

Työn murros ja elinikäinen oppiminen

Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8

Työn murros ja elinikäinen oppiminen

Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2018

ISBN PDF: 978-952-263-552-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Teija Metsänperä

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		8.2.2018
Tekijät	Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävä työryhmä, puheenjohtaja Kirsi Kangaspunta		
Julkaisun nimi	Työn murros ja elinikäinen oppiminen. Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän raportti		
Julkaisusarja ja nro	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8		
Diaarinumero	54/040/2017	Teema	koulutus
ISBN PDF	978-952-263-552-5	ISSN PDF	1799-0351
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-552-5		
Sivumäärä	60	Kieli	suomi
Asiasanat	elinikäinen oppiminen, aikuiskoulutus		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 19.1.2017 työryhmän ja kolme valmisteluryhmää selvittämään elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja kehittämistarpeita. Työryhmän tehtävänä oli mm. (1) arvioida aikaisemman tutkimus- ja arviointitiedon perusteella elinikäisen oppimisen edellytykset ja paikallistaa esteet koulutusjärjestelmässä, (2) valmistella lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset elinikäisen oppimisen edellytysten parantamiseksi ja opiskelupolkujen kehittämiseksi ottaen huomioon sekä tutkintoon johtavan koulutuksen että muun aikuiskoulutuksen mahdollisuudet ja (3) ehdottaa kohdennettuja toimenpiteitä heikot perustaidot omaavien ja koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osaamisen kehittämiseksi ja täydentämiseksi.</p> <p>Työryhmä korostaa oppimisen perustan merkitystä elinikäisessä oppimisessa. Työryhmä kiinnittää huomiota väestön koulutustason nousun pysähtymiseen ja huolestuttaviin signaaleihin peruskoulun päättävien tiedoissa ja taidoissa ja katsoo, että käynnistetyt toimet perustaitojen päättävien perustaitojen varmistamiseksi, toisen asteen tutkinnon suorittamisen lisäämiseksi ja kouluviihtyvyyden, osallisuuden ja opiskelumotivaation parantamiseksi ovat ensiarvoisen tärkeitä. Puutteelliset perustaidot tai koulutus heikentävät elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja lisäävät painetta korjaaviin toimenpiteisiin työssä.</p> <p>Työryhmä esittää mm., että</p> <ul style="list-style-type: none"> - työmarkkinoiden muuttuvat osaamistarpeet huomioidaan koulutuksen saatavuudessa, kattavuudessa ja laadussa - osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta parannetaan - uudenaikaisissa työ- ja työsuhteissa toimivien ohjausta/valmennusta kehitetään - korkeakoulut ja oppilaitokset kehittävät yhteistyössä ja yhdessä työelämän kanssa tarjonnastaan työelämää ja elinikäistä oppimista palvelevia opintokokonaisuuksia - opetuksen avoimuutta ja avoimia oppimateriaaleja lisätään merkittävästi - avointa korkeakouluopetusta järjestetään erilaisilla tavoilla, kohdistetummin ja monipuolisemmin - kehitetään Avoin ammattiopisto -brändi/toimintamalli - korkeakoulujen erikoistumiskoulutusten tunnettuutta, omistajuutta korkeakouluissa ja työelämässä sekä toimintatapoja tuetaan - aiemmin hankitun osaamisen todentamiseksi ja tunnustamiseksi kehitetään työkaluja kaikilla koulutusasteilla ja sektoreilla - vapaan sivistystyön koulutustarjonnasta osa määritellään osaamisperustaisesti. <p>Työryhmä esittää lisäksi toimenpiteitä koulutusta koskevan tiedon saatavuuden ja laadun parantamiseksi, oppilaitosten ja korkeakoulujen elinikäistä oppimista tukevien taloudellisten kannusteiden vahvistamiseksi ja koulutusinvestointeihin kannustamiseksi.</p> <p>Työryhmä esittää, että heikkojen perustaitojen parantamiseen tulee kohdistaa erityisiä toimenpiteitä. Aikuiskoulutuksen julkista rahoitusta tulisi kohdentaa erityisesti ryhmille, joilla koulutustaustan, työmarkkina-aseman tai iän vuoksi tai muusta syystä on heikot mahdollisuudet kehittää osaamista. Työryhmä ehdottaa, että oman osaamisen testaamiseen ja todentamiseen luodaan työkaluja/testejä ja että puutteelliset digitaidot ja heikot perustaidot omaavien henkilöiden taitojen kehittämiseksi käynnistetään matalan kynnyksen koulutusta.</p>			
Kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	8.2.2018
Författare	Arbetsgruppen som utredde utvecklingsbehoven inom livslångt lärande, ordförande Kirsi Kangaspunta	
Publikationens titel	Omvälningen i arbetet och det livslånga lärandet. Rapport given av arbetsgruppen, som utrett utvecklingsbehov gällande det livslånga lärandet	
Publikationsserie	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2018:8	
Diarienummer	54/040/2017	Tema utbildning
ISBN PDF	978-952-263-552-5	ISSN PDF 1799-0351
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-552-5	
Sidantal	60	Språk finska
Nyckelord	livslångt lärande, vuxenutbildning	
Referat	<p>Den 19 januari 2017 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp och tre beredningsgrupper för att utreda förutsättningarna och utvecklingsbehoven i fråga om det livslånga lärandet. Arbetsgruppen hade i uppgift att bl.a. (1) på basis av tidigare forskning och utvärdering bedöma det livslånga lärandets förutsättningar och identifiera hinder i utbildningssystemet, (2) bereda förslag för att förbättra det livslånga lärandets förutsättningar och utveckla studievägarna på kortare och längre sikt med beaktande av möjligheterna inom både examensinriktad utbildning och övrig vuxenutbildning och (3) föreslå riktade åtgärder för att utveckla och komplettera kunnandet hos grupper med svaga grundfärdigheter och grupper som är underrepresenterade i utbildningen.</p> <p>Arbetsgruppen betonar den betydelse som lärandets grunder har för det livslånga lärandet. Arbetsgruppen fäster uppmärksamhet vid att ökningen i befolkningens utbildningsnivå har stannat av och vid den oroväckande nivån på kunskaperna och färdigheterna hos dem som går ut grundskolan. Arbetsgruppen anser att de åtgärder som vidtagits för att säkerställa grundfärdigheterna hos dem som går ut grundskolan, för att öka antalet som avlägger en examen på andra stadiet och för att förbättra skoltrivseln, delaktigheten och studiemotivationen är oerhört viktiga. Brister i grundfärdigheterna eller utbildningen ger svagare förutsättningar för livslångt lärande och ökar trycket på korrigerande åtgärder i den arbetsföra åldern.</p> <p>Arbetsgruppens föreslår bl.a. att</p> <ul style="list-style-type: none">- de föränderliga kompetensbehoven på arbetsmarknaden beaktas i utbildningens tillgänglighet, tackning och kvalitet- kompetensutvecklingen görs mer systematisk- man utvecklar de stödtjänster, som förutsätts för utvecklandet av kunnandet hos personer som verkar i nya arbetsformer och arbetsförhållanden t.ex handledning/träning- högskolorna och läroanstalterna utvecklar i samarbete och tillsammans med arbetslivet ur sitt nuvarande utbud studiehelheter som betjänar arbetslivet och det livslånga lärandet- undervisningens öppenhet och de öppna läromedlen ökas avsevärt- öppen högskoleundervisning ordnas på olika sätt, mer riktad och mångsidigt- en verksamhetsmodell för Öppna yrkesinstitutet utvecklas- kändedomen, ägandet i högskolorna och i arbetslivet samt verksamhetssätten gällande högskolornas specialiseringsutbildningar stöds- det tas fram verktyg på alla utbildningsnivåer och sektorer för att identifiera och erkänna tidigare förvärvat kunnande- en del av utbildningsutbudet inom det fria bildningsarbetet definieras kunskapsbaserat. <p>Därtill föreslår arbetsgruppen åtgärder för att förbättra tillgängligheten och kvaliteten i fråga om informationen om utbildning, för att stärka de ekonomiska incitamenten för livslångt lärande vid läroanstalter och högskolor och för att sporra till utbildningsinvesteringar.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att särskilda åtgärder vidtas för att förbättra de svaga grundfärdigheterna. Den offentliga finansieringen till vuxenutbildningen bör riktas i synnerhet till grupper som på grund av utbildningsbakgrunden, arbetsmarknadsställningen, åldern eller någon annan orsak har svaga möjligheter att utveckla sitt kunnande. Arbetsgruppen föreslår att det tas fram verktyg/tester för att identifiera det egna kunnandet och att det införs utbildning med låg tröskel för att utveckla färdigheterna hos dem som har svaga grundfärdigheter.</p>	
Förläggare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisut.laukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

Johdanto	11
1 Tulevaisuuden osaamistarpeet ovat täällä jo nyt	13
2 Elinikäinen oppiminen ja osaaminen tänään	17
2.1 Väestön koulutustason nousu on pysähtynyt.....	17
2.2 Peruskoulun päättävien osaamisessa on huolestuttavia signaaleja.....	18
2.3 Merkittävällä osalla aikuisista on riittämättömät perustaidot ja osallistuminen aikuiskoulutukseen kasautuu.....	19
3 Elinikäinen oppiminen todellisuudeksi kaikille	23
3.1 Aikuisille soveltuvia koulutussisältöjä rakennetaan ja opiskelumuotoja kehitetään	24
3.2 Koulutusmahdollisuuksia koskevaa tietoa lisätään ja ohjausta kehitetään	27
3.3 Vahvistetaan oppilaitosten ja korkeakoulujen taloudellisia kannusteita järjestää työelämässä oleville koulutusta.....	28
3.4 Kannustetaan koulutusinvestointeihin	31
3.5 Kohdennetaan resursseja perustaitojen parantamiseen ja matalan kynnyksen koulutuksiin	32
3.6 Elinikäiseen oppimisen toteutumista ohjataan ja seurataan.....	34
Lähteet	35
Liitteet	36
Liite 1. Aikuiset koulutusjärjestelmässä ja työvoimakoulutus	36
Liite 2. Opiskelun aikainen toimeentulo	44
Liite 3. Koulutuksen kustannusten verotus.....	54
Liite 4. Aikuiskoulutus Suomessa (Tilastoja)	57

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Koulutuksella ja osaamisella on välitön yhteys kansantalouteen, mutta myös tulotason, terveyteen, hyvinvointiin ja osallistumiseen. Hallitus on käynnistänyt uudistuksia peruskoulussa, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa. Muuttuva työelämä ja monimutkaistuvat työtehtävät, työalan vaihdot ja työelämän monimuotoisuus edellyttävät vahvan ja laaja-alaisen peruskoulutuksen lisäksi koko elämän ja työuran jatkuvaa osaamisen kehittämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 19.1.2017 työryhmän ja kolme valmisteluryhmää selvittämään elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja kehittämistarpeita.

Työryhmän tehtävänä oli mm.

1. Arvioida aikaisemman tutkimus- ja arviointitiedon perusteella elinikäisen oppimisen edellytykset ja paikallistaa esteet koulutusjärjestelmässä
2. Valmistella lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset elinikäisen oppimisen edellytysten parantamiseksi ja opiskelupolkujen kehittämiseksi ottaen huomioon sekä tutkintoon johtavan koulutuksen että muun aikuiskoulutuksen mahdollisuudet
3. Ehdottaa kohdennettujatoimenpiteitä heikot perustaidot omaavien ja koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osaamisen kehittämiseksi ja täydentämiseksi.

Työryhmä kokoontui työnsä aikana seitsemän kertaa. Lisäksi järjestettiin yksi työryhmän ja valmisteluryhmien yhteinen työpaja.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja jäseninä seuraavat henkilöt: neuvotteleva virkamies Joanna Autiovuori sekä neuvotteleva virkamies Risto Lerssi (Valtion työmarkkinalaitos), opetusneuvos Annika Bussman (opetus- ja kulttuuriministeriö), työmarkkinaneuvos Teija Felt

(työ- ja elinkeinoministeriö), opetusneuvos Petri Haltia (opetus- ja kulttuuriministeriö), asiantuntija Mirja Hannula (Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry), koulutuspoliittinen sihteeri Tapio Heiskari (Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry), rehtori Tapio Huttula (Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry), puheenjohtaja Eini Järvi (Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry), sosiaalipoliittinen asiantuntija Eero Kivinen sekä asiantuntija Samuli Maxenius (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry), neuvotteleva virkamies Annika Klimenko (valtiovarainministeriö), johtaja Kari Kopperi (Kirkon työmarkkinailaitos), koulutuspäällikkö Mikko Koskinen sekä koulutusasioiden päällikkö Mikko Heinikoski (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), työllisyyspoliittinen asiantuntija Leila Kurki (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), johtaja Veli-Matti Lamppu (Suomen Yrittäjät ry), toimitusjohtaja Petri Lempinen (Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry), erityisasiantuntija Tuovi Manninen (Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry), kehitysjohtaja Jukka Mäkinen (Suomen yliopistot UNIFI ry), opetusneuvos Kari Nyysölä (Opetushallitus), rehtori Aki Ojakangas sekä pääsihteeri Aaro Harju (Vapaa Sivistystyö ry), neuvottelupäällikkö Jorma Palola (KT Kuntatyönantajat), opetusneuvos Tarja Riihimäki sekä ylijohtaja Mika Tammilehto (opetus- ja kulttuuriministeriö), rehtori Vesa Rinta-Säntti (Suomen Rehtorit ry), kehittämisspäällikkö Hannele Salminen (Suomen Kuntaliitto ry), sosiaalineuvos Juha Luomala (sosiaali- ja terveysministeriö), ekonomisti Heikki Taulu sekä johtava asiantuntija Ida Mielityinen (Akava ry), koulutuspoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen (Suomen Lukiolaisten Liitto ry) ja asiantuntija Anni Vesa sekä koulutuspoliittinen asiantuntija Anniina Sippola (Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry). Työryhmän sihteerinä toimi hallinnollinen avustaja Tarja Kurki opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina erityisasiantuntija Aleksi Kaleniusta (Suomen pysyvä edustusto OECD:ssä ja Unescossa), projektisuunnittelija Jenna Niemistä (Opetushallitus), neuvotteleva virkamies Markku Virtasta (työ- ja elinkeinoministeriö) ja erityisasiantuntija Tiina Poloa (työ- ja elinkeinoministeriö).

Tilastoliitteen valmisteli korkeakouluharjoittelija Anne Soinsaari opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmän ehdotuksia valmisteli kolme valmisteluryhmää. *Korkeakoulujen tarjoamia elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia pohtivan valmisteluryhmän* tehtävänä oli erityisesti valmistella korkeakoulututkinnon suorittaneiden asiantuntijuuden kehittämistä ja opiskelupolkujen sujuvoittamista koskevia ehdotuksia. Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi opetusneuvos Petri Haltia opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja jäsenenä asiantuntija Antti Hallia (Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry), koulutuspoliittinen sihteeri Tapio Heiskari (Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry), koulutuspäällikkö Reetta Kungsbacka (Suomen yliopistot UNIFI ry), erityisasiantuntija Hannele Louhelainen (Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry), neuvotteleva virkamies Hillevi Lönn (työ- ja elinkeinoministeriö), koulutuspoliittinen asiantuntija Riina Nousiainen (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), halli-

tussihteeri Erkki Papunen sekä ylilääkäri Katri Makkonen (sosiaali- ja terveysministeriö), koulutusasioiden päällikkö Mika Tuuliainen sekä digi- ja koulutusasioiden päällikkö Joonas Mikkilä (Suomen Yrittäjät ry), asiamies Mikko Vieltojärvi (Akava ry) ja koulutuspäällikkö Esa Viklund (Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry).

Ammatillisen osaamisen uusintamista pohtivan valmisteluryhmän tehtävänä oli erityisesti valmistella ehdotuksia, joilla edistetään työuran aikaista osaamisen täydentämistä ja uudistamista työelämän rakenteelliseen muutokseen, muun muassa robotisaatioon vastaamiseksi. Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimivat opetusneuvos Tarja Riihimäki sekä ylijohdaja Mika Tammilehto opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja jäsenenä sosiaalipoliittinen asiantuntija Eero Kivinen (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry), neuvotteleva virkamies Maire Kolimaa (sosiaali- ja terveysministeriö), pääsihteeri Maiju Korhonen sekä pääsihteeri Juuso Luomala (Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry), johtaja Veli-Matti Lamppu (Suomen Yrittäjät ry), opetusneuvos Samuli Leveälähti (Opetushallitus), koulutuspoliittinen asiantuntija Riina Nousiainen (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), erityisasiantuntija Tiina Polo (työ- ja elinkeinoministeriö), koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Kirsi Rasinaho (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), asiantuntija Miika Sahamies (Akava ry), erityisasiantuntija Inkeri Toikka (Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry) ja asiantuntija Satu Ågren (Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry).

Perustaitojen vahvistamista ja henkilökohtaista kehittymistä pohtivan valmisteluryhmän tehtävänä oli erityisesti valmistella ehdotuksia, joilla edistetään perustaidoiltaan heikkojen aikuisten osaamista ja koulutuksessa aliedustettujen ryhmien saamista koulutukseen. Lisäksi ryhmän tuli valmistella ehdotuksia, joilla edistetään ei-ammattillisesti suuntautunutta oppimista. Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi opetusneuvos Annika Bussman opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja jäsenenä sosiaalipoliittinen asiantuntija Eero Kivinen (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry), pääsihteeri Maiju Korhonen sekä pääsihteeri Juuso Luomala (Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry), koulutuspäällikkö Mikko Koskinen sekä koulutusasioiden päällikkö Mikko Heinikoski (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), työllisyyspoliittinen asiantuntija Leila Kurki (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), koordinaattori Johanni Larjanko (Bildningsallianssen rf), erityisasiantuntija Tuovi Manninen (Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry), rehtori Leena Meriläinen (Suomen Kesäyliopistot ry), asiamies Juhani Nokela (Akava ry), kehittämispäällikkö Tytti Pantsar (Suomen Kansanopistoyhdistys ry), ylitarkastaja Ritva Partinen (sosiaali- ja terveysministeriö), rehtori Marja Anitta Pehkonen (Opintokeskukset ry), opetusneuvos Sanna Penttinen (Opetushallitus), asiantuntija Riikka Reina (Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry), erityisasiantuntija Janne Savolainen (työ- ja elinkeinoministeriö), rehtori Jukka Sormunen (Suomen Rehtorit ry), koulutusasioiden päällikkö Mika Tuuliainen sekä digi- ja koulutusasioiden päällikkö Joonas Mikkilä (Suomen Yrittäjät ry) ja rehtori Petri Vahtera (Kansalaisopistojen liitto KoL ry).

Työryhmän tuli jättää ehdotuksensa opetus- ja kulttuuriministeriölle 31.12.2017 mennessä.

Saatuaan työnsä valmiiksi elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävä työryhmä jättää raporttinsa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 22.1.2018



Kirsi Kangaspunta



Annika Bussman



Teija Felt



Petri Haltia




Mirja Hannula



Aaro Harju



Mikko Heinikoski



Tapio Heiskari



Tapio Huttula

Eini Järvi



Annika Klimenko



Kari Kopperi



Leila Kurki



Veli-Matti Lamppu



Petri Lempinen



Risto Lerssi



Juha Luomala



Tuovi Manninen



Samuli Maxenius



Ida Mielityinen



Jukka Mäkinen



Kari Nyysölä



Jorma Palola



Vesa Rinta-Säntti



Hannele Salminen



Anniina Sippola



Mika Tammilehto



Annakaisa Tikkinen



Tarja Kurki

Johdanto

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa on asetettu kymmenen vuoden tavoitteeksi, että ”Suomi on maa, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta. Suomalaisten osaamis- ja koulutustaso on noussut, mikä tukee suomalaisen yhteiskunnan uudistumista ja mahdollisuuksien tasa-arvoa. Suomi on koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa.” Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän työ tukee osaltaan tähän tavoitteeseen pääsyä.

