuksesta ja kuntoutuksesta. Lisäksi hallituksen ohjelmassa mainitaan, että työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun resurssit työ- ja elinkeinotoimistoissa turvataan.

Osana edellä mainittua kokonaisuutta hallitus on päättänyt valmistella niin sanottua pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia, jota koskeva hallituksen esitys on valmisteilla. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallin myötä prosessiin tulisi muutoksia, jotka tukevat työnhakijoiden ohjaamista osaamisen kehittämistä koskeviin palveluihin. Työnhakua ja sitä tukevia palveluja tehostetaan myös koulutuksen aikana. Muutoksen myötä on odotettavissa, että joustavien, lyhytaikaisten ja työikäisille soveltuvien osaamispalvelujen kysyntä tulee kasvamaan. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimivuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että työnhakijoiden tarvitsemia osaamispalveluita on riittävästi saatavilla. Tämä edellyttää jatkuvaa oppimista tukevia koulutusmahdollisuuksia.

TE-palvelujen siirtyminen kunnille

Lisäksi hallitus päätti puoliväliriihessä jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille ja palvelujen on tarkoitus siirtyä kokonaan kunnille vuoden 2024 aikana. Palvelujen siirron yksityiskohdat tarkentuvat valmistelun edetessä, mutta sillä tulee olemaan merkittävät vaikutukset työllisyyden hoidon rakenteisiin ja erityisesti työnhakijoiden osaamisen kehittämisen palvelujen toteuttamiseen. Siirron onnistumisen kannalta oleellista on, että kohderyhmälle soveltuvia osaamispalveluita on riittävästi saatavilla ja ne ovat työllistymisen näkökulmasta oikein kohdentuneita.

Sosiaaliturvauudistus

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä.

Valtioneuvosto asetti keväällä 2020 parlamentaarisen komitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta. Komitean toimikausi on 23.3.2020 – 31.3.2027.

Komitea työstää kannanottoja, joissa se kuvaa, mitä sosiaaliturvan ongelmia se työssään ratkaisee, ratkaisujen suuntaviivat sekä sen, millaiselle sosiaaliturvan rakenteelle ratkaisut perustuvat. Kannanotot ovat runko uudistuksen tiekartalle, joka julkaistaan komitean välimietintönä keväällä 2023. Komitean syyskuun kokouksen yhtenä aiheena on jatkuva oppiminen ja opiskelun aikainen toimeentuloturva.

4) Ohjauksen ja kohdentamisen kysymyksistä

Korkeakoulut

Korkeakoulujen tutkintokoulutusta hyödynnetään osaamisen täydentämisen tarpeisiin osin epätarkoituksenmukaisesti. Korkeakoulutuksen ylikysynnästä johtuen paikkojen allokoituminen hakijoille on pääsääntöisesti nollasummapieliä. Yhden paikka on toiselta pois. Jos yksi hakija saa kaksi paikkaa, joku jää kokonaan ilman. Nykytilassa korkeakoulujen tutkintokoulutuksen kohdentumista mahdollisimman monelle tuetaan kahdella mekanismilla. Ensinnä *Yhden paikan säännön* mukaan voi ottaa vastaan korkeintaan yhden opiskelupaikan per alkava lukukausi. Toiseksi korkeakouluilla on velvollisuus varata osa opiskelupaikoista ensimmäistä paikkaa hakeville. Nämä ns. ensikertalaiskiintiöt ovat olleet käytössä vuodesta 2016 alkaen, mutta vasta viime vuosina ne ovat alkaneet vaikuttaa paikkojen kohdentumiseen.⁷ Edelleen kuitenkin neljäsosa (ensimmäisen syklin) korkeakoulupaikoista kohdentuu hakijoille joilla on aiempi opiskeluoikeus ja 10% henkilöille, joilla on aiempi Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto (osalla kummatkin).⁸ Voidaan arvioida, että kiintiöiden ansiosta korkeakoulupaikkoja kohdentuu hakijoille, jotka muuten jäisivät kokonaan ilman korkeakoulupaikkaa. Hallitusohjelman mukaan ”*Jotta suurempi osuus ikäluokasta suorittaisi korkeakoulututkinnon 2030 mennessä, aloituspaikkojen lisäyksen ohella pyritään edelleen kohdentamaan opiskelupaikkoja erityisesti ensimmäistä korkeakoulututkintoa suorittaville ja kehittämään alanvaihtajille ja lisäpätevyyttä etsiville vaihtoehtoisia valintaväyliä tutkintokoulutukseen.*” Korkeakoulut ovat olleet kiintiöiden asettamisessa varovaisia.

Mahdollisia keinoja siirtää tutkintokoulutukseen kohdistuvaa kysyntää lisäämällä jatkuvan oppimisen koulustarjontaa:

a) Lisätään kannustimia jatkuvan oppimisen tarjontaan korkeakoulujen rahoitusmalleissa.