Elinikäinen oppiminen on hyvin laaja käsite. Elinikäisellä oppimisella viitataan vakiintuneesti ihmisen koko elämänkaaren aikaiseen, monelle elämänalueelle ulottuvaan oppimiseen. Elinikäinen oppiminen kattaa siten sekä formaalin, muodollisen koulutusjärjestelmän mukaisen oppimisen että koulutusjärjestelmän ulkopuolella ja siitä täysin riippumatta tapahtuvan oppimisen. Elinikäisen oppimisen käsite on laajuudessaan jossain määrin hankala lähestyttävä; se voi käytännössä pitää sisällään melkein mitä vain.

Työryhmän ensimmäisissä kokouksissa käytiin hyvin laajaa ja monipolvista keskustelua elinikäisen oppimisen käsitteestä ja työryhmän työn rajauksesta. Yhteinen vahva näkemys oli, että elinikäisen oppimisen käsite edellyttää, että tarkastelussa on jollain tasolla mukana koko koulutusjärjestelmä ja myös muu kuin koulutusjärjestelmään kuuluva oppiminen.

Elinikäisen oppimisen toteutumisen kannalta kriittisiksi kohdiksi tunnistettiin erityisesti oppimisen edellytysten rakentuminen ja siirtymät tai yhdistelmät oppimisen eri vaiheiden ja muotojen ja työn välillä. Erityisesti työryhmä haluaa korostaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen merkitystä elinikäisen oppimisen jatkumossa. Toisaalta työryhmän toimeksianto suuntaa tarkastelua vahvasti aikuiskoulutukseen. Työryhmän ehdotusten valmistelua varten asetettiin kolme valmisteluryhmää, joista yksi pohti korkeakoulujen tarjoamia elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia, yksi ammatillisen osaamisen uusintamista ja yksi aikuisten perustaitojen vahvistamista ja henkilökohtaista kehittymistä.

Työryhmä halusi käsitellä elinikäistä oppimista erityisesti yksilön näkökulmasta sitomatta tarkastelua pelkästään koulujärjestelmään tai koulutukseen kohdennettavaan julkiseen rahoitukseen. Tästä syystä tarkastelu pohjautuu suhteellisen vahvasti erilaiseen kansalliseen

tai kansainväliseen tilasto- tai muuhun seurantatietoon elinikäisen oppimisen käytännön toteutumisesta. Toisaalta esitykset painottuvat erityisesti asioihin, joihin valtion toimenpiteillä voidaan tavalla tai toisella vaikuttaa.

Tässä raportissa siteeratuista tilastoista osa on useampia vuosia vanhoja. Esimerkiksi aikuiskoulutustutkimus toteutetaan vain kuuden vuoden välein, ja täydelliset tiedot on nyt saatavissa vuoden 2012 tiedonkeruusta (Niemi ym. 2014). Vuoden 2017 tiedonkeruusta on julkaistu vasta ennakkotiedot, joihin sisältyy lähinnä osallistumisaste (Tilastokeskus 2018). Myös vuonna 2014 julkistetun PIAAC-tutkimuksen tiedonkeruu tehtiin vuonna 2012. Tilanne on siis saattanut tämän jälkeen jossain määrin muuttua. Esimerkiksi laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämistä (L 1136/2013) tuli voimaan vuoden 2014 alusta lukien. Nuorten aikuisten osaamisohjelmaa on toteutettu vuosina 2013–2017. Myös taloustilanne on oletettavasti vaikuttanut koulutukseen osallistumiseen. On kuitenkin epätodennäköistä, että koko työikäisen aikuisväestön – joka on sekä aikuiskoulutustutkimuksen että PIAACin kohdejoukko – osallistumisessa tai osaamisessa olisi parin viime vuoden aikana tapahtunut kovin dramaattisia muutoksia.

Työryhmä pyrkii toimeksiannon mukaisesti arvioimaan elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja esteitä. Erityisesti pyritään arvioimaan sitä, miten hyvin nykyiset koulutusrakenteet toimivat ja tulevat toimimaan työn murroksessa, tilanteessa jossa työn ja ajan, työn ja paikan sekä työn ja työsuhteen väliset riippuvuudet muuttuvat. Lisäksi etsitään keinoja, joilla elinikäistä oppimista vahvistettaisiin ryhmillä, joilla on heikot perustaidot ja joita koulutuksella on vaikea tavoittaa.

Valtaosa esityksistä voidaan toteuttaa nykyisten voimavarojen puitteissa niitä uudelleen suuntaamalla ja tarvittaessa kohdentamalla kehitystyön tukemiseen nykyisiä valtionavustusmäärärahoja. Esitysten 11, 16, 21 ja 22 jatkovalmistelussa tulee selvittää esitysten kustannusvaikutukset. Mikäli esityksillä on kustannusvaikutuksia, tulee ne käsitellä ja niiden toteuttamisesta päättää julkisen talouden suunnitelman ja/tai valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

1 Tulevaisuuden osaamistarpeet ovat täällä jo nyt

Yhteiskunnan, teknologian ja työn muutos on nostanut elinikäisen oppimisen taas entistä vahvemmin niin kansainvälisten järjestöjen, valtiollisten toimijoiden, median kuin tutkijoiden ja poliitikkojenkin puheeseen. Puheissa myös entistä enemmän painotetaan, ettei elinikäinen oppiminen ole vain jotain jota kannattaisi edistää, vaan välttämätöntä. The Economist -lehti sisällytti alkuvuoden 2017 numeroon kuuden artikkelin erikoisraportin elinikäisestä oppimisesta, alaotsikkonaan ”kuinka selviytyä automaation aikakaudella”. Ensimmäisen artikkelin otsikkona puolestaan on ”Elinikäisestä oppimisesta on tulossa taloudellinen välttämättömyys”.

Talouden ja työelämän tarpeet esitetäänkin usein jatkuvan oppimisen tarpeen perusteeksi, mutta eivät yksinomaan ne. Myös EU:n koulutuspolitiikassa elinikäinen oppiminen nähdään unionin kilpailukyvyn ja työllisyyden parantamisen edellytyksenä, mutta myös keinona ehkäistä sosiaalista syrjintää ja edistää aktiivista kansalaisuutta, mikä on toimivan demokratian kannalta olennaista. Elinikäisen oppimisen myös todetaan mahdollistavan jatkuvan henkilökohtaisen kehittymisen.

Euroopan parlamentti, EU:n neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittivat yhdessä julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista Göteborgissa 17.11.2017 pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa. Pilarin 20 periaatteesta ensimmäinen on ”opetus, koulutus ja elinikäinen oppiminen”. Sen mukaan jokaisella on oikeus laadukkaaseen ja inklusiiviseen opetukseen, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen sellaisten taitojen ylläpitämiseksi ja hankkimiseksi, jotka mahdollistavat täysipainoisen osallistumisen yhteiskunnan toimintaan ja auttavat työmarkkinoille siirtymisessä.

EU:n komissio antoi edellä mainittuun kokoukseen panoksensa tiedonantona ”Eurooppalaisen identiteetin vahvistaminen koulutuksen ja kulttuurin avulla” (COM(2017) 673 final). Siinä todetaan, että vielä kaksi sukupolvea sitten pääsy peruskoulutukseen oli ratkaisevaa tulevaisuuden turvaamisessa, mutta nykyisessä nopeasti muuttuvassa maailmassa se on elinikäinen oppiminen. Tiedonannossa myös tuodaan esiin EU-maiden väliset huomatta-

vat erot elinikäisen oppimisen suhteen. Siinä esitetään elinikäiseen oppimiseen osallistumiselle aiempaa kunnianhimoisempaa tavoitetta, 25 prosenttia 25–64-vuotiaasta väestöstä vuoteen 2025 mennessä nykyisen 15 prosentin sijaan. Tämän työvoimatutkimuksen yhteydessä tehtävään kysymykseen perustuvan tavoitteen Suomi täytti vuonna 2016 (26,4 %), mutta ei ole siihen aina yltänyt.

OECD on pitänyt elinikäistä oppimista vahvasti esillä ja korostanut sen merkitystä jo pitkään. Viime vuosina analyyseissa on käytetty paljon PIAAC-aineistoa, joka elinikäisen oppimisen tarkasteluun onkin erinomainen. Tuoreessa analyysissä (OECD 2017) tarkastellaan mallintamisen avulla sitä, miten perustaitojen tason voidaan arvioida muuttuvan koko työikäisen väestön (16–65-vuotta) tasolla kymmenessä vuodessa, vuodesta 2012 vuoteen 2020. Asia on Suomen kannalta kiinnostava sikäläkin, että meillä ikäryhmien väliset erot ovat suuret. Mallintamisen tuloksena on, että taitotaso jonkin verran nousee, kun keskimäärin vähemmän koulutusta saaneet ikäryhmät poistuvat työvoimasta. Lopputuloksena kuitenkin on, että koulutetumpien ikäryhmien myötä työvoiman taitotaso ei silti nouse läheskään niin nopeasti kuin taitovaatimukset. Hallitusten tulee siksi tuplata pyrkimyksensä, jotta elinikäinen ja elämänlaajuinen oppiminen olisi todellisuutta kaikille. Kokonaan oma lukunsa on se, että myös jo seniorikansalaisiksi siirtyneet tarvitsevat hyviä perustaitoja – mukaan lukien tietotekniikkataidot – säilyttääkseen toimintakykynsä ja selviytyäkseen muuttuvassa maailmassa.

OECD:ssäkin toiminut, nykyisin UCLA:n professori Richard Desjardins ottaa tuoreessa kirjassaan (2017) vahvasti kantaa aikuisten oppimisen merkitykseen ja tarpeeseen. Hän toteaa, että sillä on merkittävä strateginen merkitys nykyisessä entistä monimutkaisemmassa ja monimuotoisemmassa maailmassa. Aikuiskoulutusjärjestelmät auttavat vastaamaan niin poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin kuin jopa luonnonvoimiin liittyviin haasteisiin, väestömuutoksista globalisaatioon, tasa-arvosta ekologisiin haasteisiin. Desjardins myös korostaa, että aikuisten oppiminen ja tätä tukevat järjestelmät eivät ole vain taloudellisen tuottavuuden lisäämisen väline, vaan ne tukevat ihmisiä pärjäämään arjessa ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Aikuiskoulutusjärjestelmien kehittyminen ja tehokkuus puolestaan edellyttää hyvää hallinnon ja sidosryhmien välistä tiedonvaihtoa väestön oppimisen ja osaaamisen tilanteesta sekä näihin liittyvistä odotuksista ja tarpeista. Vain näin päästään aktiiviseen politiikkaan, jolla jatkuvasti muotoillaan oppimisen mahdollisuuksia tavoilla, jotka ovat yhdenmukaisia laajempien sosiopoliittisten tavoitteiden kanssa.

Hallituksen tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa ”Jaettu ymmärrys työn murroksesta” käsitellään työn murroksen moninaisia vaikutuksia, keskeisenä näistä vaikutus kasvun, tuottavuuden ja hyvinvoinnin yhteyteen. Selonteossa huomautetaan, että kyse ei ole nopeasta siirtymisestä yhdestä tavasta tehdä töitä johonkin toiseen, vaan pitkään jatkuvasta murroksesta kohti entistä moninaisempaa ja monipuolisempaa työn maailmaa. Murroksen takana on tuttuja megatrendejä kuten digitalisaatio, globalisaatio, väestörakenteen

muutos, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos. Muutoksen ytimessä ovat automatisaatio, robotit ja tekoäly sekä jakamis- ja alustatalouden kehitys.

Työn murros muuttaa hyvin laajasti yhteiskuntaa. Tulevaisuusselonteon kirjoittajat ennakoivat, että tulevaisuuden työn muodot poikkeavat merkittävästi nykyisistä ja esimerkiksi erottelu työnantajan ja työntekijän välillä hämärtyy tai katoaa jopa kokonaan. Toimeentulo tulee useista virroista, organisaatiot ovat väliaikaisia ja muuttuvia ja digitalisaatio mahdollistaa sekä työn tarpeen että tarjonnan kohtaamisen alustat. Työ rutiininomaisena toimintana on ulkoistettu koneille ja ihmiset keskittyvät koneiden hyödyntämiseen ongelmien ratkaisussa.

Tulevaisuusselonteossa todetaan, että osaaminen, koulutus ja uuden oppiminen ovat kriittisin keino työn murroksesta selviämiseksi. Yhtenä johtopäätöksenä esitetään, että osaamisen painopisteiden muuttuminen kertainvestoinnista jatkuvaksi uudelleen koulututtamiseksi ja yksilötasolta yhteisötasolle edellyttää muutoksia koulutusjärjestelmältä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT:n tutkijat Berghäll ja Honkatukia arvioivat ammattirakenteen muutostrendejä raportissaan Ammattirakenteen muutoksen vaikutukset kansantalouteen. Raportissa viitataan Pajarisen ja Rouvisen laskelmiin (2014, 2015), joiden mukaan teknologian vaikutuksesta 35,7 prosenttia ammateista on Suomessa vaarassa tulevan kahden vuosikymmenen aikana. Tietokoneistuminen uhkasi siten yli kolmannesta Suomen nykyammateista. Tietokoneistumisella he tarkoittavat tietotekniikan, ohjelmistojen ja robotiikan kehittymisen vaikutuksia nykyisiin työn sisältöihin.

Pajarisen ja Rouvisen mukaan suurin osa työtehtävistä on Suomessa sellaisia, että työpaiikat ovat joko melko hyvin suojassa teknologian kehitykseltä tai melko paljon uhattuina. Uhattuja töitä ovat ne, joissa ihmiset voidaan korvata roboteilla. Tietotekniikan edistys, digitaalisuus ja robotisaatio täydentävät toisiaan. Eniten uhattuina ovat matalapalkkaiset, vähemmän koulutetut ja teollisuustyöntekijät, mutta myös rutiininomaiset tietotyöt. Vaikka aikajänne on kaksi vuosikymmentä, edustaa se varsin lyhyttä murroskautta.

Säilyviä, mutta sisällöllisesti muuttuvia töitä olisivat sosiaali-, terveys- ja hoiva-alan työt ja opetusalan työt, johtaminen, ICT-osaaminen sekä luovat ja kekseliäisyyttä vaativat tehtävät.

VATT:n Berghäll ja Honkatukia toteavat raportissaan, että työn muutoksen vaikutukset kansantalouteen riippuvat siitä, muuttuuko työvoiman ammattirakenne ajan myötä uutta tilannetta vastaavaksi, jolloin huomion kohteeksi nousee se, kuinka suureksi ammattirakenteen muutos työvoimassa lopulta voi nousta, vai joutuuko talous sopeutumaan nykyisen kaltaisella osaamis pohjalla ja ammattirakenteella. Syntyisikö tällöin tilanne, jossa työn tuottavuus jäisi keskimäärin alemmaksi osaamisen ja kysynnän epäsuhdan vuoksi? Rajaisiko työvoiman saatavuus talouden kasvukykyä?

Yhteiskunnan muutos ja digitalisoituminen vaikuttavat ihmisten elämään myös muutoin kuin työn muutoksen kautta. Yhteiskunnan jäsenenä toimiminen edellyttää nykypäivänä ja tulevaisuudessa kykyä toimia ja hankkia tietoa ja palveluja hyvin erilaisessa ympäristössä kuin aikaisemmin.

2 Elinikäinen oppiminen ja osaaminen tänään

2.1 Väestön koulutustason nousu on pysähtynyt

Suomessa työikäisen väestön koulutustaso on kokenut pitkän yhtämittaisen nousun, joka on päättymässä koulutustason nousun selvään hidastumiseen ja tason vakiintumiseen. Kalenius ja Karhunen toteavat koulutustason muutosta käsittelevässä kirjoituksessaan, että 1970-luvun lopulla syntyneet ovat toistaiseksi jäämässä Suomen kaikkien aikojen koulutetuimmaksi ikäryhmäksi. Eläkkeelle jäävien ikäryhmien koulutustaso on hyvin lähellä nuorten ikäluokkien tasoa, ja sen vuoksi aikuisväestön koulutustason nousu on lähes pysähtymässä 2020-luvun alkuvuosina. Kansainvälisesti Suomen sijoitus nuorissa ikäluokissa on lähellä kehittyneiden maiden keskitasoa, mutta heikkenee nykytahdilla lähivuosina.

Kaleniuksen ja Karhusen tarkastelusta käy ilmi kaksi elinikäisen oppimisen näkökulmasta erityisesti huomioon otettavaa seikkaa. Ensimmäinen on se, että perusasteen koulutuksen varaan jäävien osuus ei ole Suomessa pienentynyt nuorissa ikäryhmissä 1980-luvun puolivälin jälkeen. Yli 15 prosenttia nuorista jää vakiintuneesti ilman toisen asteen tutkintoa, vuonna 2016 osuus oli 15,8 prosenttia ikäluokassa 30–34-vuotiaat. Pääosin tämä johtuu koulutuksen keskeyttämisestä, sillä vain hieman yli prosentti nuorista ei aloita toisen asteen koulutusta. Pelkän peruskoulun varaan jääminen on yleisempää miesten, suurista kaupungeista ja heikommasta sosioekonomisesta taustasta tulevien, maahanmuuttajataustaisten ja heikosti peruskoulussa pärjänneiden keskuudessa. Pelkän perusasteen koulutuksen varaan jääneitä vanhempien ikäluokkien miehiä on erityisesti harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla.

Viime vuosikymmenien aikana käytössä olleet keinot, kuten koulutuspaikkojen lisääminen, nuorten työmarkkinatuen rajaaminen koulutukseen hakeneille, opiskelijavalinnan muutokset tai keskeyttämisen vähentämisen ohjelmat eivät ole vähentäneet peruskoulun varaan jäävien osuutta.

Toinen Kaleniuksen ja Karhusen tärkeä havainto on se, että korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on Suomessa kääntynyt laskuun. Vuosina 1977–1984 syntyneissä kohorteissa korkeasti koulutettujen osuus laskee nopeasti. Kun vuonna 1977 syntyneistä korkea-asteen tutkinnon suoritti 30 vuoden ikään mennessä 42,9 prosenttia, oli vastaava osuus 1984 syntyneillä laskenut noin 39,0 prosenttiin. Koulutustasossa näkyy siis merkittävä 3,9 prosenttiyksikön lasku.

2.2 Peruskoulun päättävien osaamisessa on huolestuttavia signaaleja

Kansallisten ja kansainvälisten tutkimusten mukaan nuorten oppimistulokset ovat kääntyneet laskuun. Nuorten osaamistaso on heikentynyt kaikilla OECD:n PISA-tutkimuksen sisältöalueilla, matematiikassa, lukutaidossa ja luonnontieteissä. Matematiikkaa heikosti osaavien osuus kaksinkertaistui Suomessa vuodesta 2003 vuoteen 2012. Tyttöjen ja poikien välinen ero lukutaidossa on Suomessa ollut aina poikkeuksellisen suuri verrattuna muihin maihin. Oppimista haittaavat asenteet ovat vahvistuneet.

PISA 2015 -tutkimuksen pääalueena olivat luonnontieteet. Tutkimuksen tulokset vahvistavat osaltaan jo havaittuja kehityskulkuja. Suomalaisnuorten osaaminen on yhä OECD-maiden huipputasoa, mutta oppimistulokset ovat edelleen laskeneet ja tasa-arvokehitys on heikentynyt. Luonnontieteiden keskiarvo on pudonnut 32 pistettä vuoteen 2006 verrattuna, jolloin luonnontiede oli edellisen kerran pääalueena. Luonnontieteitä heikosti osaavien määrä on miltei kolminkertaistunut vuoteen 2006 verrattuna. PISA-arvion mukaan vuosittain runsaat 6 000 nuorta jää Suomessa vaille riittäviä perustaitoja luonnontieteissä, mikä heikentää mahdollisuuksia selvittää jatko-opintojen ja nykyaikaisen työelämän vaatimuksista. Suomessa tyttöjen ja poikien ero, tyttöjen hyväksi, oli OECD-maiden suurin.

Huolestuttavaa on, että huonot kehityssuunnat koskevat nimenomaan niitä asioita, jotka on tunnistettu koulutusjärjestelmämme vahvuuksiksi ja yhteiskuntamme menestystekijöiksi. Suomessa vanhempien koulutuksen ja ammatin sekä kodin varallisuuden vaikutus on voimistunut, kun se muissa kehittyneissä maissa on pysynyt ennallaan. Viimeisimmissä PISA-ainestoissa havaittiin suurempia alueellisia eroja kuin koskaan aiemmin. Varsinkin pääkaupunkiseudun tulokset eroavat merkittävästi muusta maasta, erityisesti Länsi- ja Itä-Suomesta. Erityinen huolenaihe on maahanmuuttajien osaaminen. Osaamiserot kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä ovat EU-maiden suurimpia.

Elinikäisen oppimisen näkökulmasta PISA-tutkimusten mittaamien perustaitojen heikkenemisellä on vakavia seurausvaikutuksia. Kehityskulku rapauttaa elinikäisen oppimisen edellytyksiä. Jos osa nuorista ei perusopetuksessa saa riittäviä tosiasiallisia valmiuksia jat-

ko-opintoihin, vaikuttaa tämä seuraavilla asteilla etenemiseen ja edellä kuvattujen koulutustasotavoitteiden toteutumiseen. Puutteelliset perustaidot heikentävät myös edellytyksiä työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen.

PISA-tutkimuksessa selvitettiin vuonna 2015 ensi kertaa laajasti 15-vuotiaiden nuorten hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä sekä niiden yhteyksiä PISA-tuloksiin. Myönteistä on, että suomalaisnuoret ovat erittäin tyytyväisiä elämäänsä, erityisesti pojat. Suomessa tyytyväisyyden tasoon voimakkaimmin olivat yhteydessä oppilaiden yhteenkuuluvuuden tunne kouluyhteisöön, vapaa-ajan liikunta, koulukiusaamisen määrä, suorituspötimaaio ja se, miten oppilaat kokivat opettajien kohtelevan heitä.

2.3 Merkittävällä osalla aikuisista on riittämättömät perustaidot ja osallistuminen aikuiskoulutukseen kasautuu

Aikuisten perustaitoja tarkasteleva kansainvälinen aikuistutkimus PIAAC on vertaillut OECD-maiden väestön osaamista vuonna 2012. Se tutki 16–65-vuotiaiden kansalaisten taitoja niin lukutaidon, numerotaidon kuin tietotekniikkaa soveltavan ongelmanratkaisutaidon osalta. Kyseisten taitojen hallitseminen on paitsi ehto sujuvalle osallistumiselle tietoyhteiskunnan arkeen, myös edellytys elinikäiselle oppimiselle. Suomessa PIAAC-tutkimukseen osallistui 5 464 henkilöä.

PIAAC osoittaa, että koulutusasteella on selvä yhteys perustaitojen hallintaan sekä lukutaidon, numerotaidon että ongelmaratkaisutaidon osalta. Taidot ovat keskimäärin muita paremmin hallussa henkilöillä, jotka ovat käyneet lukion tai suorittaneet korkeakoulututkinnon.

Aikuisten keskimääräisen lukutaidon osalta ainoastaan Japani menestyy OECD-maista Suomea paremmin. Suomen voidaankin sanoa olevan taidossa maailman huippua. Haasteena on se, että vaikka Suomen lukutaidon keskiarvo on korkea, on maan suorituspistemäärien keskihajonta suurempi kuin missään muussa PIAAC-tutkimuksen verrokkimaassa.

Lukutaidon lisäksi suomalaisten keskimääräinen numerotaito on kansainvälistä huippua. Myös numerotaidon osalta ainoastaan Japanilla on Suomea korkeampi keskiarvo. Toisin kuin lukutaidon, on numerotaidon pistemäärien hajonta Suomessa OECD-maiden keskiarvon tuntumassa.

Tietotekniikkaa soveltavassa ongelmanratkaisussakin Suomi on OECD-maista toiseksi osaavin; taidossa suomalaisia etevämpiä ovat vain ruotsalaiset. Tuloksissa on kuitenkin myös huolen aiheita. Suomessa tutkimukseen osallistuneista 19 prosenttia ei tehnyt teh-

täviä tietokoneella, joko koska ei omannut kokemusta niistä, ei selvinnyt alkutehtävästä tai ei halunnut. Alle tason 1 sijoittui puolestaan 11 prosenttia. Kun nämä lasketaan yhteen päädytään siihen, että jopa 30 prosentilla työikäisestä aikuisväestöstä on vaikeuksia tietotekniikan käytössä. Tämän ryhmän keski-ikä on koko väestöön verrattuna merkittävästi korkeampi. Ikäryhmien väliset erot ovat ongelmanratkaisun osa-alueella muita taitoja merkittävästi suurempia.

Suomen PIAAC-tuloksia ja tilannetta selvitettiin tarkemmin OECD:n erillisellä maaraportilla. Raportin keskeinen sanoma on, että vaikka Suomen tilanne on suhteellisesti varsin hyvä, on kuitenkin huomattava, että Suomessakin on noin 600 000 16–65-vuotiaista, joilla on heikot perustaidot (lukutaito ja/tai numerotaito alle taitotason 2). Puolet tästä ryhmästä oli tutkimusta tehtäessä yli 55-vuotiaita heikon peruskoulutuksen omaavia. Puolet oli nuorempia, muutoin vahvan koulujärjestelmän läpi tai ohi luiskahtaneita henkilöitä.

Tutkimuksessa todettiin varsin odotetusti, että Suomessa pelkän peruskoulun varassa olevista 30 prosentilla oli heikot perustaidot. Hiukan yllättävää ja myös huolestuttavaa oli, että heikot perustaidot oli myös 20 prosentilla toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneista. Erityisen huono tilanne on ensimmäisen polven maahanmuuttajilla, heikot perustaidot omaavien osuus 16–65-vuotiaista on 55 prosenttia. Kantaväestössä osuus on 13 prosenttia.

Heikkojen perustaitojen varassa oleviin aikuisiin on syytä kiinnittää vakavaa huomiota. Kun tarkastellaan työttömyyttä ja heikkoja perustaitoja niin havaitaan, että heikot perustaidot omaavista 16–65-vuotiaista oli työllisiä vain puolet. Yhteys työttömyyden ja heikkojen perustaitojen välillä on vahva. Työttömistä 20 prosentilla oli heikot perustaidot.

Raportti kiinnittää huomiota myös siihen huolestuttavaan havaintoon, että vuoden 2012 15–24-vuotiaiden lukutaito oli heikempi kuin samanikäisten vuonna 1996. Tämä kävi ilmi verrattaessa vuoden 1998 IALS-tutkimuksen¹ ja vuoden 2012 PIAAC-tutkimuksen tuloksia ja samansuuntainen kehitys on näkynyt PISA-tutkimuksen tuloksissa.

Suomen PIAAC-tuloksia analysoineet tutkijat suosittelivat, että perustaitojen vahvistaminen nostettaisiin erityisen huomion kohteeksi. Konkreettisia ehdotuksia tehdessään tutkijat huomauttavat, että heikot perustaidot omaavat henkilöt ovat usein vastahakoisia tunnustautumaan tällaisiksi. Tästä syystä perustaitojen vahvistaminen olisi hyvä kytkeä/integroida esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen tai muihin opintoihin. Tähän koulujärjestelmän henkilökohtaistamisen vahva perinne antaisi hyvät mahdollisuudet. Tutkijat

¹ International Adult Literacy Survey

korostavat motivaatiotekijänä korkeakouluopintoihin johtavan ammatillisen väylän kehittämisen tärkeyttä.

Vuoden 2018 alussa julkaistujen vuotta 2017 koskevien aikuiskoulutustutkimuksen ensitulosten mukaan aikuiskoulutukseen osallistumisaste on laskenut vuodesta 2012 neljä prosenttiyksikköä, vuoden 1995 tasolle 48 prosenttiin (Tilastokeskus 2018). Aikuiskoulutuspäivien määrä henkeä kohden oli vuosien 2006 ja 2012 välillä selvästi laskenut (uudempiä tietoja ei vielä ole saatavilla). Kiihtyvä työelämän ja teknologian murros ja osaamisen kehittämisen paine ei siis ole heijastunut aikuisväestön koulutukseen osallistumiseen.

Sukupuolten välillä osallistumisessa on merkittäviä eroja. Naiset osallistuvat aikuiskoulutukseen miehiä merkittävästi useammin. Osallistumisero on ollut ainakin 9 prosenttia vuodesta 1980 lähtien, jolloin Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus ensimmäisen kerran toteutettiin.

Aikuiskoulutukseen osallistutaan Suomessa useimmiten ammatillisista syistä. Vuonna 2017 työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistui työvoimaan kuuluvista 48 prosenttia. Tämä on kuusi prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2012. Suurin osa tästä koulutuksesta oli työnantajan tukemaa kouluttautumista eli henkilöstökoulutusta, johon palkansaajista osallistui 53 prosenttia. Myös tässä on kuusi prosenttiyksikköä laskua vuodesta 2012. (Tilastokeskus 2018.)

Työnantajasektori vaikuttaa työntekijän henkilöstökoulutukseen osallistumiseen. Vuonna 2012 henkilöstökoulutusta sai valtiolla työskentelevistä palkansaajista 71, kunnalla 66 ja yksityisellä 54 prosenttia. Yksityisellä sektorilla osallistuminen vaihteli organisaation koon mukaan. Pienempien, 1–49 henkeä työllistävien yritysten henkilöstöstä koulutukseen oli vuonna 2012 osallistunut 44 prosenttia, kun 250–499 henkeä työllistävien yritysten henkilöstöstä 71 prosenttia oli osallistunut koulutukseen.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen on voimakkaasti yhteydessä henkilön koulutustasoon. Vuonna 2012 korkea-asteen tutkinnon suorittaneista 70 prosenttia osallistui aikuiskoulutukseen, keskiasteen suorittaneista 47 prosenttia ja perusasteen varassa olevista vain 34 prosenttia. Pohjoismaita PIAAC-aineistolla vertailevassa selvityksessä todetaan, että 30–65-vuotiaiden non-formaaliin koulutukseen (jota aikuiskoulutus enimmäkseen on) osallistumisasteessa ero ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden ja vain perusasteen suorittaneiden välillä on Suomessa pohjoismaiden suurin.

Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimuksessa selvitettiin tekijöitä, jotka vuonna 2012 olivat estäneet vastaajien osallistumista aikuiskoulutukseen. Useimmin mainittu este oli koulutuksen ja työn yhteensovittamisen vaikeus. Toiseksi yleisin osallistumattomuuden syy oli perhesyistä johtuva ajan puute ja lähes yhtä yleinen syy oli se, että koulutusta ei järjestetty

riittävän lähellä. Muita usein mainittuja syitä olivat työnantajan tuen puute, liian kallis koulutus ja vaikeus löytää koulutusta, johon haluaisi osallistua. Pohjoismaita PIAAC-aineistolla vertaileessa selvityksessä osallistumisen esteet ovat saman kaltaisia. Suomessa suurimmat syyt osallistumattomuuteen olivat tutkimuksen mukaan työkiireet (30,4 %), sekä ajankohdaltaan tai paikaltaan sopimaton koulutustarjonta (19,7 %). Työkiireet olivat myös muissa pohjoismaissa merkittävä syy osallistumattomuuteen. Sen sijaan koulutustarjonnan ajankohdan ja paikan sopimattomuus nousi Suomessa muita useammin syyksi osallistumattomuuteen.

3 Elinikäinen oppiminen todellisuudeksi kaikille

Osaaminen muodostuu luvussa yksi kuvatulla tavalla tulevaisuuden avainkysymykseksi. Siksi on aika ajoin syytä tarkastella, miten elinikäinen oppiminen Suomessa toteutuu ja mitä tulisi tehdä, jotta kansallinen osaamispääoma saataisiin turvattua työelämän ja yhteiskunnan muuttuessa.

Lähtökohta on hyvä. Suomalaisilla on korkea koulutustaso, peruskoululaisten osaaminen on kansainvälisessä tarkastelussa parhaiden joukossa ja joka toinen työikäinen osallistuu vuoden aikana aikuiskoulutukseen – sekin kansainvälisessä vertailussa hieno saavutus. Edellisessä luvussa kuvattu väestön koulutustason nousun pysähtyminen, huolestuttavat signaalit peruskoulun päättävien tiedoissa ja taidoissa ja se, että merkittävällä osalla aikuisista on riittämättömät perustaidot, on kuitenkin syytä ottaa vakavasti.

Elinikäinen oppimisen ja jatkuvan opiskelun kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että oppimisen perusta pysyy vahvana. Tämän päivän varhaiskasvatuksen ja koulujärjestelmän tulee antaa lapsille ja nuorille valmiudet elinikäiseen oppimiseen ja riittävät taidot tulevaisuuden yhteiskunnassa työelämässä toimimiseen. Puutteelliset perustaidot tai koulutus heikentävät elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja lisäävät painetta korjaaviin toimenpiteisiin työiässä.

Työryhmä katsoo, että

- on ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että kaikilla perusasteen päättävillä on elinikäisen oppimisen edellyttämä lukutaito ja muut perustaidot,
- toisen asteen tutkinnon tulee olla tavoitteena koko nuorten ikäluokalla ja
- erityistä huomiota tulee kiinnittää kouluviihtyvyyteen, osallisuuteen ja opiskelumotivaatioon.

Työryhmä ei erikseen tee edellä olevia tavoitteita koskevia ehdotuksia, mutta haluaa painottaa parhaillaan käynnissä olevien koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistoimien tärkeyttä.

Luvuissa 3.1–3.4 työryhmä tekee ehdotuksia, joiden tarkoitus on edistää kaikkien kansalaisten jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia. Kaikkien työelämässä toimivien osaamisen tulee olla sillä tasolla, että pystymme sopeutumaan edessä olevaan työn murrokseen, ammattirakenteen muutokseen ja tehtävien muuttumiseen – jopa edesauttamaan sitä. Edelleen on huolehdittava siitä, että kansalaisten taidot ovat sellaiset, että he pystyvät toimimaan ja vaikuttamaan aktiivisesti digitalisoituvassa maailmassa.

Luvussa 3.5 työryhmä tekee ehdotuksia, joiden tarkoitus on kohdennetusti parantaa heikot perustaidot omaavien, vähän koulutukseen osallistuvien henkilöiden osaamista ja edellytyksiä kohdata työelämän haasteet työn murroksen edetessä.

3.1 Aikuisille soveltuvia koulutussisältöjä rakennetaan ja opiskelumuotoja kehitetään

Työuran aikainen kouluttautuminen edellyttää, että on olemassa sisällöltään tarpeita vastaavaa koulutusta, jota voidaan suorittaa joustavasti työn ohessa ja sopivina kokonaisuuksina.

Elinikäisen oppimisen yksi yleisesti hyväksytty tavoite on, että koulutus tapahtuu tiiviisti työn yhteydessä ja kytketään työpaikkojen kehittämiseen. Tällöin koulutus sekä lisää tarkoituksenmukaisella tavalla yksilön osaamista että kehittää organisaatiota. Tässä onnistuminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä ja korkeakouluilta kykyä tunnistaa tehokkaasti organisaatioiden kehittämisen kannalta relevantteja osaamistarpeita ja tarjota näihin parhaiten soveltuvia ratkaisumalleja. Koulutuspalvelut muuttuvat yhä vahvemmin kehittämispalveluiksi.

Aikuiskoulutustutkimuksen mukaan suurin este työikäisten koulutukseen osallistumiselle on koulutuksen ja työn yhteensovittamisen vaikeus. Työsuhteiden monimuotoistuminen ja työn sisällön ja merkityksen muuttuminen tekee koulutuksen ja työn suunnitelmallista yhdistämisestä entistäkin haastavampaa. Jatkuvan osaamisen kehittämisen pitää tulevaisuudessa olla mahdollista enenevässä määrin yksilölähtöisesti ja joustavasti. Sopivia ”osaamisen kehittämispalveluja” pitää olla löydettävissä ja linkitettävissä entistä monimuotoisempiin työn muotoihin. Tarve osaamisen kehittämisen henkilökohtaiselle valmennukselle/ohjaukselle kasvaa.

Aikaisemmin hankitun osaamisen todentaminen ja hyödyntäminen on tärkeä osa osaamisen kehittämisspolkujen muodostumista. Kasvava maahanmuutto lisää tarvetta muualla opitun tunnistamisen ja dokumentoinnin tehostamiseen.

Esitykset

1. **Työmarkkinoiden jatkuvasti muuttuvat osaamistarpeet huomioidaan koulutuksen saatavuudessa, kattavuudessa ja laadussa koko Suomessa.** Koulutussuunnittelua ja ennakointia tuetaan yhteisellä valtakunnallisella, koordinoidulla yhteistyömallilla, jossa olennaisina osapuolina toimivat maakunnat, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä työelämän edustajat. Kasvupalvelukoulutusta, työvoimakoulutusta sekä korkeasteen muuntokoulutusta järjestettäessä huomioidaan nopeat rakenneuutokset ja tuetaan osaavan työvoiman liikkuvuutta.
2. **Työssä tarvittavan osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta parannetaan.** Tämä edellyttää koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kumppanuutta työpaikkojen kanssa. Tavoitteena ovat yksittäisiä koulutuspäiviä laajemmat osaamisen kehittämisen kokonaisuudet, joissa hyödynnetään myös mentorointia ja työkiertoa ja joissa syntyy jaettua tietoa osaamistarpeista.
3. **Kehitetään uudenlaisissa työn muodoissa ja työsuhteissa toimivien osaamisen kehittämisen edellyttämiä tukipalveluja, muun muassa ohjausta/valmennusta.** Nämä palvelut voivat olla muiden kuin koulutusorganisaatioiden tuottamia ja maksullisia.
4. **Oppilaitokset ja korkeakoulut kehittävät keskinäisessä ja jatkuvassa yhteistyössä sekä yhdessä työelämän kanssa nykyisestä tarjonnastaan työelämää ja elinikäistä oppimista palvelevia opintokokonaisuuksia. Ammatillisen koulutuksen tutkintojen perusteita kehitetään niin, että osaamistavoitteet ja ammatitaitovaatimukset ovat selkeät ja mahdollistavat tutkinnon osien ja näitä pienempien kokonaisuuksien suorittamisen sekä tukevat osaamisen tunnustamista ja tunnustamista. Samoin perustein osaamisperusteisuutta vahvistetaan myös korkeakoulutuksessa.**
5. **Opetuksen avoimuutta ja avoimia oppimateriaaleja lisätään merkittävästi.** Määritellään, mitä tarkoittaa laajemmin koulutuksen ja opetuksen avoimuus kaikilla asteilla ja sektoreilla (huomioiden esim. koulutukseen pääsy, saavutettavuus, maksut, opetusjärjestelyt, tutkinnot, oppimateriaalit, digiopetus ja -oppiminen). Korkeakoulut ja koulutuksen järjestäjät kehittävät toimintatapojaan ja -prosessejaan niin, että tutkinnon osien tai sitä pienempien osaamiskokonaisuuksien suorittaminen on avointa ja joustavaa. Hyödynnetään digitaalisia opetuksen ja oppimisen välineitä. Kehitetään (digi)pedagogiikkaa, jossa huomioidaan ohjaus ja sen tarve sekä osaamisen

arviointi/tunnustaminen. Korkeakoulut ottavat vastuuta koulutusteknologian kehittämisestä kokeilualustoina.