Mikäli nykymuotoisten rahoitusmallien jatkuvan oppimisen osuutta lisättäisiin, ohjaisi tämä luultavasti korkeakoulujen resurssien käyttöä pois tutkintokoulutuksesta tai tutkimuksesta. Tutkintokoulutukseen liittyvällä koulutustasotavoitteella voisi perustella pikemminkin päinvastaista muutosta. Rahoitusmallien suurempi remontti, joka kannustaisi korkeakouluja tarjoamaan koulutusta huomattavasti koordinoitummin kokonaisuutena yhteistyössä, voisi olla perustellumpi keino (ks. kohta c), jolloin tarjonnan lisääminen tapahtuisi käytännössä koulutustoiminnan tuottavuuden lisäyksen kautta. Korkeakoulujen vuoden 2021 alusta lähtien käytössä olleet rahoitusmallit lisäsivät jatkuvan oppimisen perusteella allokoitavaa rahoitusta suhteessa aiempaan. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa on 8 prosenttia (aiemmin 5 %) ja yliopistojen mallissa 4 prosenttia (aiemmin 2 %) kohdennetaan jatkuvan oppimisen opintopisteiden perusteella. Tähän lasketaan avoimen korkeakoulutuksen, erikoistumiskoulutusten, erillisten opintojen sekä ammattikorkeakoulujen osalta maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopisteet. Taulukossa 1 alla on esitetty opintopistemäärien kehitys viime vuosina. Pistemäärät ovat kasvaneet huomattavasti, mutta ei ole täysin selvää missä määrin vuoden 2020 korkeat luvut ovat koronavuoden erikoisuus ja missä määrin jatkuva ilmiö.

Taulukko 1: Jatkuvan oppimisen opintopisteet korkeakouluissa 2016-2020

⁷ <https://tilastoneuvos.vipunen.fi/2020/10/23/havainnot-ja-ohjeet-kevaan-2020-opiskelijavalinnoista-opiskelijavalintauudistus-covid-19-ja-lisaaloituspaikat-osa-1/>

⁸ Joiltain osin ilmiön takana on työelämän käytäntöjen ja tutkintojärjestelmän muodostamat odotukset useille saman tasoille ammattikorkeakoulututkinnoille mm. sosiaali- ja terveysalalla.

		2016	2017	2018	2019	2020	Kasvu 2016- 2020
AMK	Avoim korkeakoulu	201 841	202 940	232 133	297 500	467 920	132 %
	Erillinen opinto-oikeus	3 708	1 004	8 386	4 298	8 111	119 %
	Erikoistumiskoulutukset	1 812	9 799	19 714	28 262	38 565	2028 %
	Maahanmuuttajien valmentava koulutus	1 504	3 760	3 977	3 478	4 622	207 %
YO	Avoim korkeakoulu	355 115	354 102	371 294	416 366	557 181	57 %
	Erillinen opinto-oikeus	42 061	38 234	35 214	36 848	46 756	11 %
	Erikoistumiskoulutukset	944	7 223	8 087	13 078	12 482	1222 %
	Erillinen opinto-oikeus, opettaja	33 720	30 194	30 039	26 601	27 447	-19 %

Osittain opintopistemäärien kasvu voi johtua avoimen väylän laajentamisesta. On huomattava, että avoin korkeakouluopetus on valtaosin järjestetty samalla perusrahoituksella kuin tutkintokoulutuskin. Korkeakoulun (ja korkeakoulujärjestelmän) kannalta opiskelijan suorittaman tutkinnon kustannukset ovat samat (tai jopa isommat) jos opiskelija valitaan koulutukseen avoimen väylän kautta. Erona on, aiheutuvatko kustannukset ennen vai jälkeen varsinaista valintaa opiskelijaksi. Korkeakoulujärjestelmän taloudellinen hyöty suhteessa opiskelijan valintaan ilman avoimen opintoja on pelkästään avoimen opinnoista opiskelijalta saaduissa maksuissa, eli esimerkiksi 30 opintopisteen opintojen osalta 450 euroa, josta osa kuluu avoimen yliopiston hallinnon järjestämiseen. Summa on marginaalinen koulutuksen kustannuksiin nähden, eli tutkintokoulutuksen volyymin kasvattamisen keinoksi tästä ei ole. Korkeakoulujen nykyinen rahoitusmalli on käytössä kuluvan sopimuskauden loppuun (2024) asti. Rahoitusmallista on ollut tapana tehdä päätökset kahta vuotta ennen niiden soveltamista. Vakiintuneen aikataulun mukaan muutokset on siis valmisteltava vuoden 2022 aikana, vuodenvaihteessa 2022-23 päätettäväksi.

- b) Avointa verkkotarjontaa lisätään ja koordinoidaan.** Hallitusohjelman mukaan ”kehitetään korkeakoulujärjestelmää oppijan ja jatkuvan oppimisen alustaksi: Eri statuksella toimivat oppijat – tutkinto-opiskelijat, elinikäiset oppijat ja opiskelupaikkaa vaille olevat – voisivat opiskella joustavasti opintoja kaikkien Suomen korkeakoulujen tarjonnasta organisaatorajoista ja maantieteellisistä rajoituksista riippumatta. Painotetaan korkeakoulujen ohjausta ja rahoitusta siten, että se kannustaa korkeakouluja avaamaan koulutustarjontaansa mahdollisimman laajasti muillekin kuin omille tutkinto-opiskelijoilleen sekä järjestämään opetusta yhteistyössä korkeakoulujen kesken.” Ilman lisärahoitusta tarjonnan ja osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen tapahtuisi tuottavuuden lisäyksen kautta. Korkeakoulujen digivisio luo edellytyksiä korkeakouluille toimia ja tarjota koulutusta koordinoitusti yhdessä, ja mahdollistaa osallistuminen erilaisissa elämäntilanteissa oleville. Keinona tuottavuuden lisäämiseen voisi siis olla, että esimerkiksi korkeakoulujen rinnakkain samaan aikaan tarjoamia verkkototeutuksia ei järjestetä nykyisessä määrin. Käytännössä korkeakouluja tulisi kannustaa, ohjata ja/tai velvoittaa koordinoimaan avointa verkkotarjontaa kokonaisuutena, jossa päällekkäisyyksiä on vähän. Samalla esimerkiksi sivuaineopintomahdollisuudet yli korkeakoulurajojen yli voisivat kasvaa. Rahoitusmallien uudistaminen kattavasti yhteistyöhön kannustavaksi voisi olla tässä yksi elementti (ks. myös a yllä). Lisäksi tulisi pyrkiä luomaan toteutuksia, joissa yksittäisen opiskelijan lisäämisen rajakustannus on lähellä nollaa (niillä aloilla joilla tällainen on mahdollista). Alakohtaisesta yhteisestä tarjonnasta on esimerkkejä, esim. Fitech. Tavoitetta voidaan edistää kuluvalle hallituskaudella vaikuttamalla informaatio-ohjauksen keinoin digivisiotyöhön ja toisaalta toiminnallisen muutoksen aikaansaamiseksi korkeakouluissa. Rahoitusmallimuutosten aikaikkuna on kuvattu kohdassa b.

- c) **Kannustetaan eri tavoin räätälöidymmän tarjonnan lisäämiseen.** Korkeakoulujen lyhytkestoinen jatkuvan oppimisen tarjonta koostuu nykylakien mukaan avoimena korkeakouluopetuksena (tai erillisinä opintoina) tarjottavista tutkinnon osista, liiketoimintana (vähintään kulut kattavilla hinnalla myydyistä) tarjotuista tutkinnon osista ja muusta liiketoimintana järjestetystä täydennyskoulutuksesta. Uusia (lyhyitä) koulutusmuotoja ei ole tarkoituksenmukaista luoda. Pikemminkin järjestelmää tulisi selkeyttää vähentämällä mekanismeja, joilla OKM:n pääluokan määrärahoja käytetään korkeakoulujen jatkuvan oppimiseen rahoittamiseen: viime vuosina jatkuvan oppimisen tarjontaa on myös rahoitettu erilaisin avustuksin. Koska liiketoimintaa ei voi tukea avustuksin, tällöin on kyse tutkinnon osista koostuvasta avoimen korkeakoulutuksen tai erillisten opintojen rahoittamisesta erikseen, vaikka näissä suoritettavat pisteet tulevat huomioiduksi myös rahoitusmalleissa. Ratkaisuna voisi olla, että mikäli tutkinnon osien järjestämiseen halutaan käyttää perusrahoituksen ulkopuolista valtion rahaa, tehdään tämä aina hankintana ja toimijana on Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.

Tarvetta on erityisesti tutkinnon osia räätälöidymmille koulutuksille. Tällaisia korkeakoulut voivat lain mukaan tarjota vain maksullisena täydennyskoulutuksena. Räätälöity tarjonta on maksullista liiketoimintaa ja siltä osin kuin tähän käytetään julkista rahaa, on hankinta ainoa tapa, jolla koulutusta voidaan julkisesti rahoittaa.

Vaihtoehtoisesti voitaisiin periaatteessa harkita rahoitusmallien ulkopuolelta julkisesti rahoitetun lyhytkestoisien koulutuksen muodon luomista lainsäädännöllä, mutta tätä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena. Joka tapauksessa tavoitteena voitaisiin pitää sitä, että korkeakoulujen perusrahoituksen allokoitumiseen ei vaikuta avustuksella tai muulla korkeakoulujen perusrahoituksen ulkopuolisella rahoituksella toteutettu koulutus: jos palvelukeskus, OKM tai kolmas osapuoli rahoittaa jatkuvan oppimisen koulutusta avustuksin tai hankinnoin, se ei kerryttäisi tuotoksia, joita huomioidaan rahoitusmallien mukaisen rahoituksen allokoimisessa. Käytännössä tällaisen rahoituksen pitäisi siis aina olla vähintään kustannukset kattavaa.

Edellä olevia ja täydentäviä ehdotuksia on koottu taulukkoon alla:

Korkeakoulun koulutusmuoto	Tavoite	Keino (alustavaa hahmottelua)
liiketoimintana järjestetty täydennyskoulutus (muu kuin tutkinnon osat)	Markkina kasvaa (lisää myyntiä ja ostamista) Tilannekuvan rakentaminen mm. TEAS hankkeessa https://tietokayttoon.fi/-/koulutusmarkkinat-suomessa-karma- Ainoa mekanismi, jolla julkinen toimija voi rahoittaa koulutusta on hankinta.	Korkeakoulu ei voi käyttää julkista rahaa toteuttamiseen, eikä voida siis rahallisesti tukea. (?) Kannustetaan keskustelun kautta korkeakouluja luomaan ikkuna "potentiaaliseen" räätälöitävään koulutustarjontaansa selkeinä räätälöitävinä tuotteina (kuvattu esim. aihiot, räätälöintiprosessi, hinta, jne.)
Täydennyskoulu tuksena järjestetyt tutkinnon osat (asiakas maksaa kokonaan, ei valtionrahoitusta)	Markkina kasvaa (lisää myyntiä ja ostamista). (?) Julkisen rahan käytön osalta selkeytetään järjestelmää siten, että avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa / erillisiä opintoja rahoitetaan perusrahoituksella eikä erikseen lisäksi hankerahoituksella. Tämä tarkoittaa sitä, että jos julkinen taho perusrahoituksen ulkopuolelta rahoittaa	Korkeakoulu ei voi käyttää julkista rahaa toteuttamiseen, eikä voida siis rahallisesti tukea. (?) Palvelukeskusta ohjataan rahoittamaan korkeakoulujen tutkinnon osat hankintoina, ei avustuksin. Vaihtoehtona on, että säännöksissä asti luodaan 100% hankerahoitettujen tutkinnon osien kategoria, jonka tuotoksia ei huomioida rahoitusmalleissa.