6. **Avointa korkeakouluopetusta järjestetään erilaisilla tavoilla, kohdistetummin ja monipuolisemmin.** Tämä edellyttää ohjauksen ja rahoituksen ja myös maksupolitiikan muuttamista. Opetuksen järjestämisessä tulee mahdollistaa erilaiset opetusjärjestelyt, opinto- tai osaamiskokonaisuudet, ohjaus- ja tuki-toimet, resurssit ja maksut. Erilaisia opiskelijoita palvelevan, perusopinnoista koostuvan tarjonnan lisäksi suunnitellaan osaamiskokonaisuuksia syventävistä opinnoista korkeakoulututkinnon jo suorittaneille. Valmistellaan osana Korkeakoulutus 2030 -visiotyötä/asetetaan erillinen työryhmä.
7. **Kehitetään Avoin ammattiopisto -brändi/toimintamalli.** Matalan kynnyksen avoimen ammattiopiston palvelutarjonta voi koostua esimerkiksi tutkinnon osista tai niitä pienemmistä osaamiskokonaisuuksista tai valmentavista koulutuksista ja niiden osista. Kenellä tahansa olisi mahdollisuus hankkia ammatillista osaamista avoimen ammattiopiston kautta. Koulutus voisi palvella osaltaan työttömyysetuudella omaehtoiseen koulutukseen osallistuvien tarpeita. Osana toimintamallin kehittämistä tulisi tehdä ehdotus opintojen rahoituksesta mukaan lukien koulutukseen osallistuvan osuus kustannusten jakamisesta. Toimintamallin kehittämisessä tulee ottaa huomioon ESR-rahoituksella tehty kehittämistyö ja sen kokemukset. Matalan kynnyksen palveluun kytketään yhteistyötahoiksi kolmannen sektorin toimijat ja palvelut, jotta suurimmassa osaamisen kehittämistarpeessa oleville voidaan rakentaa heidän etenemistään tukevia polkuja ammatilliseen koulutukseen.
8. **Korkeakoulujen erikoistumiskoulutusten tunnettuutta, omistajuutta korkeakouluissa ja työelämässä sekä toimintatapoja tuetaan,** myös erityisin hankkein. Korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksilla voidaan vastata asiantuntijuuden syventämisen tarpeeseen ja luoda uutta, työelämän kehittämisen mahdollistavaa osaamista. Erikoistumiskoulutusten erityisavustuksiin perustuvan rahoituksen päättyessä seurataan niiden kehittymistä. Erikoistumiskoulutuksista tehdään arviointi vuonna 2019. Arviointi kohdistuu koulutusten kysyntään ja tarjontaan, toteutukseen ja sopimuskäytäntöjen toimivuuteen.
9. **Aiemmissä opinnoissa, työssä, harrastuksissa tai muutoin hankitun osaamisen todentamiseksi ja tunnustamiseksi kehitetään työkaluja kaikilla koulutusasteilla ja sektoreilla.** Korkeakoulut ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjät sekä vapaan sivistystyön toimijat tekevät yhteistyötä osaamisen tunnustamisen parantamiseksi. Muualla kuin Suomessa hankitun osaamisen tunnista-

mista, tunnustamista ja täydentämistä tehostetaan mm. vastuukorkeakoulumallia ja vastaavia ammatillisen koulutuksen rakenteita hyödyntämällä.

- 10. Vapaan sivistystyön koulutustarjonnasta osa määritellään osaamisperustaisesti tavoitteena parantaa mahdollisuuksia todentaa syntynyttä osaamista ja sisällyttää se osaksi yksilöllisiä osaamispolkuja. Asetetaan työryhmä jatkovalmistelua varten.**

3.2 Koulutusmahdollisuuksia koskevaa tietoa lisätään ja ohjausta kehitetään

Työn murroksen ja koulutusmahdollisuuksien ja joustavuuden lisääntymisen myötä korostuu koulutusmahdollisuuksia koskevan tiedon ja ohjauksen tarve. Tarjolla olevista osaamisen kehittämismahdollisuuksista ja koulutusjärjestelmästä tulee olla tarjolla ymmärrettävää ja ajantasaista tietoa. Digitalisaatio ja tekniikka mahdollistavat tiedon hakemisen ja koulutukseen hakeutumisen kehittämisen huomattavasti nykyistä asiakaslähtoisemmäksi. Hyviä esimerkkejä asiakaslähtöisistä digitaalisista palveluista ovat esimerkiksi vero.fi sekä monet kaupalliset matkahakupalvelut, kuten trivago, ebookers ym.

Esitykset

- 11. Opintopolku.fi-palvelukokonaisuutta uudistetaan ja laajennetaan siten, että sen eri palveluilla voidaan tukea nykyistä asiakaslähtöisemmin ja monipuolisemmin osaamisen kehittämistä työ- ja elämänuran eri vaiheissa ja ottaa paremmin huomioon yksilön tarpeet, edellytykset ja elämäntilanne ("osaamisen omakanta"). Opintopolku-palvelukokonaisuus sisältäisi jatkossa älykkäitä ja helppokäyttöisiä digitaalisia palveluita, joiden avulla yksilöt voisivat joko itsenäisesti tai tuettuna selvittää erilaisia uravaihtoehtoja (urasuunnittelupalvelut, ennakoititieto), kartoittaa ja tunnistaa osaamistaan sekä osaamisessa olevia puutteita, löytää näihin tarpeisiin vastaavia osaamispalveluita (esim. hakupalvelut) sekä rakentaa opintopolut aikaisemman osaamisen pohjalle ja tukemaan tavoitteellista oppimista. Palvelut tukisivat myös työpaikkoja/työnantajia toiminnan kehittämisessä, henkilöstön osaamisen uudistamisessa ja rekrytoinneissa. Lisäksi palvelukokonaisuus tukisi ohjaustyötä tekeviä. Palvelukokonaisuuden perustana ovat nykyiset ja rakenteilla olevat palvelut ja tietovarannot (mm. Opintopolku.fi-palvelukokonaisuus, KOSKI-palvelu, ePerusteet, eHOKS, osaamisen kartoituspalvelu, Työmarkkinatori, uraohjauksen palvelut ym.). Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat vuonna 2018 Osaamisen ja ohjauksen**

yhteisen digivision, jossa muodostetaan kokonaiskäsitys hallinnonalojen digitaalisten palvelujen kokonaisuudesta, sovitetaan yhteen palveluja ja samalla vähennetään päällekkäistä kehittämistyötä.

- 12. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö edistävät yhteisten neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittämistä.** *Tavoitteena ovat asiakaslähtöiset organisoinnit ja toimintatavat, joissa yhdistyvät korkeakoulujen/oppilaitosten, työ- ja elinkeinohallinnon sekä kuntien ja maakuntien asiantuntemus. Tavoitteena on vastata entistä paremmin ja nopeammin työelämän muuttuvien osaamistarpeiden ja koulutustarjonnan joustavuuden ja moninaisuuden haasteisiin. Rakennetaan vuoteen 2025 mennessä yhtenäinen monialaisten ohjauspalveluiden toimintamalli kaiken ikäisille kansalaisille. Neuvonta- ja ohjaushenkilöstölle järjestetään täydennyskoulutusta tavoitteena segregaaation vähentäminen. Selvitetään mahdollisuudet nostaa Ohjaamoiden ikäraja, joka on nykyisin 29 vuotta.*

3.3 Vahvistetaan oppilaitosten ja korkeakoulujen taloudellisia kannusteita järjestää työelämässä oleville koulutusta

Kaikissa koulutusjärjestelmän koulutusmuodoissa on jonkinlainen rakenne pääasiassa lapsille tai nuorille tarkoitettun peruskoulutuksen jälkeiseksi elinikäistä oppimista tukevaksi vaihtoehdoksi. Koska vaihtoehdot on tavallisesti tarkoitettu erityisesti työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen, on tällaista koulutusta kutsuttu vakiintuneesti aikuiskoulutukseksi. Kun nämä elinikäistä oppimista tukevat rakenteet on rakennettu koulutusmuotokohtaisesti tai ne on jossain kehityksen vaiheessa yhdistetty koulutusmuotokohtaiseksi, niin myös ohjaus ja julkinen rahoitus on lähtökohtaisesti koulutusmuotokohtaista – sellaista käsitettä kuin ”aikuiskoulutuksen rahoitus” ei oikeastaan ole. Koska tämän työryhmän tehtävänä on kuitenkin tarkastella elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita nimenomaan työelämän muutoksen edellyttämän osaamisen kehittämisen näkökulmasta ja tehdä sitä koskevia esityksiä, tarkastellaan seuraavassa lyhyesti niitä ohjauksen ja rahoituksen elementtejä, jotka (kussakin koulutusmuodossa) vaikuttavat tälle kohderyhmälle kohdentuvaan julkiseen koulutustarjontaan. Tarkemmin aikuisille/tutkinnon suorittaneille kohdentuvaa koulutustarjontaa tarkastellaan liitteessä 1.

Korkeakoulut

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäviä ovat lainsäädännön mukaan mm. opetus, tutkimus, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä taiteellisen sivistyksen ja toiminnan edistäminen. Näitä tehtäviään hoitaessaan korkeakoulujen tulee edistää elinikäistä oppimista.

Korkeakoulujen arviointineuvosto totesi raportissaan vuonna 2013 seuraavaa: "Ottaen huomioon täydennyskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen vähäisen näkymisen korkeakoulujen itsensä ilmaisemissa yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuutensa määritelmässä, ja sen, että viime vuosina suuntauksena on ollut yhtiöittää näitä toimintoja korkeakoulujen ulkopuolelle, voidaan todeta, että täydennyskoulutus, aikuiskoulutus ja elinikäinen oppiminen eivät ole korkeakoulujen prioriteettilistojen kärkipäässä." Tämä tilanne ei ole olennaisesti muuttunut, joskin korkeakoulujen välillä on eroja.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiotyössä (2017) on nostettu tavoitteeksi korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden nostaminen. Tavoitteena on, että vähintään 50 prosenttia nuorista aikuisista (25–34-vuotiaat) suorittaa korkeakoulututkinnon. Visiotyön taustamuistiossa kiinnitetään huomiota erityisesti opintojen tällä hetkellä huonoon ja hitaaseen läpäisyyn ja opiskelupaikkojen kasaantumiseen niille, joilla jo on opinto-oikeus korkeakoulussa tai aiempi korkeakoulututkinto. Edelleen todetaan, että koulutuksen on annettava hyvä pohja uuden osaamisen hankkimiselle myöhemmin työuralla, ja että joustavien ja yksilöllisten opintopolkujen ja tutkintojen tulee mahdollistaa jatkuva oppiminen elämän eri tilanteissa.

Korkeakoulujen rahoitusmalleissa aikuiskoulutukseksi luettavien opintojen osuus on varsin pieni. Yliopistojen mallissa erillisissä opinnoissa, avoimessa yliopisto-opetuksessa ja erikoistumiskoulutuksissa suoritettavat opintopisteet muodostavat rahoitustekijän, jonka osuus on kaksi prosenttia kokonaisuudesta. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa vastaava tekijä on suuruudeltaan viisi prosenttia ja siihen sisältyvät myös maahanmuuttajien valmentavat koulutukset.

Esitykset

13. *Elinikäisen oppimisen näkyvyyttä ja painoarvoa korkeakoulujen strategioissa vahvistetaan. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja muutetaan niin, että avoin korkeakouluopetus ja muu tutkintoon johtamaton koulutus huomioidaan paremmin korkeakoulujen taloudellisessa ohjauksessa. Tavoitteena on, että tutkinto-opiskelijoita ohjataan jatkossa systemaattisesti jo opintojen aikana ajattelemaan jatkuvaa osaamisen kehittämistä ja että korkeakoulut panostavat erilaisiin elinikäisen oppimisen muotoihin ja tarjontaan sekä kehittävät näitä myös yhteistyössä, erityisesti digitaalisia oppimisalustoja.*
14. *Korkeakoulujen visiotyön jatkotyössä määritellään konkreettiset keinot, joilla edistetään aikuisten (työelämässä toimivat, työmarkkinoille palaavat) joustavia mahdollisuuksia suorittaa korkeakouluopintoja ja -tutkintoja.*

Ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen reformi uudistaa ammatillisen koulutuksen osaamisperusteiseksi, asiakaslähtöiseksi ja elinikäistä oppimista tukevaksi kokonaisuudeksi vuoden 2018 alusta alkaen. Uudistuksen tavoitteena on parantaa koulutuksen järjestäjien edellytyksiä vastata elinikäisen oppimisen tarpeisiin. Uuden lainsäädännön myötä koulutuksen järjestäjien palveluvalikoima laajenee ja mahdollisuus vastata joustavasti asiakkaiden tarpeisiin paranee. Koulutuksen järjestäjät voivat kohdentaa opiskelijavuosisivolyymiä nykyistä joustavammin työelämän ja opiskelijoiden muuttuvien tarpeiden mukaisesti, kun sisäiset raja-aidat järjestämisuotojen ja tutkintotyyppien väliltä poistuvat. Uudistuksen myötä valmentavat koulutukset ja erityinen tuki ovat tarpeen vaatiessa myös aikuisten käytävissä ja oppimisvalmiuksia tukevat opinnot ovat käytössä kaikilla opiskelijoilla. Työvoimakoulutus tulee osaksi koulutuksen järjestäjien palvelukokonaisuutta. Henkilökohtaistaminen ja aiemmin hankitun osaamisen tunnustaminen ovat edelleen yksilöllisten opintopolkujen perustana.

Myös uusi rahoitusjärjestelmä tukee eri tavoin elinikäisen oppimisen toteutumista. Rahoitus kannustaa vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien kouluttamiseen sekä aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiseen. Rahoitusta maksetaan tutkinnoista ja tutkintojen osista, mikä kannustaa järjestämään koulutusta tarpeeseen sekä tehostamaan koulutuspolkuja ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista. Rahoitus on sama kaikissa ammatillisen koulutuksen toteutusmuodoissa, mikä ohjaa järjestämään koulutuksen opiskelijan ja työpaikan tarpeiden mukaisesti.

Työllistyminen rahoituskriteerinä kannustaa järjestämään koulutusta myös työssä oleville sekä oppisopimuskoulutuksena, jossa työllistyminen on korkea. Työllistymistavoitetta tukee lisäksi työllistymisen korkeampi painoarvo niille, jotka eivät ole koulutuksen alkaessa työllisiä. Vaikuttavuusrahoituksessa otetaan huomioon tutkintojen ohella myös tutkinnon osat, joka osaltaan kannustaa vähän koulutettujen ja työssäolevien osaamisen kehittämiseen.

Eduskunta edellytti hyväksyessään ammatillista koulutusta koskevan lain (531/2017), että opetus- ja kulttuuriministeriö tukee ja seuraa sekä sen perusteella arvioi ammatillisen koulutuksen reformin toteutumista. Ammatillisen koulutuksen uuden rahoitusjärjestelmän vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestämiseen tulee seurata vuosittain.

Esitys

- 15. Ammatillisen koulutuksen reformin toteutumisen arvioinnin yhteydessä arvioidaan uudistuksen vaikutus elinikäisen oppimisen toteutumiseen. Ennen laajempaa vaikutusarviointia toteutetaan jo vuonna 2019 selvitys koulutuksen kohdentumisesta eri asiakasryhmille: peruskoulun päättävälle, työssä käyville tai yrittäjinä toimiville ja työttömille vuonna 2018.**

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on vapaan sivistystyön lain (632/1998) mukaan järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Koulutusta ei sisällöllisesti ohjata. Koulutuksen ylläpitäjät voivat hakea vuosittain opintoteliavustuksia varten määrärahaa, jolla alennetaan erikseen määriteltujen kohderyhmien opiskelumaksuja. Kohderyhmiksi on määriteltävä maahanmuuttajat, työttömät, senioriväestö (63 vuotta täyttäneet) ja eläkkeellä olevat, alhaisen pohjakoulutuksen omaavat ja oppimisvaikeuksia kokevat.

Vapaan sivistystyön roolia aikuisten luku- ja kirjoitustaidon kehittämisessä vahvistettiin, kun työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla toteutettu maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriölle vuoden 2018 alusta lukien. Vuoden alusta tuli voimaan lakimuutos (Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta 965/2017), joka mahdollistaa 100 prosentin valtion rahoitukseen vapaan sivistystyön koulutukselle, jos se on hyväksytty maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan. Valtionosuuden korotus rahoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialalta siirretyllä määrärahalta. Uudistus parantaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia opiskella luku- ja kirjoitustaitoa ja muita perustaitoja kokopäiväisesti ja osa-aikaisesti. Se tuo koulutukseen myös uusia kohderyhmiä, joiden mahdollisesti aiheuttamia koulutuksen lisästarpeita ei ole pystytty etukäteen täysin arvioimaan.

Esitys

- 16. *Vapaan sivistystyön oppilaitosten maahanmuuttajakoulutuksen toteuttamista ja rahoituksen riittävyttä arvioidaan vuoden 2018 toteutuneiden koulutusten perusteella.***

3.4 Kannustetaan koulutusinvestointeihin

Merkittävä osa työuran aikaisesta osaamisen kehittämisestä tapahtuu työpaikoilla ja työnantajan kustantamana. Työnantajan rahoittaman koulutuksen verokohtelu on perustunut oikeus- ja verotuskäytäntöön ja siihen on liittynyt paljon tulkinnanvaraisuutta. Työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapautta selkeytetään ja laajennetaan vuoden 2018 alusta (Laki tuloverolain muuttamisesta 876/2017). Säännöksen mukainen verovapaus koskee koulutusta, joka tapahtuu työnantajan tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan intressissä. Tämän kriteerin katsotaan täyttyvän lähtökohtaisesti aina, kun koulutus on hyödyllinen työntekijän nykyisissä tai tulevaisissa työtehtävissä joko saman tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan palveluksessa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että säännös on aikaisempaa verotus- ja oikeuskäytäntöä laajempi ja että sitä on tarkoitus myös

tulkita laajasti. Verovapautteen ei vaikuta esimerkiksi se, missä muodossa koulutus tapahtuu tai millaiseen tutkintoon tai ammattinimikkeeseen se johtaa. Työtehtävien vaihtumisella ei myöskään olisi merkitystä arvioinnissa, kunhan edellytys työnantajan intressistä täyttyy.