	tutkinnon osien tarjontaa, pyrittäisiin tämä tekemään hankintana.	(?) Sivuvaikutuksena, että korkeakouluissa luodaan myyntitoimintaa myös muille ostajille, kun koulutusta myydään julkiselle hallinnolle.
Avoin korkeakouluopetus (pääosin perusrahoituksella rahoitettu)	<p>Lisätään osallistumien mahdollisuuksia. (Hallitusohjelman mukaisesti ”korkeakoulut jatkuvan oppimisen alustana”).</p> <p>Ohjataan korkeakouluja kasvattamaan tarjontaa aloilla, joissa tarjontaa nykytilassa vähän.</p> <p>Lisätään aliedustettujen ryhmien osallistumista.</p> <p>Lisätään osallistumista työuran murroskohdissa.</p>	<p>Tehdään KOPO-selonteon mukainen avoimen korkeakoulun visio. Mahdollisia kehitysvaihtoehtoja:</p> <p>(?) Ohjauksen ja rahoitusmallin uudistaminen voimakkaasti yhteistyöhön kannustavaksi/edellyttäväksi (vrt. hallitusohjelmakirjaukset ja digivisio; ehdotukset a ja b yllä)</p> <p>(?) Aloilla, joissa skaalautuvat totutustavat ovat mahdollisia, niitä lisätään. Näissä voidaan hyödyntää myös toteutustapoja, joissa maksu vasta suoritusvaiheessa (”freemium-malli”)</p> <p>(?) Otetaan käyttöön maksuluokat esimerkiksi siten, että koulutus olisi maksutonta työttömille ja korkeakouluopetuksen ulkopuolelle jääneille ja toisaalta nykyistä kalliimpaa muille. hyvässä olisi aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisääntyminen, julkisten resurssien oikeampi kohdentaminen, ja hintakatoista riippuen järjestelmään tulevat lisäeurot. Haasteena olisi kohdennuksen hankaluus ja mahdolliset väliinpuotoajat.</p> <p>(?) Maksuluokat voisivat määräytyä myös opintojen vaiheen mukaan, esim. siten että maisteriopintojen tai kandidivaiheen lopun kurseista voi periä suurempia maksuja kuin perusopintojen kurseista.</p> <p>(?) Ohjataan tarjonnan alakohtaista volyymiä tutkintokoulutuksen tapaan rahoituskannustimin tai velvoittamalla säädöksin. Esim. määritellään aloittain rahoitusosuuksia tai velvollisuus järjestää koulutusvastuun mukaan osa opinnoista avoimena.</p>
Erilliset opinto-oikeudet (tutkinnon osien koulutus, jota ei erityisesti markkinoida, ja johon osallistutaan sellaisenaan tutkintokoulutuksen mukana)	<p>Lisätään tarjontaa ja osallistumisen helppoutta.</p> <p>(Nykytilassa esim. haku 2 kertaa vuodessa kuukausia ennen lukukauden alkua)</p>	(?) Poistetaan säännöksistä erottelu erillisten opintojen ja avoimen korkeakouluopetuksen välillä. Kun tavoite on, että suureen osaan tutkinnon osien opetusta voi osallistua myös ei-tutkinto-opiskelijana, ei erottelua pitäisi olla. Tätä ei voine kuitenkaan tehdä pistemäisenä lakimuutoksena vaan pitäisi olla osa jotain isompaa uudistusta.
Valmentavat koulutukset	Mm. Tapio Kosusen laatimassa saavutettavuussuunnitelmaluonnoksessa esitettiin maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta myös yliopistolakiin. Lausunnoilla yliopistot eivät varauksetta kannattaneet tätä.	Valmentava koulutus yliopistolakiin

	<p>Ammattikorkeakoulut järjestävät valmentavia maahanmuuttajien valmentavia koulutuksia. Yliopistot ovat tehneet kokeiluja.</p> <p>ks. lausunnot kohtaan 41</p> <p>https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=37a9f122-9f5b-4c0d-8114-660fe12d684e</p>	
Erikoistumiskoulutukset	<p>Erikoistumiskoulutusta koskeva uusi lainsäädäntö on tullut voimaan 1.1.2015, mutta uuden koulutusmallin hyödyntäminen ei ole vakiintunut kaikilla aloilla osaksi korkeakoulujen työelämäyhteistyötä, koulutustarjonnan suunnitteluja ja tutkimustiedon saavutettavuuden edistämistä.</p> <p>Selvitys 2019</p> <p>https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161577</p> <p>Erikoistumiskoulutukset ovat osallistujille maksullisia</p>	<p>Erikoistumiskoulutukset voitaisiin lanseerata laajemmin jatkuvan oppimisen tarpeisiin vastaavana koulutusmuotona.</p> <p>Erikoistumiskoulutusten asemaa pohditaan rinnakkain erikoisammattitutkintojen kehittämisen kanssa.</p>
Tutkintokoulutus (ammattikorkea koulututkinnot, alemmat korkeakoulututkinnot, ylempät korkeakoulututkinnot, ylempien ammattikorkeakoulututkintojen koulutus	<p>Vähennetään tutkintokoulutuksen hyödyntämistä jatkuvan oppimisen tarpeisiin tilanteissa, joissa kokonaisen tutkinnon suorittaminen ei ole tarpeen</p> <p>Ei ole selvää mikä osuus tutkintokoulutuksesta pitäisi ajatella jatkuvan oppimisen tarjontana</p>	

Ammatillinen koulutus

Yli puolet ammatillisen koulutuksen uusista opiskelijoista on yli 25-vuotiaita ja kaksi kolmasosaa ammatillisen oppivelvollisuusiän ylittäneitä. Ammatillisen perustutkinnon opiskelijoista 30 prosenttia on yli 25-vuotiaita.

Ammatillisia tutkintoja ovat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkinnot tarjoavat työikäisille mahdollisuuden osaamisen päivittämiseen työuran aikana. Ammatillisten tutkintojen ja tutkinnon osien lisäksi ammatillisessa koulutuksessa voi suorittaa tutkintoon johtamattomia koulutuksia, kuten ammatillista osaamista syventävä ja täydentävä koulutus, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen sekä ammatilliseen tehtävään valmistava koulutus, joka valmistaa ansio- ja liikennealentäjän, lennonjohtajan tai kaupunkiraideliikenteen kuljettajien tehtäviin.

Vuoden 2018 jälkeen suoritettujen tutkintojen määrä on laskenut. Vuonna 2018 ammatillisia tutkintoja suoritettiin yhteensä 81 000 ja vuonna 2020 vain 65 000. Samaan aikaan suoritettujen tutkinnon osien määrä on kasvanut 45 % niiden opiskelijoiden parissa, jotka ovat eivät tähtää koko tutkinnon suorittamiseen. Tämä kasvu on tullut ammatillisten perustutkintojen osista.

Kokonaisuudessaan suoritettujen osaamispisteiden määrä on vuosina 2018-2020 laskenut 6 prosenttia, joten tutkinnon osien lisääntyminen ei ole korvannut tutkintokoulutuksen vähentymistä.

Ammatillisten perustutkintojen, ammattitutkintojen ja erikoisammattitutkintojen keskinäinen suhde suoritetuissa tutkinnoissa on pysynyt samana. Perustutkintojen osuus vuonna 2020 suoritetuista

tutkinnoista oli 66 %. Suurimmillaan tämä osuus oli 72 prosenttia vuosina 2015 ja 2017. Alue- ja järjestäjäkohtaisesti kuitenkin on eroja. Erikoisammattitutkintojen kysynnästä puolet (48%) kohdistui johtamisen ja yritysjohtamisen, johtamisen sekä tuotekehityksen erikoisammattitutkintoihin, joita suorittavat pääasiassa muut kuin ammattikoulutetut.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijan opintopolku on yksilöllinen ja joustava. Koulutuksessa keskitytään puuttuvan osaamisen hankkimiseen. Aiemman osaamisen tunnustaminen on säädetty koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi. Jokaiselle koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), jossa tunnustetaan opiskelijan aiempi osaaminen ja suunnitellaan, millaista osaamista opiskelija tarvitsee sekä miten sitä hankitaan eri oppimisympäristöissä. Samalla suunnitellaan tarvittavat ohjaus- ja tukitoimet. Koulutuksen tavoitteeksi voidaan asettaa myös tutkinnon osan tai pienemmän osaamiskokonaisuuden opiskelu. Kaikkiin ammatillisiin tutkintoihin sisältyy myös yksi tai useampi valinnainen tutkinnon osa. Tutkintoihin voi sisältyä tutkinnon osia myös toisista ammatillisista tutkinnoista sekä tarvittaessa myös lukio-opinnoista ja korkeakouluopinnoista.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät saavat valtionrahoituksen pääosin laskennallisena rahoituksena. Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnetään laskennallisesti perusrahoitusta, suoritusrahoitusta ja vaikuttavuusrahoitusta. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä tasaa erilaisten tutkintotyyppien (perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot), koulutusalojen ja koulutukseen liitettävien tukitoimien (esim. VALMA) välisiä kustannuseroja kertoimilla. Lisäksi kertoimilla tuetaan koulutuspoliittisia tavoitteita, kuten vailla toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osaamisen kehittämistä.

Koulutuksen järjestäjän saama vuosittainen kokonaisrahoitus on sen toteuttamien erilaisten toimintojen summa, johon vaikuttavat myös opiskelijajoukon ominaisuudet ja tutkintojen ja tutkinnon osien suorittaminen sekä opintojen vaikuttavuus (mm. työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen, opiskelija- ja työelämäpalaute). Rahoitusjärjestelmä on budjettiperusteinen, laskennallinen ja suhteellinen. Eduskunta päättää kunakin vuonna momentin määrärahasta, joka jaetaan järjestäjille rahoitusjärjestelmän mukaisesti. Toteutuneet kustannukset eivät suoraan vaikuta määrärahan tasoon. Osin suoriteperusteinen rahoitusjärjestelmä kannustaa järjestäjiä toimimaan siten, että tutkinnon osia ja tutkintoja syntyisi mahdollisimman paljon. Koska järjestelmä on suhteellinen, yhden järjestäjän menestys suorituksissa on rahoituksellisesti pois niiltä järjestäjiltä, jotka eivät ole menestyneet yhtä hyvin.