Lakimuutoksen yhteydessä ei tehty muutoksia koulutuskustannusten vähennyskelpoisuuteen työntekijän omassa verotuksessa. Myös tältä osin verotusratkaisut perustuvat pitkälti oikeuskäytäntöön. Aikuiskoulutukseen hakeutuvan kannalta tilanne on hankala, koska hän ei välttämättä koulutusta aloittaessaan tiedä, tulevatko kustannukset olemaan tulonhankkimismenoina vähennyskelpoisia.

Hallitus on myös tehnyt budjettiriihessä päätöksen, jonka tarkoitus on helpottaa työttömyysaikana tapahtuvaa osaamisen kehittämistä. Hallituksen linjauksen mukaisesti työttömyysturvalakia muutetaan siten, että työnhakijalla olisi oikeus käyttää työttömyysturvaa päätoimiseen opiskeluun ilman TE-toimiston harkintaa silloin, kun opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2018.

Esitykset

- 17. Työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapautta koskevan lakimuutoksen vaikutukset koulutukseen osallistumiseen arvioidaan vuonna 2019.**
- 18. Koulutuskustannusten verovähennyskelpoisuutta koskevia linjauksia/ verohallinnon ohjetta selkeytetään tavoitteena parantaa aikuiskoulutukseen osallistuvan mahdollisuutta ennakoida veroratkaisuja.**
- 19. Työttömyysturvalain opiskelumahdollisuuksia parantavan lakimuutoksen valmistelussa ja vaikutuksia arvioitaessa otetaan huomioon erityisesti muutoksen pidemmän tähtäimen vaikutukset henkilöiden työllistymiseen ja työuriin sekä muutoksen muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Korkeakoulut ja oppilaitokset huolehtivat siitä, että niillä on tarvetta vastaavaa koulutustarjontaa (ks. esitys 1 ja 4).**

3.5 Kohdennetaan resursseja perustaitojen parantamiseen ja matalan kynnyksen koulutuksiin

PIAAC-tutkimuksen mukaan aikuisväestöstä 15 prosentilla on riittämätön lukutaito ja/tai numerotaito ja jopa 30 prosentilla työikäisestä aikuisväestöstä on vaikeuksia tietotekniikan käytössä. Aikuiset, joiden perustaidoissa on puutteita, ovat työn murroksessa hyvin haavoittuvassa asemassa. Suomen PIAAC-tuloksia analysoineet tutkijat suosittelivat perus-

taitojen vahvistamisen integroimista muuhun koulutukseen, esimerkiksi ammatillisiin tai muihin opintoihin.

Haasteellista on, että ryhmiä, joilla on perustaidoissa puutteita, on koulutuksella osin vaikea tavoittaa. Vähemmän koulutetut aikuiset osallistuvat sekä formaaliin että non-formaaliin osaamisen kehittämiseen vähemmän kuin koulutetummat. Aikuiskoulutuksen kasautuminen korkeasti koulutetuille, naisille ja julkisella sektorilla toimiville on Suomessa vakiintunut ilmiö ja näyttää siltä, että aliedustettujen ryhmien osaamisen kehittämisen tueksi tarvitaan uusia vaikuttavampia, kohdennettuja keinoja.

Esitykset

20. *Aikuiskoulutuksen julkista rahoitusta kohdennetaan erityisesti niille ryhmille, joilla koulutustaustan, työmarkkina-aseman tai iän vuoksi tai muusta syystä on heikot mahdollisuudet päästä osalliseksi osaamisen kehittämiseen.*
21. *Luodaan työkaluja/testejä oman osaamisen testaamiseen ja todentamiseen. Testeihin liitetään suositukset osaamisen kehittämiseen. Ensimmäisessä vaiheessa tuotetaan kaikkien kansalaisten käyttöön itseohjautuva, oppimisanalytiikkaa hyödyntävä mahdollisuus digitaitojen testaamiseen. Asetetaan työryhmä valmistelemaan testin kehittäminen ja käyttöönotto. Työn pohjaksi selvitetään olemassa olevia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja. Testin tulee olla adaptiivinen ja motivoiva ja sen avulla tulee voida joustavasti ohjata ihmisiä osaamisen hankkimiseen ja koulutukseen. Testausjärjestelmälle määritellään kehittämistä ja ylläpitämistä varten pysyvä ylläpitäjätaho.*
22. *Käynnistetään ammatillisissa oppilaitoksissa ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa erillistä matalan kynnyksen koulutusta henkilöille, joilla on puutteelliset digitaidot ja heikot perustaidot. Otetaan käyttöön etsivän toiminnan hyviä käytäntöjä koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittamiseksi. Hyödynnetään Taito-ohjelman² tuloksia. Harvaan asutuilla alueilla toimijat verkostoituvat ja hyödyntävät digitaalisia opetuksen ja oppimisen välineitä opiskelumahdollisuuksien edistämiseksi. Kohderyhmän tavoittamisessa hyödynnetään erilaisia yhdistyksiä.*

2 Opetus- ja kulttuuriministeriön ESR-hanke

- 23. Ammatillisen koulutuksen tutkintojen perusteisiin integroidaan perustaitojen vahvistamista tukevia elementtejä.** Perustaitojen vahvistamisen pedagogiset keinot otetaan painoalueeksi ammatillisen koulutuksen opettajien täydennyskoulutuksessa. Hyviä käytäntöjä levitetään.

3.6 Elinikäiseen oppimisen toteutumista ohjataan ja seurataan

Kuten edellä on todettu, elinikäisen oppimisen – tai jatkuvan osaamisen kehittämisen – rakenteet muodostuvat pääsääntöisesti osana koulutusjärjestelmän eri sektoreiden sektorikohtaista lainsäädäntöä, rahoitusjärjestelmää ja ohjausta. Kokonaisuuteen vaikuttavat myös työvoimakoulutusta koskevat linjaukset, opiskelun aikainen toimeentulo ja esimerkiksi verotukselliset ratkaisut. Näin elinikäisen oppimisen politiikka syntyy käytännössä monien sektorien politiikkojen yhteisvaikutuksesta.

Esitys

- 24. Toteutetaan väestön, erityisesti aikuisten, oppimismahdollisuuksien ja osaamisen kehittämiseksi suunnitelmallista elinikäisen oppimisen politiikkaa.** Elinikäisen oppimisen tavoitteiden asettaminen, keinojen suunnittelu ja tulosten seuranta tapahtuu yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Poliitiikan perustaksi tuotetaan tietoa oppimisen ja opetuksen tarpeista, edellytyksistä ja vaikutuksista. Määritellään elinikäisen oppimisen toteutumisen seurantaindikaattorit.

LÄHTEET

- Benefits of Lifelong Learning in Europe: Main Results of the BeLL-Project. Research Report, Lifelong Learning Programme (2014). <http://www.bell-project.eu/cms/wp-content/uploads/2014/06/BeLL-Research-Report.pdf>
- Desjardins, R. (2017). Political Economy of Adult Learning Systems. Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints. London: Bloomsbury.
- Fridberg, Torben & Rosdahl, Anders & Halapuu, Vivika & Valk, Aune & Malin, Antero & Hämäläinen, Raija & Fremming Andersen, Anders & Bjørkeng, Birgit & Størset, Hanne & Sønnesyn, Jonas & Larsson, Ann-Charlott & Lind, Patrik & Mellander, Erik (2015). Adult Skills in the Nordic Region. Key Information-Processing Skills Among Adults in the Nordic Region. Denmark: Rosendahls-Schultz Grafisk.
- Kalenius, Aleks & Karhunen, Hannu (2017). Tieto & trendit, 2.11.2017.
- Kauhanen Antti (2017). The Effects of an Education-Leave Program on Educational Attainment and Labor-Market Outcomes 15.11.2017.
- Korkeakoulujen arviointineuvosto (2013). Korkeakoulu yhteiskunnan kehittäjinä. Korkeakoulujen yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arviointiryhmän loppuraportti. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2013.
- Koulutusrahasto. Tilastotietoa aikuiskoulutustuesta vuonna 2016. http://www.koulutusrahasto.fi/fi-les/4614/8672/7330/Tilastotietoa_aikuiskoulutustuesta_100217.pdf
- Koulutusrahasto. <https://www.koulutusrahasto.fi/fi/aikuiskoulutustuen-hakijoille/>
- Maa- ja metsätalousministeriö (2017). Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2017.
- Niemi, Helena & Ruuskanen, Timo & Seppänen, Tarja (2014). Osallistuminen aikuiskoulutukseen vuonna 2012. Tilastokeskuksen julkaisuja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- OECD (2015). Building Skills for All: A Review of Finland, Policy insights on literacy, numeracy and digital skills from the survey of adult skills. Pauline Musset. OECD.
- OECD (2016). Education at a Glance 2016. OECD Indicators.
- OECD (2017). How much will the literacy level of the working-age population change from now to 2022? Adult Skills in Focus #7. Paris: OECD.
- Opetusministeriö (1998). Elinikäisen oppimisen rahoittaminen. Suomen maaraportti OECD:lle.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013). Antero Malin – Sari Sulkunen – Kati Laine. PIAAC 2012. Kansainvälisen aikuistutkimuksen ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:19.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2015). Suomi osaamisen kasvu-uralle. Ehdotus tutkintotavoitteista 2020-luvulle. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:14. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75163/tr14.pdf>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017). Työttömien osaamisen kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:17. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79771/OKM_17_2017.pdf
- Opetus- ja kulttuuriministeriön Korkeakoulu ja tutkimus 2030 -visiotyön tuloksia.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 28/2015: Lasten päivähoito 2014.
- Tilastokeskus (2013). CVTS, Yritysten henkilöstökoulutus -tutkimus 2010. http://www.stat.fi/til/cvts/2010/03/cvts_2010_03_2013-10-03_fi.pdf
- Tilastokeskus 3.10.2013. Henkilöstökoulutuksen trendit EU-maissa erisuuntaisia. http://www.stat.fi/til/cvts/2010/03/cvts_2010_03_2013-10-03_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus (2017). CVTS, Yritysten henkilöstökoulutus -tutkimus 2015.
- Tilastokeskus 2.11.2017. Uudellamaalla korkein koulutustaso 2016. Väestön koulutus rakenne. http://www.stat.fi/til/vkour/2016/vkour_2016_2017-11-02_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus (2018). Aikuiskoulutukseen osallistuminen 2017, ennakkotiedot.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Ammattirakenteen muutoksen vaikutukset kansantalouteen. Elina Berghäll – Juha Honkatukia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2017.
- Valtioneuvosto 79/2017: Katsaus: digitalisaation työllisyysvaikutukset vaikeasti ennustettavissa. 20.2.2017 klo 14.19. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/katsaus-digitalisaation-tyollisyysvaikutukset-vaikeasti-ennustettavissa
- Valtioneuvoston kanslia (2017). Valtion tulevaisuusselonteon 1. osa. Jaettu ymmärrys työn murroksesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13 a/2017.
- Vipunen. Opetushallinnon tilastopalvelu. <https://vipunen.fi/fi-fi>

Liite 1. Aikuiset koulutusjärjestelmässä ja työvoimakoulutus

Seuraavassa taulukossa on esitetty kootusti opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan kunkin koulutussektorin aikuisille tarkoitetun koulutuksen muodot ja opiskelijamäärät vuonna 2015 sekä rahoitus vuoden 2018 talousarviossa ja vastaavat tiedot työ- ja elinkeinohallinnon työvoimakoulutuksesta.

Koulutus	Opiskelijamäärä/v 2015	VTAE 2018 M€	Tarjonnan ohjaus	Rahoituksen määräytymisperusteet	Maksut opetuksesta
Aikuisten perusopetus	4 000–5 000 opiskelijaa	26,1	yksityisillä järjestämisellä	suoritetut kurssit x yksikköhinta	ei voi periä
Perusopetuksen aineopinnot	n. 15 000 kurssia	3,8	yksityisillä järjestämisellä	suoritetut kurssit (laskennallinen oppilasmäärä) x yksikköhinta	voi periä, enint. 50 % kustann.
Aikuisten lukiokoulutus	n. 5 000 yli 18-vuotiaana aloittanutta	25,6	järjestämisellä	opiskelijamäärä x 58 % järjestäjän yksikköhinta 1)	ei voi periä (yötutkinnosta voi)
Lukion aineopinnot	18 435 opiskelijaa	sis. aikuislukioiden määrärahaan	järjestämisellä	suoritetut kurssit (laskennallinen oppilasmäärä) x 58 % yksikköhinta	voi periä, enint. 50 % kustann.
Ammatillinen koulutus (näyttötutkintoon valmistava)	138 451 opiskelijaa		järjestämisellä		voi periä
Avoin ammatti-korkeakoulu	25 160 osallistujaa 2016 (netto)	39 1)	toimilupa	opintopisteet avoin amk ja muut tutkintojen osat, erikoistumiskoulutus ja maahanmuuttajien valmentava koulutus 5 %, koko rahoitus n. 777 milj. yhteistyösopimusten perusteella, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden määrä	enint. 15 e/op
Avoin yliopisto	79 357 osallistujaa 2015 (netto)	31 1)	koulutusvastuu	avoimena yo-opetuksena, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksina suor. opintopisteet 2 %; koko rahoitus n. 1,56 mrd	enint. 15 e/op

Erikoistumis- koulutus	n. 1 200 aloittajaa 2017 (arvio)	sis. yllä oleviin	toimilupa/ koulutusvastuu, korkeakoulujen sopimukset	sisältyy yllä oleviin	enint. 120 e/op
Korkeakoulujen täydennyskoulutus	Ei tietoa	0		ei ole	liiketaloudellista
Kansalaisopistot	2 266 781 opetustuntia	81,5	ylläpitämislupa	kiintiöity opetustuntien lkm x opetustunnin yksikköhinta	voi periä, opintosetelit
Kansanopistot	288 413 opiskelijaviikkoa	47,6	ylläpitämislupa	kiintiöity opiskelijaviikkojen lkm x opiskelijaviikon yksik- köhinta	voi periä, opintosetelit
Opintokeskukset	232 264 opetustuntia	12,8	ylläpitämislupa	kiintiöity opiskelijaviikkojen lkm x opiskelijaviikon yksik- köhinta	voi periä, opintosetelit
Kesäyliopistot	111 374 opetustuntia	5,1	ylläpitämislupa	kiintiöity opiskelijaviikkojen lkm x opiskelijaviikon yksik- köhinta	voi periä, opintosetelit
Työvoimakoulutus	59 062 opiskelijaa, josta amm. 44 410	TEM: 180,8 M€ josta amm. 106,5; OKM: sis. amm. koul. määrärahaan	TEM: ELYjen hankinta; OKM: järjestämislupa	TEM: Hankintamenettelyn perusteella määräytyvä hinta; OKM: kuten ammatilli- nen koulutus	ei voi periä
Yhteensä		379	<i>(Ei sisällä ammatillista koulutusta)</i>		

1) laskennallinen summa

Ohjauksesta

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan julkisesti rahoitettua koulutustarjontaa ohjataan lähinnä järjestämisluvilla (muu kuin kuntien järjestämä perusopetus, lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus) tai ylläpitämisluvilla (vapaa sivistystyö) ja korkeakoulujen osalta koulutusvastuilla (yliopistot) ja toimiluvilla (ammattikorkeakoulut). Opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut myös sopivat määrävuosiksi kerrallaan toiminnalle asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Pääsääntöisesti mikäli oppilaitos tai korkeakoulu järjestää nuorten koulutusta, saa se myös järjestää koulutusta työssä oleville. Kaikilla kunnilla on kuitenkin oikeus järjestää oppivelvollisuusiän ylittäneille perusopetusta sekä perusopetuksen aineenopetusta. Yksityiseltä järjestäjältä edellytetään järjestämislupaa.

Sitä, minkä osuuden koulutuksen järjestäjä rahoituksesta kohdentaa ensikertaiseen koulutukseen ja minkä osuuden työuran aikaiseen opiskeluun, ei juuri ohjata. Rahoitusjärjestelmiin sisältyy kuitenkin elementtejä, jotka vaikuttavat siihen, mille kohderyhmille koulutuksen järjestäjä koulutusta kohdentaa.

Viimeisten vuosien aikana rahoitusjärjestelmiä on kehitetty palkitsemaan tuloksista. Yliopistojen rahoitusjärjestelmässä 20 prosenttia määräytyy suoritettujen tutkintojen ja 10 prosenttia 55 opintopistettä lukuvuodessa suorittaneiden opiskelijoiden perusteella. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa vastaavat luvut ovat 44 ja 23 prosenttia. Ammatillisen koulutuksen vuoden 2018 voimaan tuleva uusi rahoitusjärjestelmä palkitsee suoritetuista tutkinnoista sekä toiminnan vaikuttavuudesta. Siirtymäajan jälkeen vuodesta 2022 lukien rahoituksesta 35 prosenttia määräytyy suoritettujen tutkintojen tai tutkintojen osien perusteella ja 15 prosenttia vaikuttavuuden eli työllistymisen, jatko-opintojen sekä opiskelija- ja työelämäpalautteen perusteella.

Vapaan sivistystyön koulutuksen opiskelijat ovat pääasiassa aikuisia. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ohjaa sisällöllisesti vapaan sivistystyön koulutusta. Koulutuksen kohdentumista ohjataan opintoseteliavustuksilla.

Työvoimakoulutusten kohdentamisesta vastaa muun kuin tutkintoon johtavan koulutuksen osalta (1.1.2018 lukien) työ- ja elinkeinohallinto. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa vuosittain ELY-keskuksille tulossopimuksessa tavoitteet muun muassa työvoimakoulutuksen vaikuttavuudelle. Alueelliset ELY-keskukset kuitenkin vastaavat työvoimakoulutuksen järjestämisestä alueensa elinkeinoelämän tarpeiden mukaisesti. Työvoimakoulutuksen toteuttamista ohjataan lailla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä sen soveltamisohjeella.

Yleissivistävä koulutus

*Aikuisten perusopetuksessa*³ opiskelee vuosittain 4 000–5 000 henkilöä. Osallistujista yli 90 prosenttia on maahanmuuttajia. Valtion vuoden 2018 talousarviossa tarkoitukseen on varattu 26,1 miljoonaa euroa. Aikuisten perusopetusta järjestetään aikuislukioissa, päivälukioiden aikuislinjoilla, kansanopistoissa, kansalaisopistoissa sekä muutaman muun opetuksen järjestäjän toimesta. Oppivelvollisuusikä ylittäneiden perusopetus uudistui 1.1.2018 alkaen (laki perusopetuslain 1 ja 46 pykälän muuttamisesta 1507/2016). Uudistuksen myötä aikuisten perusopetus muodostaa yhtenäisen koulutuksen luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta perusopetuksen päättötodistukseen. Aikaisempi osaaminen tulee tunnistaa ja tunnustaa ja opiskelija opiskelee henkilökohtaisen opiskelusuunnitelmansa mukaisesti. Koulutuksen rahoitus on uudistettu 1.1.2017 alkaen perustumaan suoritettuihin kursseihin (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1486/2016). Rahoitusuudistus mahdollistaa koulutuksen sujuvan aloittamisen ympäri vuoden.

Lukio-opintoja aikuisten opetussuunnitelman mukaan opiskelee vuosittain noin 5 000 yli 18-vuotiasta. Valtion vuoden 2018 talousarviossa aikuisten opetussuunnitelman mukaan

³ Oppivelvollisuusikä ylittäneiden perusopetus

toteutetun lukiokoulutuksen menoiksi on arvioitu 25,6 miljoonaa euroa. Opintoja voi suorittaa aikuislukioissa, lukioiden aikuislinjoilla sekä kuudessa kansanopistossa. Aikuisten lukiokoulutuksessa voi suorittaa lukion koko oppimäärän sekä ylioppilastutkinnon. Koulutuksessa voi myös korottaa arvosanoja, opiskella yksittäisiä oppiaineita ja kerrata aikaisempia opintoja, suorittaa kesken jääneet lukio-opinnot loppuun, täydentää ylioppilastutkintoa tai suorittaa ylioppilastutkinnon vähintään kaksi ja puolivuotisen ammatillisen tutkinnon pohjalta. Aikuislukiot on tarkoitettu aikuisille, joten hakijan on oltava vähintään 18-vuotias, jos tähtää lukion koko oppimäärän suorittamiseen. Rehtori voi tehdä poikkeuksen alaikärajasta vain hakijaan liittyvästä erityisestä syystä.

Perusopetuksen ja lukion aineopintojen opiskelijoista suuri osa on aikuisia. Perusopetuksen aineopintojen kurseja suoritetaan vuosittain noin 15 000 ja lukion aineopintoja opiskelee noin 18 400 opiskelijaa. Valtion vuoden 2018 talousarviossa perusopetuksen aineopintojen menoihin on varattu 3,8 miljoonaa euroa, lukion osalta menot sisältyvät aikuisten lukiokoulutuksen kustannuksiin.

Yli 18-vuotiaiden lukiokoulutuksessa koulutuksen yksikköhinta on 58 prosenttia koulutuksen järjestäjän yksikköhinnasta. Perusteluna ovat erityisesti nuorten lukiokoulutusta pienemmät kustannukset.

Ammatillinen koulutus

Opetushallinnon tilastopalvelun Vipusen mukaan tutkintotavoitteisessa ammatillisessa koulutuksessa opiskeli vuonna 2015 opetushallinnon alalla yhteensä 262 227 opiskelijaa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa oli 123 776 opiskelijaa. Näyttötutkintoon valmistavassa ammatillisessa koulutuksessa oli 138 451 opiskelijaa, joista 65 893 oli näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen perustutkintoon valmistavassa koulutuksessa, 48 779 ammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa ja 23 779 erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa.

Vuoden 2015 opiskelijoista uusia opiskelijoita oli 110 935. Uusista opiskelijoista 46 362 oli ammatillisessa peruskoulutuksessa suorittamassa ammatillista perustutkintoa. Opiskelijoista 29 851 oli näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen perustutkintoon valmistavassa koulutuksessa. Ammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa oli 24 424 ja erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa 10 298 uutta opiskelijaa.

Jos tarkasteluun otetaan mukaan työvoimakoulutus, tutkintotavoitteisessa ammatillisessa koulutuksessa opiskeli vuonna 2015 yhteensä 281 217 opiskelijaa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa oli 123 776 opiskelijaa. Näyttötutkintoon valmistavassa ammatillisessa koulutuksessa oli 157 441 opiskelijaa, joista 79 656 oli näyttötutkintona suoritettavaan amma-

tilliseen perustutkintoon valmistavassa koulutuksessa, 53 906 ammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa ja 23 879 erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa.

Korkeakoulut

Korkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ovat korkeakoulututkinnon suorittaneille ja jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia. Koulutusten tavoitteena on, että sen suorittanut kykenee toimimaan vaativissa asiantuntijatehtävissä tietyllä työelämän osa-alueella ja saavuttaa asiantuntijuuden edellyttämän syvällisen erityisosaamisen tai monialaisen kokonaisuuden hallinnan. Koulutusten vähimmäislaajuus on 30 opintopistettä. Korkeakoulut valmistelevat erikoistumiskoulutukset yhteistyössä työelämän edustajien kanssa ja koulutusten toteutuksessa läheinen yhteys työpaikkoihin on tärkeää. Korkeakoulut voivat järjestää erikoistumiskoulutusta maksutta tai periä maksuja valtioneuvoston asetuksella säädetyn enimmäismäärän puitteissa. Enimmäismaksu on 120 euroa opinto-oikeuteen kuuluvaa opintopistettä kohden. Tavoitteena on tuottaa osaamista sellaisilla asiantuntijuuden aloilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti toteutettua koulutustarjontaa.

Korkeakoulut voivat järjestää *avointa yliopisto-opetusta ja avointa ammattikorkeakouluopetusta*. Koulutuksiin ei ole pohjakoulutus- tai muita vaatimuksia. Avoimina yliopisto-opintoina tai avoimina ammattikorkeakouluopintoina annettavat opinnot ovat opetusta antavan yliopiston tai ammattikorkeakoulun tutkintojen osia, joihin myönnetään ajallisesti ja sisällöllisesti rajattu opinto-oikeus. Opintoja tarjotaan muutaman opintopisteen kursseista laajoihin kokonaisuuksiin ja syventäviin opintoihin asti. Korkeakoulut voivat myös ”paketoita” tutkintojen osia työelämän tarpeiden ja tehtäväkuvien mukaisesti. Avoimessa korkeakouluopetuksessa ei voi suorittaa tutkintoja, mutta opintojen perusteella voidaan valita opiskelija tutkintoon johtavaan koulutukseen korkeakoulujen käytäntöjen mukaisesti. Avoimesta korkeakouluopetuksesta voidaan periä enintään 15 euron suuruinen maksu opintopistettä kohden.

Ylemmän korkeakoulututkinnon voi suorittaa erillisessä maisteriohjelmassa 1,5–2 vuodessa. Maisteriohjelmat ovat tyypillisesti monitieteisiä eli perustuvat eri tieteenalojen yhteistyöhön yliopiston sisällä ja yliopistojen välillä. Kuhunkin maisteriohjelmaan on erillinen valinta.

Ammattikorkeakoulututkintojen monimuotototeutuksissa opinnot on mahdollista suorittaa työn ohessa. Koulutus toteutetaan joustavasti ja monimuotoisesti. Osa opinnoista suoritetaan lähiopetuksena, jota voi olla päivisin, iltaisin tai viikonloppuisin koulutuksesta riippuen. Osa opiskelusta tapahtuu verkko-opintoina. Lisäksi on itsenäistä etäopiskelua. Monimuotototeutukset voivat olla suunnattuja sellaisille opiskelijoille, joilla on jo jokin tietty pohjakoulutus.

Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot ovat profiililtaan työelämän kehittämiseen tärkeitä tutkintoja, jotka lähtevät työelämän tarpeista ja niitä toteutetaan läheisessä yhteydessä työelämään. Ne ovat ylempiä korkeakoulututkintoja ja vertautuvat työmarkkinoilla yliopistojen maisteritutkintoihin. Ylempien ammattikorkeakoulututkintojen koulutusohjelmat ovat vähintään lukuvuoden ja enintään puolentoista lukuvuoden päätoimisten opintojen mittaisia. Ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai muun soveltuvan korkeakoulututkinnon ja jolla on vähintään kolmen vuoden työkokemus asianomaiselta alalta tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestävät maksullista *täydennyskoulusta* lähinnä korkeakoulututkinnon suorittaneille mutta myös koulutusta, johon voi hakea ilman korkeakoulututkintoa ammatillisen kokemuksen tai kiinnostuksen perusteella. Koulutukset voivat olla päivän tai muutaman päivän pituisia tietoiskuja, seminaareja tai lyhytkursseja. Asiantuntijaohjelmat voivat olla kuukausien tai jopa muutaman vuoden pituisia. Koulutusta voidaan järjestää myös henkilöstökoulutuksena yrityksille, yhteisöille ja järjestöille sekä työvoimakoulutuksena, joka on tarkoitettu työttömille tai työttömyysuhanalaisille työnhakijoille. Työvoimakoulutus voi olla esimerkiksi ammatillista lisäkoulutusta, urasuunnittelua tai ohjaavaa koulutusta.

Yliopistojen rahoitusmallissa erillisissä opinnoissa, avoimessa yliopisto-opetuksessa ja erikoistumiskoulutuksissa suoritettavat opintopisteet muodostavat rahoitustekijän, jonka osuus on kaksi prosenttia kokonaisuudesta. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa vastaava tekijä on suuruudeltaan viisi prosenttia ja siihen sisältyvät myös maahanmuuttajien valmentavat koulutukset. Yhteensä näiden koulutusten rahoitusosuudeksi tulee tällä laskentaperusteella noin 70 miljoonaa euroa vuonna 2018.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on vapaan sivistystyön lain (632/1998) mukaan järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Olennainen piirre vapaan sivistystyön koulutuksessa on, että se ei ole tutkintotavoitteista eikä sen sisältöjä säädellä lainsäädännössä. Vapaan sivistystyön rahoituksen valtionosuus on 57 prosenttia tai 65 prosenttia. Vuoden 2018 alusta tuli voimaan lakimuutos (Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta 965/2017), joka antaa mahdollisuuden 100 prosentin valtion rahoitukseen vapaan sivistystyön koulutukselle, joka on hyväksytty maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan.

Kansanopistoissa arvioidaan suoritettavan vuonna 2018 yhteensä 288 413 opiskelijaviikkoa, opintokeskuksissa 232 264 opetustuntia ja kesäyliopistoissa 111 374 opetustuntia. Kansalaisopistojen opetustuntimäärä oli yli 2,2 miljoonaa vuonna 2015. Valtion vuoden

2018 talousarviossa vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin on varattu 152,8 miljoonaa euroa. Liikunnan koulutuskeskusten vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisesti valtionosuuksiin on varattu 0,449 miljoonaa euroa.

Kunnat ovat merkittäviä kansalaisopistotoiminnan rahoittajia. Vapaan sivistystyön koulutuksessa peritään opiskelijamaksuja, joiden osuus rahoituksessa on merkittävä erityisesti kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa.

Työvoimakoulutus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 1 §:n mukaan työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa osallistujien mahdollisuuksia sijoittua työelämään ja turvata alueen työnantajille osaavan työvoiman saatavuus. Koulutus on tarkoitettu työkäisille ja on pääasiassa ammatillista koulutusta. Koulutukseen voivat osallistua sekä työttömät että ne työssä olevat, joita uhkaa työttömyys. Yrittäjyyttä harkitsevalle tai yrittäjäksi aikovalle järjestetään uravalmennusta yrittäjyyteen ja yrittäjäkoulutusta. Yritystoiminnan aloittamisen voi joustavasti yhdistää yrittäjäkoulutukseen. Työ- ja elinkeinopalvelut suunnittelevat ja toteuttavat ammatillista koulutusta usein yhteistyössä työnantajien kanssa (yhteishankintakoulutus). Koulutuksiin voivat osallistua myös yrittäjäksi ryhtyvät tai yrittäjä työntekijöidensä lisäksi sekä yrityksessä työskentelevät vuokratyöntekijät.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformiin liittyen opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat sopineet työnjaostaan siten, että kaikki toisen asteen tutkintoon tai sellaisen osaan johtava työvoimakoulutus, korkeakoulututkintoon johtava koulutus ja osa ei-tutkintotavoitteisesta ammatillisesti suuntautuneesta työvoimakoulutuksesta, aikuisten perusopetus sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyvät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vastuulle 1.1.2018 alkaen. Tähän liittyen hallitus päätti vuosien 2016–2019 julkisen talouden suunnitelmassa määrärahasiir- rosta vuodesta 2018 lähtien. Jotta siirtymävaiheessa pystytään turvaamaan muun muassa tutkintotavoitteisen ammatillisen koulutuksen saatavuus ja jatkuvuus, on ministeriöiden kesken sovittu siirtymävaiheen koulutusten rahoituksesta.

Valtionosuusrahoituksesta varataan vuosittain määriteltävä osuus työvoimakoulutuksen toteutukseen. Koulutusta suunnataan maakuntien ennakoimien työ- ja elinkeinoelämän koulutustarpeiden mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön hankintajärjestelmän vastuulla säilyy pääosa muusta ammatillisesti suuntautuneesta työvoimakoulutuksesta sekä kotoutumiskoulutus. Niiden hankintamenettely jatkuu maakuntien järjestämistä vastuulla kasvupalvelukoulutuksena myös 1.1.2020 lukien. Maakunnat tai niiden kilpailuttamat kasvupalvelujen tuottajat valitsevat opiskelijat myös valtionosuusrahoitettuihin työvoimakoulutuksiin.

Osana kasvupalvelukokonaisuutta työvoimakoulutus uudistuu kasvupalvelukoulutukseksi, joka tulee kytkeytymään tiiviisti osaksi aluekehityksestä ja kasvupalveluista annetussa laissa (luonnosvaiheessa, HE annetaan keväällä 2018) määritellyjä kasvupalveluja. Tavoitteissa tulevat painottumaan niin yritysten ja yhteisöjen tarpeita, kehittymistä ja kasvua sekä kansainvälistymistä tukevat sisällöt kuin myös yksilöiden henkilökohtaisen osaamisen ja ammattitaidon sekä työllistyvyyden ja yrittäjyyden edistäminen. Tavoitteena on myös tukea uuden yritystoiminnan syntymistä ja uusien yritysten sijoittumista Suomeen. Kasvupalvelukoulutuksella edistetään myös maahanmuuttajien kotoutumista ja nopeaa työllistymistä tarjoamalla kotoutumislain mukaista kotoutumiskoulutusta.

Liite 2. Opiskelun aikainen toimeentulo

Aikuiskoulutustuki

Tuen saannin edellytykset

Aikuiskoulutustukea voi saada omaehtoiseen ammatilliseen koulutukseen osallistuva aikuisopiskelija, joka on työ- tai virkasuhteessa tai toimii yrittäjänä ja joka

- on ollut työelämässä yhteensä vähintään kahdeksan vuotta ja
- on ollut nykyisen työnantajan palveluksessa tai toiminut yrittäjänä vähintään vuoden ennen tuettavan opiskelun alkua ja
- jää palkattomalle opintovapaalle yhdenjaksoisesti vähintään kahdeksi kuukaudeksi tai opiskelee lyhyemmillä opintojaksoilla tai osa-aikaisesti yhteensä vähintään 43 päivän ajan ja
- ei saa opiskeluun muuta tukea.

Tukiaika on enintään 15 kuukautta kerran työuran aikana.

Aikuiskoulutustuen perusosa oli 1.1.2017 alkaen 696,60 euroa bruttona kuukaudessa. 1.8.2017 alkaen perusosa on ollut 592,11 euroa bruttona kuukaudessa. Palkansaajan aikuiskoulutustuki koostuu perusosan lisäksi palkkatulojen perusteella määräytyvästä ansio-osasta.

Palkka brutto/kk	Tuki 1.1.2017 alkaen brutto/kk (noin)	Tuki 1.8.2017 alkaen brutto/kk (noin)
1 600 euroa	1 070 euroa	1 012 euroa
2 000 euroa	1 241 euroa	1 184 euroa
2 500 euroa	1 456 euroa	1 398 euroa
3 000 euroa	1 670 euroa	1 613 euroa
3 500 euroa	1 885 euroa	1 716 euroa
4 000 euroa	1 997 euroa	1 811 euroa

Yrittäjän aikuiskoulutustuki on perusosan suuruinen. Aikuiskoulutustukea voi saada myös soviteltuna silloin kun henkilö on osa-aikaisesti pois töistä.

Vuonna 2016 aikuiskoulutustukea maksettiin 23 480 henkilölle yhteensä 189,2 miljoonaa euroa.

Työttömyysvakuutusrahasto rahoittaa palkansaajan aikuiskoulutustuen. Käytännössä palkansaajan tuki rahoitetaan Työttömyysvakuutusrahaston perimillä työttömyysvakuutusmaksuilla. Valtio rahoittaa yrittäjän aikuiskoulutustuen. Koulutusrahaston hallintokulut rahoittaa Työttömyysvakuutusrahasto.

Henkilö joka saa aikuiskoulutustukea yhtäjaksoisesti vähintään kahdeksan viikkoa, voi saada Kelasta lainatakauksen. Tulot tai omaisuus eivät vaikuta lainatakauksen saamiseen.

Aikuiskoulutustuen lainatakauksessa on samat ehdot kuin opintotuen lainatakauksessa. Aikuiskoulutustuen lainatakaus on 1.8.2017 alkaen 650 euroa/kk. Jos osa opinnoista suoritetaan ulkomailla esimerkiksi vaihto-opiskelijana, lainatakaus on 800 euroa/kk.

Tuettava koulutus

Opiskelun pitää olla päätoimista tuen maksuaikana. Päätoimista on opiskelu, jonka laajuus on keskimäärin vähintään 3 opinto- tai osaamispistettä tai 2 opintoviikkoa kuukaudessa. Jos opintojen laajuutta ei ole määritelty opinto- tai osaamispisteinä tai opintoviikkoina, tulee oppilaitoksen määrittämä koulutuksen laajuus olla keskimäärin vähintään 20 tuntia viikossa. Opinnot, joiden laajuus on määritelty pistemääräisesti, arvioidaan opintojen pistemääräisen laajuuden perusteella niiden järjestämistavasta riippumatta.

Aikuiskoulutustuen piirissä on tutkintoon johtava koulutus, opintokokonaisuuksien ja tutkinnon osien suorittaminen sekä ammatillinen lisä- tai täydennyskoulutus. Tukea ei voi saada yleissivistävään, harrastusluonteiseen tai vapaatavoitteiseen koulutukseen.

Koulutuksen järjestäjän tulee olla Suomessa toimiva, julkisen valvonnan alainen oppilaitos. Muu kuin julkisen valvonnan alainen koulutus ei kuulu tuen piiriin.

Ammatillinen koulutus

Ammatillisessa koulutuksessa tuen piiriin kuuluvat:

- ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon johtava tai niihin valmistava ja valmentava koulutus
- ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtava koulutus

- alempaan tai ylempään yliopistotutkintoon tai lisensiaatin tai tohtorin tutkintoon johtava koulutus
- ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa suoritettava erikoistumiskoulutus
- ammatillisten tutkintojen ja korkeakoulututkintojen osien suorittaminen, esimerkiksi perus-, aine- ja syventävien opintojen suorittaminen avoimessa yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa
- ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
- ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa (urheiluopistossa), avoimessa yliopistossa ja kesäyliopistossa
- sotilas-, poliisi- ja pelastusalan koulutus taikka muu ammatillisesti suuntautunut koulutus, jonka järjestäjälle asianomaisen hallinnonalan lupaviranomainen on antanut toimiluvan.

Erikoistumiskoulutus

1.1.2015 alkaen koulutusjärjestelmään tutkintotavoitteisen ja täydennyskoulutuksen rinnalle uudeksi koulutusmuodoksi säädetyt erikoistumiskoulutukset yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa kuuluvat tuen piiriin.

Avoimen yliopiston ja avoimen ammattikorkeakoulun opinnot

Avoimessa yliopistossa ja avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettavat tutkinnon osat, kuten esimerkiksi perus-, aine- ja syventävät opinnot, koulutuksen alasta riippumatta, kuuluvat tuen piiriin.

Tukea voidaan myöntää yksittäisten avoimen yliopiston tai avoimen ammattikorkeakoulun kurssien suorittamiseen, jos opinnot ovat hakijalle ammatillista lisä- tai täydennyskoulutusta. Ammatillisen lisä- tai täydennyskoulutuksen tulee liittyä hakijan nykyiseen työhön tai tehtävään taikka hakijan aikaisempaan koulutukseen.

Tukea voidaan myöntää vain sellaisen avoimen yliopiston tai avoimen ammattikorkeakoulun opintokokonaisuuden tai -jakson suorittamiseen, jolle on myönnetty opinto-oikeus ja jolle on vahvistettu opiskeluohjelma. Opiskelun tulee olla päätoimista tuen maksuaikana.

Peruskoulu- ja lukio-opinnot

Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää, jos koulutuksen puute on ammatillisen kehittymisen esteenä tai vaikeuttaa ammatissa selviytymistä tai jos ammatilliseen koulutukseen pääsyn ehtona on peruskoulu- tai lukio-opintojen suorittaminen. Yksittäisten aineiden opiskeluun lukiossa ei myönnetä tukea.

Ulkomaan opinnot

Tukea voi saada, jos henkilö on kirjoilla opiskelijana suomalaisessa oppilaitoksessa ja ulkomaan opinnot hyväksytään osaksi henkilön suomalaisessa oppilaitoksessa suorittamaa tutkintoa tai koulutusta.

Tieteelliseen jatko-opiskeluun ulkomaisessa oppilaitoksessa tukea voidaan myöntää, jos henkilö on kirjoilla jatko-opiskelijana suomalaisessa yliopistossa ja ulkomaan opinnot liittyvät jatko-opintoihin.

Myös ulkomaisten opintojen tulee olla julkisesti valvottuja.

Kieliopinnot

Tukea voidaan myöntää ammatitaitoa kehittäviin tai täydentäviin kieliopintoihin julkisen viranomaisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa. Tukea ei voi saada yksityisten kielikoulujen järjestämään koulutukseen tai pelkkään kielten opiskeluun lukiossa.

Työharjoittelu

Opintoihin kuuluva työharjoittelu- tai työssäoppimisjakso kuuluu aikuiskoulutustuen piiriin.

Työvoimakoulutus

Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää työvoimakoulutuksena järjestettävään ammatilliseen koulutukseen, jos henkilö ei saa koulutukseen työttömyysetuutta. Koulutuksen järjestäjän tulee olla julkisen valvonnan alainen oppilaitos.

Aikuiskoulutustuen kohdentuminen

Vuonna 2016 aikuiskoulutustuen saajista 38 prosenttia opiskeli ammattikorkeakouluissa, 30 prosenttia ammatillisissa oppilaitoksissa, 29 prosenttia yliopistoissa ja 3 prosenttia muissa oppilaitoksissa. Aikuiskoulutustuella opiskeltiin edelleen eniten sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla (39 %). Alan osuus on kuitenkin viime vuosina suhteellisesti hieman laskenut, kun taas yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon alan (noin 17 %) sekä tekniikan ja liikenteen alan (noin 13 %) opiskelu on vastaavasti hieman noussut. Lähes kaksi kolmasosaa edunsaajista käytti tukea osaamisen uudelleen suuntaamiseen.

Aikuiskoulutustukea myönnetään pääsääntöisesti hakijoiden koulutuksen lähtötasoa korkeamman koulutuksen hankkimiseen. Kolmessa prosentissa hakemuksista koulutuksen lähtötaso oli peruskoulu, 52 prosentissa toinen aste ja 45 prosentissa korkea-aste. Tuen perusteena olevan koulutuksen taso puolestaan oli 33 prosentissa toinen aste ja 67 prosentissa korkea-aste. Siten aikuiskoulutustuki nostaa työmarkkinoilla työvoiman koulutustasoa. Aikuiskoulutustukea käytetään selvästi yleisimmin tutkintotavoitteiseen koulutukseen, jonka osuus vuonna 2016 oli 89 prosenttia.

Edunsaajien yleisimmät ammatit olivat terveyden- ja sairaanhoitotyö (24 %), opetusalaan kuuluva työ (15 %), myyntityö (13 %), tekniikan alan työ (11 %), sosiaalialan työ (11 %) ja johtotyö tai yrittäjä (10 %). Työnantajan toimialan mukaan tarkasteltuna edunsaajista 22 prosenttia työskenteli terveys- ja sosiaalipalveluissa. Seuraavaksi eniten, 14 prosenttia edunsaajista, työskenteli tukku- ja vähittäiskaupassa, 13 prosenttia julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen alalla, 10 prosenttia koulutusalaalla sekä 9 prosenttia teollisuudessa. Työnantajasektoreittain tarkasteltuna edelleen suurin osa edunsaajista, 64 prosenttia, työskenteli yksityisellä ja 36 prosenttia julkisella sektorilla. Lisäksi yksityinen sektori on viime vuosina tasaisesti hieman kasvattanut osuuttaan. Edunsaajista 3 prosenttia toimi yrittäjänä. 64 prosentilla toimiala oli eri ja 36 prosentilla sama kuin koulutusala.

Aikuiskoulutustuen vaikuttavuus

Tutkimuspäällikkö Antti Kauhanen Etlasta on julkaissut artikkelissaan 15.11.2017 alustavia tuloksia aikuiskoulutustuen vaikuttavuudesta. Kauhasen mukaan aikuiskoulutustuella on voimakas vaikutus tutkintojen suorittamiseen ja koulutusalan vaihtoon sekä ammatin vaihtoon. Tuloihin vaikutus on negatiivinen, erityisesti tukikauden aikana, ja tulot nousevat vertailuryhmän tasolle neljä vuotta tuen alkamisen jälkeen. Työllisyyteen vaikutus on pieni ja negatiivinen. On kuitenkin huomattava, että aikuiskoulutustuen saamisen edellytyksenä on työ- tai virkasuhde tai yrittäjäys ja että osa henkilöistä on opiskelemassa viimeisenä tarkasteluvuonna 2014. Lisäksi tarkastelu-aika on tutkimuksessa varsin lyhyt. Merkille pantavaa on, että aikuiskoulutustuen vaikuttavuus eroaa eri tuensaajaryhmissä. Koulutusalan vaihto ja ammatin vaihto on yleisempää yksityisellä sektorilla työskentelevillä ja alemman koulutustason omaavilla tuen saajilla. Tutkimuksessa aineistona oli vuonna 2011 aikuiskoulutustukea saaneet henkilöt (93 %) ja keskeisiltä muuttujiltaan vastaava vertailuryhmä.

Opintotuki 1.1.2018

Opintotuki koostuu opiskelijalle maksettavasta opintorahasta, asumislisästä sekä valtiontakauksesta opintolainalle.

Opintorahan määrä (e/kk)	perusmäärä	enimmäismäärä (sis. vähävaraiskorotus)
Avoliitossa	250,28	
Itsenäisesti asuva 18 vuotta täyttänyt	250,28	
Itsenäisesti asuva 18–19-vuotias	250,28	
Itsenäisesti asuva 17-vuotias	101,74**	0–203,48
Vanhempansa luona asuva 20 vuotta täyttänyt	81,39*	81,39–183,13
Vanhempansa luona asuva 17–19-vuotias	38,66**	0–97,67

Vanhempien tulojen perusteella opintorahaa voidaan * = korottaa ** = korottaa tai pienentää muussa kuin korkeakoulussa tai korottaa korkeakoulussa

Opintorahaa saava alaikäisen lapsen huoltaja on oikeutettu opintorahan huoltajakorotukseen (75 e/kk), jolloin opintorahan määrä on 325,28 e/kk.

Opintolainan valtioneuvoston takaus (e/kk)	
Alle 18-vuotias muu kuin korkeakouluopiskelija	300
18 vuotta täyttänyt opiskelija	650
Ulkomailla opiskeleva opiskelija	800

Lainatakauksen saa opintorahan saaja sekä 18–19-vuotias toisen asteen opiskelija, joka ei saa opintorahaa vanhempien tulojen vuoksi ja alle 17-vuotias itsenäisesti asuva opiskelija vanhempien pienten tulojen perusteella.

Asumislisää voivat saada ulkomailla tai Ahvenanmaalla vuokralla asuvat opiskelijat (210 e/ k) sekä Suomessa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskelevat, oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat (88,87 e/kk).

Tulorajat

Opiskelijan omat tulot vaikuttavat siihen, kuinka monelta kuukaudelta opiskelijalla on oikeus opintotukeen. Vuosituloraja lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla 1.1.2018 tuloja 667 euroa jokaista kuukautta kohti, jolta on saanut opintorahaa tai asumislisää tai molempia. Lisäksi tuloja voi olla 1 990 euroa jokaista kuukautta kohti, jolta opiskelija ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää tai molempia. Esimerkiksi jos opiskelija nostaa vuonna 2018 opintotukea 9 kuukauden ajan, hänellä saa olla koko vuoden aikana muita tuloja enintään 11 973 euroa.

Vanhempien tulot voivat pienentää tai suurentaa opintorahan määrää tai ne voivat estää opintorahan myöntämisen. Vanhempien tulot vaikuttavat vähentävästi vanhemman luona asuvan, toisella asteella opiskelevan 17–19-vuotiaan sekä 17-vuotiaan itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahaan. Opintorahaa ei voi saada lainkaan, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat 61 000 euroa tai enemmän. Jos vanhempien tulot ovat yhteensä 39 000 euroa tai vähemmän, niin opiskelija voi saada opintorahan korotettuna.

Lukuvuoden tukiaika

Korkeakouluopintoihin voi saada opintotukea 9 kuukaudeksi lukuvuodessa. Ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen ja ammatillista perustutkintoa varten opintotukea voi saada kymmeneksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Opiskelijan hakemuksen perusteella tukiaika voi olla myös edellä mainittua pidempi tai lyhyempi. Lukiokoulutuksessa opintotuki voidaan kuitenkin myöntää enintään yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa.

Tukiaika

Toisella asteella säännönmukaisen opiskeluajan päätyttyä opintotukea voidaan myöntää enintään 12 kuukauden ajalle. Säännönmukaisella opiskeluajalla tarkoitetaan ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa enintään neljää vuotta ja muissa opinnoissa opinnoille säädettyä pidentämätöntä opiskelu- tai suoritusaikaa taikka opetussuunnitelman tai opetusohjelman mukaista suoritusaikaa. Toisen asteen opinnoissa ei kuitenkaan ole enimmäistukiaikaa, joten tukea voi saada useaan toisen asteen tutkintoon tai opintokokonaisuuteen peräkkäin.

Korkea-asteella tukiaika riippuu tutkinnon laajuudesta ja siitä, milloin korkeakouluopinnot on aloitettu. Yleisimmissä yliopistotutkinnoissa (alempi ja ylempi tutkinto, 180 + 120 opintopistettä) tukikuukausien määrä on 1.8.2017 lukien 48 ja ammattikorkeakoulututkinnoissa (laajuus 240 opintopistettä, 4 v) 39. Korkeakouluopintoihin voi saada 1.8.2017 lukien yhteensä enintään 54 tukikuukautta, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Muut opintotuen muodot

Opintolainahyvitykseen on oikeus 1.8.2014 tai sen jälkeen opiskelupaikan ensimmäistä korkeakoulututkintoa varten vastaanottaneella opintolainan saajalla, joka on suorittanut tutkinnon määräajassa. Aiemmin opintonsa aloittanut ja määräajassa korkeakoulututkinnon suorittanut voi saada osan opintolainastaan vähennettyä verotuksessa (opintolainavähennys).

Valtio voi maksaa pienituloisen opintovelallisen korot pankille (korkoavustus).

Korkeakouluopiskelijoiden opiskelija-aterioiden hinnan alentamiseksi maksetaan opiskelijaravintoloille ateriatukea (1,94 e/ateria).

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkakustannuksia tuetaan koulumatkatuella.

Asumisen tukeminen

Opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Kaikkein pienituloisimmilla ei ole perusomavastuuta. Jos hyväksyttävien asumismenojen määrä ylittää enimmäisasumismenot, tuen määrä lasketaan enimmäisasumismenojen mukaan.

Työttömien koulutuksen aikainen tuki*Työvoimakoulutuksen aikainen tuki*

Työvoimakoulutuksen aikana henkilö saa samaa etuutta kuin työttömänä. Jos työvoimakoulutuksesta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, työttömyysetuuden voi saada korotettuna. Korotusosan maksamisesta päättää ansiöpäi-

värahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kansaneläkelaitos.

Lisäksi työvoimakoulutukseen osallistuva voi saada kulukorvausta koulutukseen osallistumispäiviltä. Korvaus on 9 e/pv, ja sitä maksetaan enintään 5 päivältä viikossa. Kulukorvaus maksetaan korotettuna, jos osallistuu työssäkäyntialueen ulkopuolella järjestettävään koulutukseen. Korotettu kulukorvaus on 18 e/pv. Kulukorvauksen myöntää työttömyysetuuden maksaja, mutta jos kulukorvausta ei saa työttömyysetuuden maksajalta, TE-toimisto voi maksaa harkinnanvaraista kulukorvausta.

TE-toimisto voi korvata myös matka- ja yöpymiskustannuksia matkasta työvoimakoulutuksen valintatilaisuuteen tai soveltuvuuskokeeseen sekä oppilaitokseen ennen työvoimakoulutuksen aloittamista, jos vamma tai sairaus edellyttää tutustumista oppilaitoksen esteettömyyteen ja soveltuvuuteen.

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu

Joissakin tilanteissa työttömyysetuutta voi saada myös omaehtoisen opiskelun ajalta. Työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa ja mahdollisuutta saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvata ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta. Painopiste on lyhytkestoisissa ja nopeaa työmarkkinoille sijoittumista edistävissä opinnoissa. Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että henkilö on

- ilmoittautunut TE-toimistoon työnhakijaksi ja työnhaku on voimassa
- vähintään 25-vuotias
- TE-toimiston arvion mukaan koulutuksen tarpeessa ja opiskelu parantaa ammattitaitoa ja mahdollisuuksia työmarkkinoilla
- sopinut työllistymissuunnitelmassa opintojen tukemisesta työttömyysetuudella ennen opintojen aloittamista.

Työttömyysetuudella tuetaan vain päätoimista opiskelua. Päätoimisena pidetään seuraavia opintoja:

- tavoitteena on alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen,
- nuorille suunnatut lukio-opinnot tai
- opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä tai kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohden tai 25 tuntia viikossa.

Opintojen tulee johtaa

- ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikois-ammattitutkintoon
- alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon yliopistossa tai korkeakoulussa
- mainittujen tutkintojen osien suorittamiseen.

Opinnot voivat olla myös ammatillisesta koulutuksesta tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaista lisä- ja täydennyskoulutusta tai avointa yliopisto- tai ammatti-korkeakouluopetusta.

Jatkotutkintona suoritettavia lisensiaatin tai tohtorin tutkintoon johtavia opintoja ei voida tukea työttömyysetuudella.

Aiempia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella vain, jos opintojen keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Asia selvitetään opintosuoritusrekisteriotteen tai koulutuspalvelun tuottajan antaman muun selvityksen perusteella. Rajoitus ei kuitenkaan koske työsuhteen tai työnantajan maksaman taloudellisen etuuden jaksottamisen aikana aloitettuja opintoja tai jos samoja opintoja on opiskeltu työvoimakoulutuksena.

Opiskelun kestolle ei ole vaatimuksia, mutta opiskelua tukevaa työttömyysetuutta voi saada enintään 24 kuukautta opintokokonaisuutta kohden. Perusopetuksen suorittamista voidaan kuitenkin tukea enintään 48 kuukauden ajan. Työttömyysturvan ansio- ja peruspäivärahan enimmäisaika kuluu myös opiskelun aikana.

Jos opintoja ei voi tukea työttömyysetuudella, henkilöllä voi silti olla mahdollisuus opiskella sivutoimisesti ilman, että menettää työttömyysetuutta.

Maahanmuuttajan omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, mikäli TE-toimisto on todennut koulutustarpeen, opiskelu tukee kotoutumista ja työllistymistä ja opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Omaehtoisen opiskelun tukeminen ei edellytä, että opiskelu on päätoimista. Omaehtoiseen opiskeluun tulisi sisältyä pääsääntöisesti vähintään 20 tuntia viikossa tapahtuvaa opiskelua. Etenkin erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien kohdalla viikoittainen opiskeluaika voidaan kuitenkin sopia lyhyemmäksi.

Maakuntaudistuksen vaikutukset työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun

Tällä hetkellä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja

laiksi yksityisistä rekryointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä on valmistelussa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväällä 2018.

Esitys sisältää muutoksia työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskeviin säädöksiin. Nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa olevat työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevat säädökset siirrettäisiin työttömyysturvalain 9 lukuun. Siirrettäviin säädöksiin yhdistettäisiin kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettu työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu. Opiskelun tukemisen tarkoituksena olisi edelleen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tarkoitus parantaa aikuisten ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti.

Mahdollisuutta opiskella työttömyysetuudella tuettuna tulisi hakea työ- ja elinkeinotoimiston sijasta maakunnalta, joka tekee ratkaisut opiskelun yleisten edellytysten täyttymisestä, tukemisen edellytyksistä ja antaa lausunnon työttömyysetuuden maksajalle sekä koulutuspalvelujen tuottajalle. Muut opiskelun tukemiseen liittyvät työttömyysetuuden saamisen edellytykset ratkaisisi työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos. Opintojen seurantavastuu sekä päätöksenteko opintojen tukemisen lakkauttamisesta siirtyisi työttömyysetuuden maksajalle. Koulutuspalvelujen tuottajan velvollisuutena olisi ilmoittaa sekä maakunnalle että työttömyysetuuden maksajalle opiskeluoikeuden peruuttamisesta, opintojen päättymisestä ja muun muassa luvattomista poissaoloista sekä opiskelun laiminlyönnistä, joiden vuoksi opiskelija ei ilmeisesti kykene suoriutumaan hyväksyttävästi opinnoistaan.

Liite 3. Koulutuksen kustannusten verotus

Vuoden 2018 alusta astuu voimaan laki tuloverolain muuttamisesta (876/2017). Laki selkeyttää ja laajentaa työnantajan kustantaman koulutuksen verovapautta työntekijän verotuksessa.

Muutoksen myötä veronalaista tuloa ei synny työnantajan kustantamasta työntekijän koulutuksesta, joka tapahtuu työnantajan tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan intressissä. Säännös on nykyistä verotus- ja oikeuskäytäntöä laajempi. Säännöstä olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus tulkita laajasti ja lähtökohtaisesti koulutuksen katsottaisiin tapahtuvan työnantaja intressissä aina, kun työnantaja päättäisi kustantaa työntekijälle koulutusta, joka olisi hyödyllistä työntekijän nykyisten tai tulevien työtehtävien kannalta saman työnantajan tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan palveluksessa. Työtehtävien vaihtumisella työnantajan tai konsernin sisällä ei siten olisi vaikutusta koulutuksen verovapauteen. Myöskään sillä, missä muodossa koulutus tapahtuisi tai millaiseen tutkintoon tai ammattinimikkeeseen se mahdollisesti johtaisi, ei olisi merkitystä verovapautta arvioitaessa. Verovapaata voisi siten olla esimerkiksi tutkintoon johtava peruskoulutus, ammattikoulutus, ammatillinen täydennyskoulutus, jatkokoulutus ja lisäpätevyyttä tuova koulutus. Koulutus voisi käynnistyä myös työntekijän omasta aloitteesta. Työntekijän aikaisemmalla koulutuksella tai työkokemuksella ei olisi merkitystä arvioitaessa työnantajan intressiä. Keskeinen merkitys olisi sillä, että koulutus tukisi työntekijän nykyisiä tai tulevia työtehtäviä saman työnantajan tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan palveluksessa.

Säännös koskee työnantajan kustantamaa työntekijän koulutusta voimassaolevan työ- tai virkasuhteen aikana. Irtisanotulle työntekijälle kustannetun koulutuksen verotuskohtelu määräytyy jatkossakin tuloverolain 69 a §:n perusteella sekä tilanteissa, joissa kyseinen säännös ei sovellu, tulon veronalaisuutta koskevien yleisten säännösten perusteella.

Säännöstä sovelletaan myös yhtiön johtoon ja hallintoon sekä osakeyhtiön osakkaisiin ja avoimen yhtiön sekä kommandiittiyhtiön yhtiömiehiin. Työntekijän tai hänen lähipiiriin kuuluvan henkilön osakkuusasema työnantajayrityksessä ei estä koulutuksen verovapautta, jos koulutus tapahtuu työnantajan intressissä eikä koulutusta kustanneta osakkuus-

aseman perusteella. Myös aikaisemmassa verotus- ja oikeuskäytännössä on katsottu, että osakkuusasema ei estä koulutuksen verovapautta (KHO 1981-II-557). Koulutuksen verovapauden laajentaminen koskee siten myös osakkaita. Se, että osakas olisi yhtiön ainut työntekijä, ei myöskään estä koulutuksen verovapautta. Osakkaallekin kustannettu koulutus voi olla esimerkiksi tutkintoon johtavaa peruskoulutusta, ammattikoulutusta, ammatillista täydennyskoulutusta, jatkokoulutusta ja lisäpätevyyttä tuovaa koulutusta.

Myös ajokortin kustantaminen voi perustelujen mukaan olla lainkohdan tarkoittamaa koulutusta silloin, kun autolla ajaminen kuuluu työntekijän nykyisiin tai tuleviin työtehtäviin. Esimerkiksi jos työntekijän työtehtäviin kuuluu yrityksen henkilöauton, pakettiauton tai kuorma-auton kuljettaminen, työnantaja voi kustantaa työntekijän ajokortin ilman, että siitä syntyisi työntekijälle veronalaista etua. Pelkästään se, että työntekijä tarvitsisi autoa asunnon ja työpaikan välisiin matkoihin, ei oikeuttaisi työnantajaa kustantamaan työntekijän ajokorttia verovapaasti.

Jos työnantajan kustantama koulutus ei liity työntekijän nykyisiin tai tuleviin työtehtäviin, kyse on palkaksi katsottavasta veronalaisesta edusta. Jos työnantaja esimerkiksi palkitsisi työntekijän hyvästä työsuorituksesta kustantamalla tälle golfkurssin, kyse olisi työntekijälle palkaksi katsottavasta etuudesta. Koulutuksesta voisi syntyä työntekijälle palkaksi katsottava etu myös silloin, jos koulutusta tarjottaisiin sovitun veronalaisen korvauksen sijaan.

Matkakustannusten korvaukseen sovelletaan työnantajalta työmatkasta saatua matkakustannusten korvausta koskevia säännöksiä. Käytännössä työnantaja voi siis maksaa tuloverolain 71 §:ssä tarkoitettuja verovapaita matkakustannusten korvauksia, eli esimerkiksi kilometrikorvauksia ja päivärahoja, jos niiden maksamisen yleiset edellytykset täyttyvät. Tämä vastaa nykyistä verotuskäytäntöä tilanteissa, joissa työnantajan kustantamasta koulutuksesta ei ole katsottu syntyvän verotettavaa etua.

Uudistus laajentaa työnantajan kustantaman koulutuksen verovapautta siten, että se kattaa myös muun muassa peruskoulutuksen. Laajentaminen johtaa siihen, että työnantaja voi lähtökohtaisesti maksaa myös verovapaita päivärahoja ja kilometrikorvauksia esimerkiksi ammattikorkeakoulun tai yliopiston lähiopetuspäiviltä.

Pääsäännöstä poiketen veronalaista tuloa ovat matkakustannusten korvaukset matkoista, jotka työntekijä tekee opiskellakseen ylioppilastutkintoa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettua ammatillista perustutkintoa, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettua alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettua ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa tai edellä mainittuja vastaavaa ulkomaista tutkintoa. Poikkeus koskee vain työntekijälle maksettavia tuloverolain 71 §:ssä tarkoitettuja matkakustannusten korvauksia.

Esimerkiksi MBA- ja EMBA-tutkinnot eivät kuulu Suomen virallisen tutkintojärjestelmän piiriin, joten näiden koulutusohjelmien osalta voidaan maksaa myös verovapaita matkakustannusten korvauksia.

Ehdotettu rajoitus matkakustannusten korvausten verovapauteen koskee tilanteita, joissa henkilö on oppilaitoksessa opiskelijana suorittamassa kyseiseen tutkintoon tähtäävää koulutusta. Rajoitus ei koske tilanteita, joissa työntekijä suorittaa vain tiettyä tutkinnon osaa tai osia, vaikka kyseiset opinnot olisivat sellaisia, että ne voitaisiin lukea osaksi tutkintoa.

Koulutuskustannusten vähennyskelpoisuuteen työntekijän omassa verotuksessa ei laissa tullut muutoksia, joten näiden kustannusten vähennyskelpoisuutta arvioidaan jatkossakin samalla tavalla kuin nykyään. Työntekijöiden itsensä maksamat nykyiseen työtehtävään liittyvät, ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen tähtäävät koulutuskustannukset katsotaan tällä hetkellä tietyin edellytyksin tulonhankkimismenoina vähennyskelpoisiksi työntekijän verotuksessa. Työntekijän itsensä maksamien koulutusmenojen vähennyskelpoisuutta käsitellään Verohallinnon ohjeessa "Koulutusmenot henkilöverotuksessa" (30.10.2015 nro A70/200/2015). Koulutuskustannusten vähennysoikeus ja veronalaisuus eivät ole olleet täysin symmetriset, ja uusimman oikeuskäytännön valossa niitä ei ole tarkoitukseen arvioida samalla tavalla. Työnantajan kustantama koulutus voi tapauskohtaisesti olla työntekijälle verovapaata, vaikka samat koulutusmenot olisivat työntekijän itsensä maksamina vähennyskeltottomia (esimerkiksi KHO 2014:88 ja KHO 2014:161). Ratkaisussaan KHO 2014:88 korkein hallinto-oikeus katsoi, että Executive MBA -koulutusohjelman kustannukset eivät olleet koulutusohjelmaan osallistuvan henkilön itse maksamina henkilön tuloverotuksessa vähennyskelpoisia. Ratkaisussa KHO 2014:161 korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi, että verovelvolliselle ei syntynyt veronalaista etua työnantajan maksaessa DBA-koulutusohjelman suorittamisesta aiheutuvia koulutuskustannuksia. Ratkaisun KHO 2014:161 perusteluissa korkein hallinto-oikeus toteaa, että työnantajan maksaessa kustannukset kysymys on siitä, katsotaanko koulutus hankituksi työnantajan liiketoimintaa varten vai onko tarkoituksena antaa henkilölle palkkaan rinnastettava etuus.

Nyt ehdotettavan muutoksen tarkoituksena on helpottaa työnantajan mahdollisuuksia kouluttaa työntekijöitään esimerkiksi tilanteissa, jotka syntyvät globalisaation, talouden rakennemuutosten ja työelämän muutosten johdosta. Työntekijän itsensä maksama koulutus tapahtuu lähtökohtaisesti työntekijän omassa intressissä ja näiden kustannusten vähennyskelpoisuuden laajentaminen voisi johtaa elantokustannusten laajaan vähennyskelpoisuuteen, mitä ei voida pitää perusteltuna.

Liite 4. Aikuiskoulutus Suomessa (Tilastoja)

Tilastokeskus on vuodesta 1980 toteuttanut koko työikäistä väestöä (18–64-vuotiaat) koskevan aikuiskoulutustutkimuksen noin viiden vuoden välein. Vuoden 2018 alussa julkaisujen vuotta 2017 koskevien ensitulosten mukaan aikuiskoulutukseen osallistumisaste on laskenut vuodesta 2012 neljä prosenttiyksikköä, vuoden 1995 tasolle 48 %:iin (Tilastokeskus 2018).

Naiset osallistuvat aikuiskoulutukseen miehiä merkittävästi useammin. Osallistumisero on ollut noin 10 % vuodesta 1980 lähtien, jolloin Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus ensimmäisen kerran toteutettiin. Kun vuonna 2017 miehistä aikuiskoulutukseen osallistui 43%, oli naisten osallistumisaste 54 % (Tilastokeskus 2018).

Aikuiskoulutustutkimuksen mukaan aikuiskoulutukseen osallistutaan Suomessa useimmiten ammatillisista syistä. Vuonna 2017 työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistui työvoimasta 48 %. Laskua vuodesta 2012 on kuusi prosenttiyksikköä. Suurin osa työhön tai ammattiin liittyvästä koulutuksesta oli työnantajan tukemaa kouluttautumista eli henkilöstökoulutusta, johon palkansaajista osallistui 53 % vuonna 2017. Myös tässä laskua oli kuusi prosenttiyksikköä (Niemi ym. 2014; Tilastokeskus 2018.)

Työnantajasektori vaikuttaa työntekijän henkilöstökoulutukseen osallistumiseen. Vuonna 2012 henkilöstökoulutusta sai valtiolla työskentelevistä palkansaajista 71 %, kunnalla 66 % ja yksityisellä 54 %. Yksityisellä sektorilla organisaation koolla oli merkitystä siihen, kuinka paljon se tarjosi työntekijöilleen koulutusta. 1–49 henkeä työllistävien yritysten henkilöstöstä koulutuksessa oli käynyt vuonna 2012 44 %, kun 250–499 henkeä työllistävien yritysten osalta henkilöstöstä 71 % oli osallistunut koulutukseen. (Niemi ym. 36–37.)

Suomalaisten osallistumisaktiivisuus henkilöstökoulutukseen kasvoi vuosien 1990–2012 välillä, lukuun ottamatta korkeakoulutettuja palkansaajia, joiden osallistumisaktiivisuus ei juuri muuttunut tarkasteluajanjaksolla (Niemi ym. 2014, 81). Henkilökoulutuspäivien määrä sen sijaan laski vuodesta 2006 vuoteen 2012. Kun vuonna 2006 18–64-vuotias palkansaaja oli keskimäärin kuusi ja puoli päivää henkilöstökoulutuksessa, oli vuonna 2012 kou-

lutuspäiviä palkansaajaa kohden enää reilu viisi. Koulutuspäivien määrän lasku oli miehillä naisia jyrkempää.

Yritysten henkilöstökoulutustilaston (CVTS5) mukaan yritysten järjestämään kurssimuotoiseen henkilöstökoulutukseen osallistuneiden osuus on kasvanut kymmenessä vuodessa vuoteen 2015 erityisesti 10–49 hengen yrityksissä. Suurissa vähintään 250 hengen yrityksissä osallistuminen on pysynyt ennallaan. Silti pienessä työpaikassa mahdollisuudet osallistua henkilöstökoulutukseen ovat selvästi heikommät kuin suurten yritysten työntekijöillä. Osallistumismahdollisuuksien ero on kuitenkin kaventunut kymmenessä vuodessa. Suurten yritysten (yli 250 työntekijää) osallistumisaste kurssikoulutukseen on vuodesta 2005 pysynyt jokseenkin ennallaan, mutta pienissä ja keskisuurissa yrityksissä se on kasvanut. Vuonna 2005 osallistumisaste pienissä yrityksissä (10–49 työntekijää) oli 24 % ja suurissa yrityksissä (yli 250 työntekijää) 47 %. Vuonna 2015 vastaavat luvut olivat 38 % ja 49 %. Kurssikoulutukseen osallistumisen lisäksi tiedustelussa selvitetään osallistumista muihin (ei kurssimuotoisiin) koulutuksiin. Yritysten panostus kurssimuotoiseen henkilöstökoulutukseen on siis viime vuosina pysynyt melko ennallaan, mutta erityisesti erilaiset työn ohessa opiskelun muodot sekä itse-, etä- ja verkko-opiskelu ovat selvästi lisääntyneet. (Tilastokeskus 2017.)

Fridberg ym. (2015) mukaan työnantaja osallistuu aikuiskoulutuksen kustannuksiin Suomeen verrattuna erityisen paljon Tanskassa. Tanskassa työnantaja kustansi aikuiskoulutukseen osallistuneiden koulutuksen kokonaan 51,8 %:lle formaaliin koulutukseen osallistuneista ja 74,5 % non-formaaliin koulutukseen osallistuneista. Suomessa vastaavat luvut olivat 19,6 % formaalin koulutuksen ja 69,0 % non-formaalin koulutuksen osalta. Ruotsissa taas työnantaja kustansi aikuiskoulutuksen osallistujalle kokonaan Suomea harvemmin. Siellä koulutus oli tarjottu työnantajan puolesta 17,1 %:lle formaaliin koulutukseen osallistuneista ja 58,2 %:lle non-formaaliin koulutukseen osallistuneista. (Fridberg ym. 2015, 191)

Suomessa koulutuspäivien määrässä on tapahtunut suhteessa vielä suurempaa laskua, kun tarkastellaan henkilöstökoulutuksen sijaan koko aikuiskoulutusta. Vuonna 2006 aikuiskoulutuspäivien määrän mediaani 18–64-vuotiailla suomalaisilla oli kahdeksan päivää. Vuonna 2012 mediaani oli pudonnut viiteen. (Niemi & Ruuskanen & Seppänen 2014, 45) Aikuiskoulutuspäivien määrän väheneminen käy ilmi myös keskiarvoja tarkasteltaessa. Kun vuonna 2000 päiviä oli henkeä kohden keskimäärin 13, oli niitä vuonna 2012 enää yhdeksän (em. 9). OECD:n mukaan suomalaiset käyttävät non-formaaliin koulutukseen hieman vähemmän tunteja kuin Ruotsissa ja Norjassa, Tanskaan verrattuna ero on merkittävä. (OECD 2016, 367)

Yleissivistävään tai harrastustavoitteiseen aikuiskoulutukseen osallistui vuonna 2017 kaikista 18–64-vuotiaista noin seitsemäsosa. Heistä naisia oli lähes 70 prosenttia. Korkean pohjakoulutuksen saaneet osallistuivat myös vapaa-aikaan liittyvään koulutukseen useammin kuin vähemmän koulutusta omaavat. Osallistumisosuudet yleissivistävään tai

harrastustavoitteiseen koulutukseen pysyivät samalla tasolla vuodesta 1990 vuoteen 2012. Vuonna 2017 osallistuminen tämän tyyppiseen koulutukseen sen sijaan väheni vuodesta 2012 neljä prosenttiyksikköä. (Tilastokeskus 2018.)

Aikuiskoulutukseen osallistumisaste on kansainvälisesti vertaillen korkea. PIAAC-aineiston (ks. esim. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013) perusteella Suomessa 25–65-vuotiaista osallistui vuonna 2012 koulutukseen noin 60 %. Pohjoismaiden lisäksi yli 60 % osallistumisaktiivisuus ylittyy ainoastaan Hollannissa ja Uudessa-Seelannissa. (OECD 2016, 362–364). Suomessa lukutaidoiltaan heikommät ja vain perusasteen koulutuksen käyneet osallistuvat aikuiskoulutukseen vähemmän kuin muissa 60 % osallistumisaktiivisuuteen yltävissä maissa.

Suomen alhaisempi vain perusasteen käyneiden osallistumisaktiivisuus aikuiskoulutukseen käy ilmi alla olevassa taulukossa. Tiedot perustuvat PIAAC-aineistoon, josta on poimittu 30–65-vuotiaiden osallistumisaktiivisuus non-formaaliin aikuiskoulutukseen osallistujan koulutusasteen mukaan. Tanskassa vain perusasteen käyneiden aikuisten osallistumisaktiivisuus non-formaaliin aikuiskoulutukseen on OECD-maiden korkein. Norjassa koulutusasteiden väliset erot 30–65-vuotiaiden osallistumisessa non-formaaliin aikuiskoulutukseen ovat kaikkein pienimmät. (Fridberg ym. 2015, 193.)

Suomen, Tanskan ja Norjan 30–65-vuotiaiden kansalaisten osallistumisaktiivisuus non-formaaliin koulutukseen (Lähde: Fridberg ym. 2015, 193)

Koulutusaste	Suomi	Tanska	Norja
Ylempi korkeakoulututkinto tai tutkijakouluaste	68,4 %	68,0 %	59,1 %
Alempi korkeakoulututkinto	60,4 %	61,9 %	55,6 %
Toisen asteen tutkinto	47,1 %	49,6 %	46,8 %
Perusasteen tutkinto	28,6 %	36,9 %	32,6 %

Aikuiskoulutustutkimuksessa kysytään myös, mitkä tekijät olivat estäneet vastaajien osallistumista aikuiskoulutukseen. Oheisessa taulukossa on eritelty tutkimuksessa selvitettyjä osallistumattomuuden syitä niiden aikuisten osalta, jotka olisivat kaivanneet koulutusta tai lisäkoulutusta vuonna 2012, mutta eivät sitä olleet saaneet. Vastaajat ovat voineet valita useamman syyn osallistumattomuuteen. (Niemi ym. 2014.)

Syy	%
Ei täyttänyt koulutuksen alkamisen edellyttämiä ehtoja	12
Koulutus oli liian kallista	21
Työnantajan tai työvoimaviranomaisen tuen puute	21
Koulutuksen yhteensovittaminen työn kanssa oli vaikeaa	42
Koulutusta ei järjestetty riittävän lähellä tai sopivan matkan päässä	24
Ei ollut mahdollisuutta tietokoneen tai internetin käyttöön etäopetuksessa	3
Perhesyistä johtuva ajan puute	25
Terveysten tai ikään liittyvät syyt	9
Muut henkilökohtaiset syyt	15
Oli vaikeuksia löytää haluamaansa koulutusta	18
Vastaajia yhteensä	1 094

Taulukosta voidaan todeta, että työn ja koulutuksen yhteensovittaminen on tärkein este, tätä seuraavat perhesyyt ja koulutuksen etäisyys. Työnantajan tuen puute ja liian kallis koulutus olivat neljänneksi ja viidenneksi merkittävimmät syyt osallistumattomuuteen, ja kuudenneksi merkittävimmäksi syyksi vaihtoehtoista nousi vaikeus löytää koulutusta, johon haluaisi osallistua.

Fridbergin ym. (2015) tulokset vastaavat edellä mainittua. Suomessa suurimmat syyt osallistumattomuuteen olivat tutkimuksen mukaan työkiireet (30,4 %), sekä ajankohdaltaan tai paikaltaan sopimaton koulutustarjonta (19,7 %). Työkiireet olivat myös Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa merkittävä syy aikuiskoulutukseen osallistumattomuuteen. Sen sijaan koulutustarjonnan ajankohdan ja paikan sopimattomuus nousi Suomessa Tanskaan, Norjaan ja Ruotsiin verrattuna selvästi merkittävämmäksi syyksi aikuiskoulutukseen osallistumattomuuteen. Työnantajan tuen puute nousi Suomessa kolmanneksi merkittävimmäksi syyksi aikuiskoulutukseen osallistumattomuuteen niiden osalta, jotka koulutukseen olisivat halunneet osallistua. (Fridberg ym. 2015, 199).



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-552-5 (PDF)

ISSN: 1799-0351 (PDF)