Erityisesti työikäiselle väestölle tarkoitettujen ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta kertoimien määräytymiseen ovat vaikuttaneet mahdollisimman tarkka kustannusvastaavuus ja ko. tutkintomuotojen järjestämisen houkuttelevuus. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kustannukset näyttäisivät olevan selvästi pienempiä kuin perustutkintojen. Tämä on johtanut kertoimen asettamiseen selvästi perustutkintoja alemmas. Alhaisemmalla kertoimella saattaa kuitenkin olla vaikutusta tutkintomuodon järjestämisen houkuttelevuuteen. Mikäli sama asiakasryhmä ohjataan niiden sijaan suorittamaan perustutkintoa tai sen osaa, on siitä järjestäjälle koitua taloudellinen hyöty huomattavasti suurempi.

Toimintaa ohjaavia erilaisia rahoituskertoimia on 43, eikä yksittäisten kertoimien ohjausvaikutuksesta ole varmuutta. Koulutuksen järjestäjien päätöksiin kertoimet vaikuttavat eri tavoin ja päätöksenteossa niille annetaan paikallisesti erilaisia merkityksiä. Kertoimien runsauden takia rahoitusjärjestelmään ei muodostu selkeää tavoitteellisuutta ja eri väestöryhmille suunnattavaa koulutusta ja tukitoimia on vaikea ennakoida.

Suhteellinen rahoitusjärjestelmä taas vaikuttaa siihen, että järjestäjien on taloudellisen hyödyn näkökulmasta kannattavaa rekrytoida koulutukseen sellaisia ryhmiä, joiden etukäteen voidaan ajatella suorittavan tutkinnon osia nopeasti ja itsenäisesti. Nopea kierto yhden opiskelijavuoden sisällä tuottaa järjestäjälle eniten hyötyä. Rahoitusjärjestelmässä on kerroin vailla toisen asteen tutkintoa oleville. Siitä koitua rahoitushyöty kohdentuu kuitenkin erityisesti niille järjestäjille, joilla opiskelijoiden valtaosa koostuu perusasteen päättävistä. Lisäksi pohjakoulutuksen kerroin vaikuttaa ainoastaan tutkinnoista, ei tutkinnon osista, saatavaan rahoitukseen. Suoritteiden maksimoinnin lisäksi järjestäjien päätöksentekoon vaikuttavat esimerkiksi omistajaohjaus ja tavoitteellisiin opiskelijavuosiin perustuvan perusrahoituksen merkittävä osuus rahoituksessa (70%).

Nykyistä ammatillisen koulutuksen tarjontaa tulee täydentämään *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (JOTPA)*, joka toteuttaisi ”täsmäiskuja” alueilla. JOTPA:n avulla voidaan rahoittaa sellaisia toteutuksia, jotka syntyvät äkillisistä tarpeista, edesauttavat työelämän muutosta alueiden profiiliin mukaan,

ja joita keskeiset ministeriöt ja työelämän järjestöt (neuvosto) katsovat tarpeellisiksi toteuttaa. JOTPA:n kautta tapahtuva ohjaus osaltaan mahdollistaa muun ohjauksen keventämistä.

Jatkuvan oppimisen haasteena ammatillisessa koulutuksessa on laajentaa koulutukseen osallistuvien joukkoa erityisesti aliedustettujen ryhmien parissa, mikä edellyttää koulutukseen osallistumisen kynnyksen laskemista.

Mahdollisia keinoja parantaa jatkuvan oppimisen tarjonnan kohdentumista ammatillisessa koulutuksessa:

- a) **Edistetään aliedustettujen ryhmien (maahanmuuttajat, heikot perustaidot omaavat aikuiset, osatyökykyiset) osallistumista ammatilliseen koulutukseen.** Lasketaan koulutukseen osallistumisen kynnystä tarjoamalla pieniä osaamiskokonaisuuksia, jotka muodostuvat ammatillisten tutkinnon osien sisällöistä ja niitä tukevista opiskeluvalmiuksia, perustaitoja ja kielitaitoja vahvistavista opinnoista, joita toteutetaan yhtä aikaa ammatillisen koulutuksen kanssa. Samalla monipuolistetaan yhteisten tutkinnon osien suorittamisen tapoja yhteistyössä vapaan sivistystyön, aikuisten perusopetuksen ja kotoutumiskoulutuksen kanssa tukemaan erityisesti aliedustettujen ryhmien kouluttautumista ja työllistymistä. Yhteisillä tutkinnon osilla vahvistetaan työssä ja elämässä tarvittavia perustaitoja sekä valmiuksia jatko-opintoihin ja elinikäiseen oppimiseen.
- b) **Edistetään paikkariippumattoman ammatillisen koulutuksen tarjontaa** muun muassa lisäämällä digitaalista koulutussisältöä ammatilliseen koulutukseen hyödyntämällä muun muassa avoimet oppimateriaalit -palvelua. Tavoitteena voi olla koulutuksen järjestäjien yhteisen verkkotarjonnan lisääminen sellaisiin yhteisiin koulutussisältöihin, joissa ei tarvitse henkilökohtaista räätälöintiä. Koulutukseen osallistuminen muun muassa työn ohessa olisi helpompaa.
- c) **Erikoisammattitutkinnoista kehitetään uudenlainen laaja-alaisempi osaamisen kehittämisen muoto.** Koska uudet työtehtävät syntyvät isoilta osin alojen rajapinnoille ja edellyttävät aiempaa yksilöllisempiä osaamisprofiileita, erikoisammattitutkintoja kehitetään laaja-alaisempaan ja myös räätälöitävämpään suuntaan. Tutkinnoissa häivytetään sidoksia tarkkarajaisesti määriteltäviin ammatteihin ja luodaan mahdollisuuksia koulutustasojen yhteiselle tarjonnalle. Opiskelija voisi suorittaa yksittäisiä ammatillisia tutkinnon osia tai kerryttää niistä sekä korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjonnasta kokonaisen tutkinnon. Tutkinnon katsottaisiin olevan suoritettu, kun tietty vähimmäismäärä osaamispesteitä on kasassa.
- d) **Rahoitus- ja ohjausjärjestelmän uudistaminen;** Jatkuvaa oppimista osana ammatillista koulutusta edistetään uudistamalla ammatillisen koulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmää niin, että koulutuksen järjestäjille voidaan asettaa määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Tavoitteet voivat liittyä esim. koulutukseen osallistuvien luonnollisten henkilöiden määrään tutkintokoulutuksessa sekä tutkinnon osien suorittamisessa tai oppisopimuskoulutuksen laajuuteen.

Jatkuvan oppimisen (ja oppivelvollisten) tavoitteiden toteutumiseksi tarvitaankin uusia toiminnan ohjauksen keinoja. Niitä voivat olla esimerkiksi:

- Indikaattoreiden hyödyntäminen ja ns. hälytysjärjestelmä; ohjauskeskustelut heikosti ja hyvin menestyvien kanssa sekä siihen liittyvät vaikutukset rahoituksen tasoon
- Alueelliset informaatiokeskustelut
- Strategiarahan nykyistä suunnitelmallisempi käyttö ja kohdentaminen keskeisiin politiikkatavoitteisiin

Rahoituksen osalta eriytetään oppivelvollisten koulutukseen tarkoitettu rahoitus jatkuvan oppimisen rahoituksesta valtion talousarviossa. Samalla rahoitusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta edistetään yksinkertaistamalla ja uudistamalla rahoituksen perusteita.

Tunnistetaan rahoitusjärjestelmässä tutkinnon osia pienemmät osaamiskokonaisuudet, jotka muodostuvat ammatillisten tutkinnon osien sisällöistä ja niitä tukevista opiskeluvalmiuksia, perustaitoja ja kielitaitoja vahvistavista opinnoista.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitus toteutuisi pääsääntöisesti jatkuvan oppimisen kokonaisuudesta, eikä niiden rahoituksen tasolla olisi vaikutusta oppivelvollisten ammatillisen

koulutuksen rahoitukseen ja päinvastoin. Tämä helpottaa tarjonnan suunnittelua asiakkaiden tavoitteisiin ja tarpeisiin nojautuen.

Rahoitusjärjestelmän uudistaminen jättäisi paljon päätösvaltaa koulutuksen järjestäjälle oman strategiansa toteuttamisessa. Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen ulottuisi myös koulutuksen järjestämislupamenettelyyn, jonka ohjausvaikutus ei ole suhteessa siihen käytettyyn työmäärään. Tavoitteena tulee olla järjestämislupaohjauksen yksinkertaistaminen.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaana sivistystyönä järjestettävän koulutuksen tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansanvaltaisuuden, moniarvoisuuden, kestävä kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus.

Vapaan sivistystyön koulutusta rahoitetaan valtion talousarviossa n. 170 milj. eurolla vuosittain. Valtionosuus vapaan sivistystyön koulutuksessa on oppilaitosmuodosta riippuen 57 % tai 65 %, lukuun ottamatta maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyä koulutusta ja jatkossa myös kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutusta, joissa valtionosuus on 100 %. Vapaan sivistystyön kohderyhmät ovat kaiken ikäiset ihmiset lapsista senioriväestöön, mutta merkittävä osa vapaan sivistystyön koulutuksesta kohdistuu työikäiseen väestöön.

Tutkintoon johtamattomana koulutuksena vapaan sivistystyön koulutus täydentää muuta koulutusjärjestelmää. Koulutuksen sisältöjä ei ohjata säädöksillä, vaan oppilaitosten ylläpitäjät voivat joka tilanteessa toteuttaa sellaista koulutusta, josta on kysyntää paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti.

Vapaan sivistystyön haasteena on päästä mukaan verkostoihin, joissa arvioidaan alueellisia koulustarpeita ja pohditaan, miten näihin parhaalla mahdollisella tavalla voidaan vastata. Työllisyyden kuntakokeilu ja jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen muodostaminen ovat uudella tavalla avaamassa vapaalle sivistystyölle mahdollisuuden osallistua yhdenvertaisesti muiden koulutusmuotojen kanssa alueelliseen koulutussuunnitteluun ja koulutusten toteuttamiseen. Verkostojen kautta vapaan sivistystyön mahdollisuudet ja vahvuudet tulevat laajemmin tutuiksi, mikä puolestaan avaa uusia koulutusaloitteita vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuudella rahoitetun koulutuksen puitteissa.

Vapaan sivistystyön erityinen vahvuus on aliedustettujen ryhmien perustaitojen ja kielitaidon vahvistaminen. Vahvuuksia ovat niin ikään vapaan sivistystyön kokonaisvaltainen pedagoginen ote koulutukseen, jossa opiskelijoiden erilaiset tarpeet, myös muut kuin tiettyjen aineiden tai täydennyskoulutusten aiheiden syventäminen tulevat huomioituksi ja osaltaan voi madaltaa kynnystä osallistua myös muuhun koulutukseen. Motivaation ja minäpystyvyyden vahvistaminen ovat tärkeitä tekijöitä koulutuksessa aliedustettujen ryhmien mukaan saamisen kehittämiseen. Vapaan sivistystyön osaamista aliedustettujen koulutusten kehittämisessä voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin.

Esteenä vapaan sivistystyön valtionosuuskoulutuksen hyödyntämiselle matalan kynnyksen koulutuksena ovat opiskelijamaksut, jotka ovat osa rahoituskokonaisuutta näissä osittain valtionosuudella rahoitetuissa koulutusmuodoissa. Perustaitojen vahvistamisen yhteydessä tämä korostuu erityisesti. Kansanopistoilla ja kansalaisopistoilla on mahdollisuus kompensoida maksuja opintosetelirahoituksella. Opintoseteleitä voidaan myöntää yksittäisille opiskelijoille tai kokonaisille koulutuksille opiskelijamaksujen alentamiseksi tai poistamiseksi. Opintosetelirahoituksen volyymi on kuitenkin hyvin rajallinen ja sitä tarvitsevia kohderyhmiä on myös muita kuin aliedustetut kohderyhmät.

Vapaan sivistystyön koulutuksessa on tarjolla erilaisia mahdollisuuksia perustaitojen vahvistamiseen. Kotoutumisajalla olevien maahanmuuttajien osalta luku- ja kirjoitustaidon sekä muun kotouttavan kielitaidon opiskeleminen (koulutus, jossa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua koulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua) on opiskelijalle maksutonta, mikäli koulutus on hyväksytty maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumisajan ylittäneille maahanmuuttajille vastaavaa säännönmukaista maksutonta koulutusväylää peruskoulutuksen oppimiselle ei ole, vaan koulutus voidaan toteuttaa

oppilaitosmuodosta riippuen 57 %:in tai 65 %:in valtionosuudella ja loppuosa koulutusten kustannuksista on katettava opiskelijamaksuilla tai ylläpitäjän mahdollisella muulla rahoituksella. Tämä puute on korostumassa entisestään, koska vuonna 2015 turvapakanhakijoina Suomeen tulleilla alkavat kotoutumisajat nyt kuluu umpeen ja kaikki eivät vielä ole saavuttaneet sellaista kielen osaamisen tasoa, että voisivat edetä toisen asteen koulutukseen ja sitä kautta työelämään. Vireillä olevan vapaan sivistystyön lain 10 §:n muuttamista (kotoutumisajalla olevien maahanmuuttajien rahoitus) koskevan hallituksen esityksen lausuntokierroksen yhteydessä, kaikissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien osalta rahoituksen varmistaminen tulisi jatkossa pyrkiä turvaamaan.

Vapaa sivistystyön mahdollisuuksia vastata jatkuvan oppimisen tavoitteisiin voidaan parantaa seuraavasti:

- a) **Madalletaan kynnystä opiskella korkeakouluopintoja** yhdistämällä opiskelutaitojen opettamista ja ohjaamista avoimeen korkeakoulutukseen.
- b) **Tuetaan kannustimia ja malleja, joilla perustaitoja ja kielitaitoa vahvistavia opintoja yhdistetään osa-aikaiseen ammatilliseen koulutukseen.** Samanaikaisuus vahvistaa perustaitojen hallintaa ja motivaatiota.
- c) **Selvitetään välittömästi erilaiset vaihtoehdot laajentaa perustaitoja vahvistavan koulutuksen maksuttomuutta** ml. maksuttomuuden piiriin tulevat koulutukset/kohderyhmät sekä vaihtoehtojen kustannusvaikutukset.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus

Eduskunta voi päättää rahoituksen lisäämisestä tai kohdentamisesta akuutteihin tai yksittäisiin osaamistarpeisiin vastaamiseksi. **Jatkossa eduskunnan yksittäisiin tarpeisiin lisäämät määrärahat kohdennetaan palvelukeskuksen kautta** (avustuksilla/hankintoina). Palvelukeskuksen käyttämät määrärahat voivat olla korvamerkittyjä esimerkiksi tietylle alueelle, aloille tai kohderyhmille.

5) Jatkovalmistelu

Keskustelut käynnistetään kansliapäällikön vetämällä avoimella verkkotilaisuudella. Tilaisuuden jälkeen osastot, tarvittaessa yhteistyössä, jatkavat valmistelua sidosryhmien kanssa. Vuoden 2021 loppuun mennessä kootaan keskustelun johtopäätökset ja päätetään etenemisestä.

Jatkokeskusteluissa tulee arvioida:

1. Edistävätkö keskeisten jatkuvalla oppimiselle asetettujen tavoitteiden toteutumista?
 - a. Työllisyysasteen nousu ja osaavan työvoiman saatavuus:
 - i. Parempi vastaavuus työelämän tarpeisiin
 - ii. Työn ohessa opiskelun mahdollistaminen
 - b. Osaamistason nousu ja osallistumisen tasa-arvon lisääntyminen:
 - i. Voimavarojen parempi kohdentuminen ja kohdennettavuus
 - ii. Aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisääntyminen ja osaamisen parantuminen
2. Muodostuuko toimenpiteistä muiden koulutuspoliittisten tavoitteiden kanssa koherentti politiikkakokonaisuus?
3. Riittävätkö nämä toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi?