

Jatkuvan oppimisen kehittäminen

Työryhmän väliraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:19

Sarjanimi ja numero 2019:19

Jatkuvan oppimisen kehittäminen

Työryhmän väliraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN: 978-952-263-641-6 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö	2.5.2019	
Tekijät	Jatkuvan oppimisen kehittäminen -työryhmä		
Julkaisun nimi	Jatkuvan oppimisen kehittäminen, työryhmän väliraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:19		
Diaarinumero	OKM/67/040/2018	Teema	Koulutus
ISBN PDF	978-952-263-641-6	ISSN PDF	1799-0351
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-641-6		
Sivumäärä	64	Kieli	suomi
Asiasanat	osaaminen, koulutusmahdollisuudet, aikuiskoulutus, koulutus		
Tiivistelmä	<p>Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti jatkuvaa oppimista koskevan työryhmän ja ohjausryhmän 5.2.2019. Työryhmän tehtävänä on laatia kuvaus jatkuvan oppimisen toimintamallista ja periaatteista sekä tehdä ehdotukset joilla a) vahvistetaan kannusteita työuran aikaiseen opiskeluun b) lisätään osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta c) parannetaan työn ja opiskelun yhteensovittamista ja d) kohdennetaan koulutusta digitalisaation ja työn murroksen aloille. Lisäksi tehtävänä on luoda ennakoiva toimintamalli akuutteihin uudelleen koulutustarpeisiin. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2019. Ehdotus toimenpiteiden etenemisen tiekartasta ja välittömästi käynnistettävistä toimenpiteistä tuli valmistella 30.4.2019 mennessä.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että toteutetaan kansallinen jatkuvan oppimisen uudistus. Uudistuksen toteuttamiseksi ja toimenpiteiden täsmentämiseksi ehdotetaan laadittavaksi vuoteen 2030 ulottuva kansallinen jatkuvan oppimisen strategia. Strategian tulisi kattaa ainakin seuraavat toimenpiteet:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Selvitetään kattavien työikäisten osaamiskartoitusten käyttöönottoa2. Modernisoidaan ja kootaan ohjausta ml digitaaliset palvelut ja henkilökohtainen opinto- ja uraohjaus3. Työelämässä ja muutoin hankittua osaamista tehdään näkyväksi4. Luodaan ennakoivan rakennemuutoksen malli5. Jatkuvan oppimisen hyödyt ja mahdollisuudet tehdään näkyväksi kaikille. Opiskelumahdollisuuksia konseptoidaan eri kohderyhmille. <p>Työryhmä korostaa, että esitetyt toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, ja tämän vuoksi yksittäisten ehdotusten toteuttaminen ei ratkaise jatkuvaan oppimiseen liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita.</p> <p>Työryhmä katsoo, että sen ehdottamien viiden toimenpiteen lisäksi jatkuvan oppimisen rahoitusta on uudistettava. Työryhmä ei tee ehdotusta käyttöönotettavasta rahoitusmallista tai malleista. Väliraportin liitteessä tarkastellaan eräitä rahoituksen kehittämisen lähestymistapoja, niihin liittyviä näkökohtia ja keskinäisiä riippuvuuksia sekä mahdollisia vaikutuksia.</p>		
Kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	2.5.2019	
Författare	Arbetsgruppen kring kontinuerligt lärande		
Publikationens titel	Utvecklingen gällande kontinuerligt lärande, arbetsgruppens lägesrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2019:19		
Diarienummer	OKM/67/040/2018	Tema	Utbildning
ISBN PDF	978-952-263-641-6	ISSN PDF	1799-0351
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-641-6		
Sidantal	64	Språk	finska
Nyckelord	kompetens, utbildningsmöjligheter, vuxenutbildning, utbildning		
Referat	<p>Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte en arbetsgrupp och en styrgrupp om kontinuerligt lärande den 5 februari 2019. Arbetsgruppen har i uppgift att beskriva en verksamhetsmodell och principerna för kontinuerligt lärande samt att avge förslag som a) bidrar till att stärka incitamenten för studier under arbetskarriären b) bidrar till ökad planmässighet med tanke på kompetensutvecklingen c) gör det lättare att kombinera arbete och studier med varandra samt d) riktar in utbildningar på branscher som påverkas av digitaliseringen och omvälvningar i arbetslivet. Dessutom har arbetsgruppen i uppdrag att skapa en verksamhetsmodell för att prognostisera akuta omskolningsbehov. Arbetsgruppens mandatperiod utgår den 31 december 2019. Enligt uppdraget skulle förslaget till en vägkarta över hur åtgärderna ska framskrida samt vilka förslag som inleds med omedelbar verkan bli klart senast den 30 april 2019.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår en nationell reform av det kontinuerliga lärandet. För att genomföra reformen och precisera åtgärderna föreslås att det utarbetas en nationell strategi för kontinuerligt lärande som sträcker sig fram till år 2030. Strategin bör omfatta åtminstone följande åtgärder:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Utredda ibruktagandet av kompetenskartläggningar för alla i arbetsför ålder.2. Modernisera och koncentrera handledningen inklusive digitala tjänster samt den individuella studie- och karriärhandledningen.3. Synliggöra kunnande som förvärvats i arbetslivet eller på något annat sätt.4. Skapa en modell för att prognostisera strukturella omvälvningar.5. Synliggöra nyttan med och möjligheterna till kontinuerligt lärande så att alla får del av informationen. Skapa olika koncept för studiemöjligheter så att de riktar sig till respektive målgrupper. <p>Arbetsgruppen understryker att de föreslagna åtgärderna utgör en helhet och att genomförandet av enskilda förslag därmed inte i sig är en lösning på de utmaningar och behov som ansluter sig till kontinuerligt lärande.</p> <p>Vidare anser arbetsgruppen att man utöver de fem åtgärder som föreslås även bör förnya finansieringen. Arbetsgruppen presenterar inga egna förslag till finansieringsmodell eller -modeller. I mellanrapportens bilaga granskas vissa infallsvinklar på hur finansieringen kan utvecklas samt synpunkter på dem och hur de relaterar till varandra samt deras eventuella konsekvenser.</p>		
Förläggare	Undervisnings- och kulturministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Education and Culture	2nd May 2019
Authors	Working group on developing continuous learning	
Title of publication	Developing continuous learning. Interim report of the working group	
Series and publication number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2019:19	
Register number	OKM/67/040/2018	Subject Education
ISBN PDF	978-952-263-641-6	ISSN (PDF) 1799-0351
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-641-6	
Pages	64	Language Finnish
Keywords	skills, training opportunities, adult education and training, education	
<p>Abstract</p> <p>On 5 February 2019, the Ministry of Education and Culture appointed a working group and a steering group on continuous learning. The working group was requested to draw up a description of a model and the principles for continuous learning, and to propose measures for a) strengthening the incentives for training during the career path, b) making the planning of skills more systematic, c) improving the integration of work and studies, and d) targeting training towards the sectors affected by digital technologies and transformation of work. Furthermore, the working group was given the task of creating a proactive model for responding to acute reskilling needs. The term of the working group ends on 31 December 2019. The working group was required to propose by 30 April 2019 any measures that could be introduced immediately, and a roadmap describing how the measures should be taken forward.</p> <p>The working group proposes that a national reform of continuous learning be carried out. It further proposes that a national strategy of continuous learning extending until 2030 be drawn up to implement the reform and to specify the measures. The strategy should include at least the following measures:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Explore the possibility of adopting skills mapping for people of working age. 2. Modernise and bring together guidance, including digital services and individual study and career guidance. 3. Make visible the competence acquired in working life and elsewhere. 4. Create a proactive restructuring model. 5. Make visible to everybody the benefits and opportunities of continuous learning. Develop concepts for study opportunities that target different audiences. <p>The working group emphasises that as the proposed measures are parts of a larger whole, implementing only some of them will not solve the challenges and development needs of continuous learning.</p> <p>The working group further considers that, in addition to the five proposed measures, the funding of continuous learning should also be reformed. However, it does not put forward a proposal for adopting a new funding model or models. In the appendix of the interim report, certain approaches to the development of funding, the perspectives and interdependencies associated with them, and the possible impacts are analysed.</p>		
Publisher	Ministry of Education and Culture, Finland	
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

LUKIJALLE	9
Aluksi	12
I Tausta ja työryhmän tehtävät	13
II Väliraportin toimenpide-ehdotukset ja tiekartta	16
Tausta-aineistoa	21
Työuran aikaisen oppimisen rahavirrat ja kannusteet	21
Keskeiset työuran aikaisen oppimisen haasteet	26
Toteutettuja toimenpiteitä aikuisten osaamisen kasvattamiseksi ja aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämiseksi	27
Verrokkimaiden vastauksia työn murroksen haasteisiin	37
Liitteet	39
Liite 1. Jatkuvan oppimisen taloudellisten kannusteiden vahvistaminen ja rahoituksen uudistaminen – työryhmän tarkastelemat lähestymistavat	39
Liite 2. Toimenpide-ehdotukset	49
Liite 3. Aikuiset koulutusjärjestelmässä ja työvoimakoulutus	50
Liite 4. Kehitetään työuran aikaista osaamisen kehittämistä tukevia palveluita osaksi jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta	52
Liite 5. Ennakoivan rakennemuutoksen malli – viitekehys jatkotyölle	53
Eriävät mielipiteet	61

LUKIJALLE

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 5.2.2019 jatkuvaa oppimista koskevan työryhmän ja sen työtä ohjaavan ohjausryhmän. Työryhmän tehtävänä on

1. Laatia kuvaus jatkuvan oppimisen toimintamallista ja periaatteista.
2. Tehdä ehdotukset, joilla
 - a. vahvistetaan eri politiikkalohkojen kannusteita työuran aikaiseen opiskeluun kattaen laajasti sekä koulutuksen tarjontaan ja palvelujärjestelmään että toimeentuloon liittyvät kannusteet,
 - b. lisätään osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta,
 - c. parannetaan työn ja opiskelun yhteensovittamista,
 - d. kohdennetaan koulutusresursseja esimerkiksi työn murroksessa ilman työnantajan tukea jääville, heikon pohjakoulutuksen omaaville ja koulutuksessa aliedustetuille ryhmille.
3. Tehdä ehdotus toimintamalliksi, jolla vastataan ennakoivasti teknologian kehityksestä ja työn murroksesta aiheutuviin uudelleen- ja täydennyskoulutustarpeisiin.

Työryhmän tulee ottaa työssään huomioon Osaamisen tulevaisuuspaneelin ja Osaamisen ennakointifoorumin työ sekä muut käynnissä olevat asiaan liittyvät selvitykset ja kehittämishankkeet. Työryhmän tuli valmistella ehdotus toimenpiteiden etenemisen tiekartasta ja välittömästi käynnistettävistä toimenpiteistä 30.4.2019 mennessä. Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2019.

Työryhmän työtä ohjaa ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii kansliapäällikkö Anita Lehikoinen ja jäsenenä kansliapäällikkö Jari Gustafsson, valtiosihteeri Martti Hetemäki ja kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut suunnittelupäällikkö Kirsi Heinivirta (opetus- ja kulttuuriministeriö) ja jäsenenä johtava asiantuntija Iida Mielityinen (Akava ry), johtaja Riikka Heikinheimo (Elinkeinoelämän Keskusliitto ry), neuvottelupäällikkö Oili Marttila

(Kirkkohallitus/Kirkon työmarkkinalaitos), osaamisen kehittämisen asiantuntija Sanja Mursu (KT Kuntatyönantajat), koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö Mikko Heinikoski (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), digi- ja koulutusasioiden päällikkö Joonas Mikkilä (Suomen Yrittäjät ry), koulutuspoliittinen asiantuntija Riina Nousiainen (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), hallitusneuvos Risto Lerssi (valtiovarainministeriö/ valtion työmarkkinalaitos), toiminnanjohtaja Petri Lempinen (Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry), toimitusjohtaja Veli-Matti Lamppu (Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry), rektor Agneta Torsell (Suomen Rehtorit ry), koulutusrehtori Helka-Liisa Hentilä (Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry), puheenjohtaja Björn Wallén (Vapaa Sivistystyö ry), koulutuspoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen (Suomen Lukiolaisien Liitto ry), asiantuntija Samuli Maxenius (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry), pääsihteeri Juuso Luomala (Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry), koulutuspolitiikan asiantuntija Tapio Heiskari 29.3.2019 asti ja Jani Kykkänen 1.4.2019 alkaen (Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry), asiantuntija Antti Hallia (Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry), johtaja Terhi Päivärinta (Suomen Kuntaliitto ry), erityisasiantuntija Tuovi Manninen (Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry), johtaja Laura Rissanen (Sivistystyönantajat), yli-insinööri Arto Pekkala (Opetushallitus), hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti (sosiaali- ja terveysministeriö) työmarkkinaneuvos Teija Felt (työ- ja elinkeinoministeriö), budjettineuvos Merja Leinonen (valtiovarainministeriö), ylijohtaja Mika Tammilehto (opetus- ja kulttuuriministeriö) sekä johtaja Birgitta Vuorinen (opetus- ja kulttuuriministeriö).

Työryhmän jäsenenä ja asiantuntijasihiteereinä ovat toimineet opetusneuvokset Annika Bussman, Seija Rasku ja Maija Innola sekä neuvotteleva virkamies Ville Heinonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Osana työryhmän työtä on työskennellyt ennakoivan rakennemuutoksen mallia valmisteleva alaryhmä. Ryhmän tehtävänä on ollut tehdä ehdotus toimintamalliksi, jolla vastaan ennakoivasti teknologian kehityksestä ja työn murroksesta aiheutuviin uudelleen- ja täydennyskoulutustarpeisiin. Alaryhmän väliraportti ”Ennakoivan rakennemuutoksen malli – viitekehys jatkotyölle” on liitteenä. Alaryhmän työhön ovat osallistuneet neuvotteleva virkamies Ville Heinonen (pj. opetus- ja kulttuuriministeriö), johtava asiantuntija Ida Mielityinen (Akava ry), johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari (Elinkeinoelämän Keskusliitto ry), osaamisen kehittämisen asiantuntija Sanja Mursu (KT Kuntatyönantajat), koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö Mikko Heinikoski (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), digi- ja koulutusasioiden päällikkö Joonas Mikkilä (Suomen Yrittäjät ry), asiantuntija Leila Kurki (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), kehittämispäällikkö Hannele Salminen (Suomen Kuntaliitto ry), lakimies Hanna Tervahauta, (sosiaali- ja terveysministeriö), neuvotteleva virkamies Markku Virtanen (työ- ja elinkeinoministeriö), johtava kehittämisasiantuntija Harry Pulliainen (KEHA -keskus), erityisasiantuntija Jukka Mattila (valtiovarainministeriö), yksikön päällikkö Satu Huikuri (Lapin ELY-keskus) sekä erityisasiantuntija Jukka Vepsäläinen (siht. Opetushallitus).

Työryhmä on kokoontunut neljä kertaa ja kuullut työnsä aikana asiantuntijoina vanhempi neuvonantaja Tapio Huttulaa ja johtava asiantuntija Sinimaaria Rankia (Sitra), toimitusjohtaja Olli Oosia (Owal Group Oy) ja opetusneuvos Matti Kajastetta (opetus- ja kulttuuriministeriö).

Työryhmä luovuttaa väliraporttinsa opetus- ja kulttuuriministeriölle 2.5.2019.

Aluksi

Osaamisen ja jatkuvan oppimisen merkityksestä on muodostunut laaja kansallinen yhteisymmärrys. Sitran Osaamisen aika –projektissa on eri tahojen yhteisten keskustelujen pohjalta on tuotettu yhteistä näkemystä elinikäisen oppimisen edistämisestä.¹ Tässä työssä hahmoteltu tahtotila muodostuu neljästä teesistä: kaikki oppivat läpi elämän, yleissivistys, perustaidot ja osaaminen ovat hyvinvoinnin perusta, osaaminen uudistaa työelämää ja työelämä osaamista sekä Suomen menestys rakentuu osaamiselle. Tavoitteena on yhteiskunta, jossa jokainen kehittää osaamistaan läpi elämän, ja käyttää sitä itsensä ja muiden parhaaksi. Lähtökohtana pidetään, että jokainen työikäinen osallistuu työhön, osaamisen jakamiseen ja kehittämiseen tai muuhun yhteiskunnallista arvoa tuottavaan toimintaan. Tämä edellyttää sitä, että osaamisen jatkuva kehittäminen on aidosti mahdollista kaikille, osaamistarpeisiin vastataan monipuolisesti, joustavasti ja ketterästi, osaamisen kehittämiseen tarjotaan tukea, ohjausta tarjotaan kaikissa elämäntilanteissa ja erityisesti siirtymissä sekä sitä, että eri tavoin hankittu osaaminen voidaan tehdä näkyväksi ja sitä hyödynnetään entistä paremmin.

Jatkuvalla oppimisella viitataan seuraavassa, samoin kuin elinikäisen oppimisen käsitteellä, ihmisen koko elämänkaaren aikaiseen, monelle elämänalueelle ulottuvaan oppimiseen. Jatkuva oppiminen kattaa siten sekä formaalin, muodollisen koulutusjärjestelmän mukaisen oppimisen että koulutusjärjestelmän ulkopuolella ja siitä täysin riippumatta tapahtuvan oppimisen. Työssä oppiminen on yksi merkittävimmistä koulutusjärjestelmän ulkopuolisista oppimisen muodoista.

Toimintaympäristön muutoksella – teknologian kehityksellä ja työn murroksella – on laaja-alaisia vaikutuksia koko jatkuvan oppimisen ketjuun ja prosessiin. Uudet osaamistarpeet ja -vaatimukset edellyttävät koko koulutusjärjestelmän kehittämistä saumattomaksi kokonaisuudeksi, joka kattaa kaikki koulutussektorit sekä varhaiskasvatuksen ja varmistaa jokaiselle osaamisen, jonka pohjalta jatkuva oppiminen on mahdollista. Tässä työryhmän väliraportissa tarkastellaan kuitenkin erityisesti työuran aikaista oppimista ja siten paitsi koulutusjärjestelmässä tapahtuvaa tutkintokoulutusta ja muuta oppimista, myös laajemmin työelämässä tapahtuvaa osaamisen kehittämistä.

¹ Kohti osaamisen aikaa. 30 yhteiskunnallisen toimijan yhteinen tahtotila elinikäisestä oppimisesta. Sitran selvityksiä 146. Helmikuu 2019.

I Tausta ja työryhmän tehtävät

Uusi teknologia ja työn murros vaikuttavat koko väestön osaamistarpeisiin. OECD:n arvion mukaan automatisaatio uhkaa 6,5 %:a suomalaisista työtehtävistä ja 21 % työtehtävistä olisi muuttumassa merkittävällä tavalla seuraavien 10–20 vuoden kuluessa². Opetushallituksen tuoreiden ennakointitulosten perusteella³ suomalaiset elinkeinot ovat suurimassa rakennemuutoksessa vuosikymmeniin. Ammatit muuttuvat korkeampaa osaamista edellyttäväksi, ja muutosvauhti on niin nopea, että yksinomaan nuorten ikäluokkien koulutuksella uuden osaamisen tarvetta ei kyetä tyydyttämään. Ennakointitulosten mukaan uusista syntyvistä työpaikoista 80 % edellyttää korkea-astetasoista osaamista.⁴ Samanaikaisesti työtehtäviä katoaa erityisesti sieltä, missä osaamisvaatimukset ovat matalia. Tällä hetkellä suomalaisista 30–60-vuotiaista noin 300 000 on työmarkkinoilla perusasteen varassa.

Yritysten mukaan osaavan työvoiman saatavuus on yleisin toiminnan kasvun este, ja rekrytointivaikeuksia raportoi jo 30 % yrityksistä.⁵ Kevään Pk-yritysbarometrin mukaan 58 % yrityksistä kokee osaavan työvoiman saatavuuden ainakin jossakin määrin rajoittavan kasvua⁶.

E erityisenä haasteena on, että tekoäly ja muu uusi teknologia uhkaavat eniten matalapalkkaisia, vähemmän koulutusta vaativia töitä ja teollisuustyötä sekä rutiininomaista tietotyötä. Tämä merkitsee sitä, että vaikka uudelleen koulutusta tarvitaan monissa tehtävissä ja ammateissa, tarve kasautuu erityisesti ryhmille, jotka osallistuvat vähän aikuiskoulutukseen. Toiseksi työn murros muuttaa erityisesti työn rakenteita ja organisoitua. Yksinyrittäminen, keikka-, vuokra- ja osa-aikatyötä tekevien määrä lisääntyy, mikä lisää niiden ihmisten määrää, joilla ei ole osaamisen kehittämisessä nykyisen kaltaista työnantajan tukea.

2 https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2016_empl_outlook-2016-en

3 https://www.oph.fi/julkaisut/2019/osaaminen_2035

4 Työvoiman poistuman vuoksi avautuvista työpaikoista 50% edellyttää ammatillisen koulutuksen tasoista ja 50% korkeakoulutasoista osaamista. Vuoteen 2035 mennessä ammatillista koulutusta edellyttäviä työpaikkoja ennakoituaan olevan 40% ja korkeakoulutusta edellyttäviä työpaikkoja 60% kaikista työpaikoista.

5 <https://ek.fi/wp-content/uploads/SB-tammikuu-2019.pdf>

6 https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/pk_barometri_kevat2019.pdf. Pk-yritysbarometrin raportin perusteella osaavan työvoiman saatavuudessa on alakohtaisia eroja. Osaavan työvoiman saatavuudessa voi olla myös alueellisia eroja, mutta tämä tieto ei käynyt ilmi barometria koskevassa julkaisussa.

Näiden erityishaasteiden lisäksi on välttämätöntä tunnistaa koko työikäistä väestöä koskeva tarve kehittää osaamista työuran aikana. Kansallinen kilpailukyky edellyttää myös huippuosaamisen kehittämistä. Jatkuva oppiminen helpottaa osaavan työvoiman saatavuutta ja kasvattaa työn tuottavuutta. Osaamisen kehittämisen tuottama hyöty näkyy työpaikoilla parempana kilpailukykenä, joka kansallisella tasolla helpottaa julkiseen talouteen kohdistuvia paineita mm. alenevina työttömyysturva- ja muina etuusmenoina. Yksilötasolla parempi osaaminen lisää työhyvinvointia, avaa uusia työllistymismahdollisuuksia ja mahdollisuuksia uralla etenemiseen sekä ehkäisee virtaa työttömyyteen ja työvoiman ulkopuolelle.

Ratkaisuja haettaessa on huomioitava työllisyysasteen nostamistavoite. Sen saavuttaminen edellyttää, että määrällisesti mittava, jopa puolen miljoonan työikäisen koulutustarve on hoidettava keinoin, jotka eivät vähennä työvoimaan osallistuvien osuutta tai määrää. Työuran aikaisen osaamisen kehittämisen on tapahduttava pääsääntöisesti työtä ja opiskelua yhteen sovittamalla.

Viimeisten vuosien aikana toteutetut ammatillisen koulutuksen lainsäädännön ja korkeakoululainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien uudistukset sekä työttömyysetuuksia ja työnantajien kustantaman koulutuksen verokohtelua koskevat muutokset tukevat merkittävästi jatkuvaa oppimista, mutta eivät ole riittäviä toimia työikäisen väestön uudelleen- ja täydennyskoulutushaasteeseen vastaamiseksi.

Näin mittavaan osaamisen kehittämishaasteeseen vastaaminen edellyttää paitsi kokonaisvaltaista koko koulutusjärjestelmän, myös eri politiikkaloikat kattavaa työuran aikaisen oppimisen mahdollisuuksien ja edellytysten kehittämistä. Työuran aikaista osaamisen uudistamista on tarkasteltava kokonaisuutena erilaisissa elämäntilanteissa, erilaisissa työsuhteissa ja erilaisia koulutustarpeita omaavien ihmisten näkökulmasta. Huomiota tulee kiinnittää ja toimenpiteitä kohdentaa erityisesti sellaisille toimialoille ja ammattiryhmiin, joihin teknologian muutos ja työn murros ovat välittömimmin aiheuttamassa muutoksia.

Jatkuvan oppimisen edellytysten aikaansaamiseksi julkisen koulutusjärjestelmän on luotava kaikille kestävä pohja työelämässä toimimiselle ja osaamisen myöhemmälle kehittämiselle. Työuran aikainen jatkuva oppiminen perustuu siten laadukkaaseen ja riittävästi resursoituun varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen sekä toisen ja kolmannen asteen tutkintokoulutukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti jatkuvaa oppimista koskevan työryhmän ja ohjausryhmän 5.2.2019.

Työryhmän tehtävänä on

1. Laatia kuvaus jatkuvan oppimisen toimintamallista ja periaatteista
2. Tehdä ehdotukset joilla
 - a. vahvistetaan kannusteita työuran aikaiseen opiskeluun
 - b. lisätään osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta
 - c. parannetaan työn ja opiskelun yhteensovittamista ja
 - d. kohdennetaan koulutusta digitalisaation ja työn murroksen aloille
3. Luoda ennakoiva toimintamalli akuutteihin uudelleen koulutustarpeisiin

Työryhmän tuli valmistella ehdotus toimenpiteiden etenemisen tiekartasta ja välittömästi käynnistettävistä toimenpiteistä 30.4.2019 mennessä. Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2019.

Tämän väliraportin tausta-aineistossa on kuvattu lyhyesti työuran aikaisen oppimisen rahavirrat ja eri toimijoiden nykyiset kannusteet investoida jatkuvaan oppimiseen.

Tausta-aineistossa on samoin kuvattu keskeiset työuran aikana tapahtuvan oppimisen haasteet ja keskeisimmät toimenpiteet, joilla tällä vuosituhanella on pyritty kasvattamaan aikuisten osaamista ja lisäämään aliedustettujen ryhmien osallistumista. Tarkastelun perusteella muutokset aikuiskoulutukseen osallistumisessa tai osallistumisen rakenteessa ovat 2000-luvulla olleet vähäisiä. OECD-vertailussa Suomen panostus aikuiskoulutukseen on hyvää tasoa. Osallistumisero heikon ja keskitason/hyvän taitotason omaavien ryhmien välillä on kuitenkin tarkastelumaiden suurin. Tilanne on sama verrattaessa matalapalkkaisten ja keski-/korkeapalkkaisten osallistumista.⁷ Positiivista kehitystä on tapahtunut siinä, missä määrin työpaikkojen koetaan tukevan oppimista.

⁷ <http://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-learning/dashboard.htm>

II Väliraportin toimenpide-ehdotukset ja tiekartta

Työryhmä ehdottaa, että toteutetaan kansallinen jatkuvan oppimisen uudistus. Seuraavassa on esitetty yhteensä viisi toimenpidettä, joiden tulisi sisältyä uudistukseen.

On huomattava, että esitetyt toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, ja tämän vuoksi yksittäisten ehdotusten toteuttaminen ei ratkaise jatkuvaan oppimiseen liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita.

Työryhmä katsoo, että sen ehdottamien viiden toimenpiteen lisäksi jatkuvan oppimisen rahoitusta on uudistettava. Liitteessä 1 tarkastellaan eräitä rahoituksen kehittämisen lähestymistapoja, niihin liittyviä näkökohtia ja keskinäisiä riippuvuuksia sekä mahdollisia vaikutuksia.

Osaamisen kehittämiseen investoiminen on välttämätöntä talouskasvun ylläpitämiseksi ja nykyistä korkeampaan työllisyysasteeseen pääsemiseksi. Osaaminen tuotannontekijänä tulee 2020-luvulla olemaan merkittävin kasvun edellytys, ja osaavan työvoiman saatavuus määrittää pitkälti asemaamme kansainvälisessä kilpailussa.

Seuraavassa esitettyjen toimenpiteiden yksityiskohdat selviävät jatkovalmistelussa. Tällöin myös arvioidaan toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset. Uudistuksen rahoituksessa lähtökohtana ovat valtion ja kuntien rahoituksen osalta julkisen talouden suunnitelman mukaisen rahoituksen uudelleenohdentaminen ja hallitusohjelman mahdolliset lisäkohtaukset.

Uudistuksen toteuttamiseksi ja toimenpiteiden täsmentämiseksi ehdotetaan laadittavaksi vuoteen 2030 ulottuva kansallinen jatkuvan oppimisen strategia. Strategia tulisi laatia vuoden 2019 loppuun mennessä.

Työryhmä ehdottaa, että strategia kattaa ainakin seuraavat toimenpiteet:

1. Selvitetään kattavien työkäisten osaamiskartoitusten käyttöönottoa

Tavoitteena on parantaa työuran aikaisen osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta ja tavoittaa nykyistä paremmin henkilöt, joilla on heikot valmiudet työllistyä tai joita uhkaa työuran katkeaminen.

Siksi selvitettäisiin, miten työkäisten osaamiskartoituksia voitaisiin systematisoida ja tehdä kattavammin, jotta yksilöiden ja sitä kautta organisaatioiden osaamisen kehittämistä voitaisiin tukea nykyistä paremmin. Osaamiskartoituksissa käytäisiin läpi yksilöllisiä osaamisen kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia. Kohderyhmänä olisivat työlliset, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat.

Työnantajien tekemät osaamiskartoitukset, yhteistoimintalain soveltamispiiriin kuuluvien työnantajien henkilöstö- ja koulutus-suunnitelmat, ammatillisen osaamisen kehittämistä annetun lain mukaiset koulutussuunnitelmat tai työhallinnon eräisiin toimenpiteisiin liittyvät osaamiskartoitukset eivät tavoita työkäistä väestöä kattavasti.⁸ Myös erilaisia osaamisen kehittämismahdollisuuksia koskeva tietämys vaihtelee.

Aikataulu ja vaiheistus: Selvitys toteutettaisiin työryhmätyönä vuoden 2019 loppuun mennessä. Selvityksessä otetaan huomioon yhteistoimintalain uudistamista valmistelevan työryhmän työ. Selvityksessä tulee ottaa huomioon sekä työlliset, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat sekä eri kokoisten työnantajien mahdollisuudet. Kehittämistyön tueksi toteutetaan TEAS-hanke vuosina 2020–2021. Mahdollinen uudistettu lainsäädäntö tulisi voimaan 2022.

⁸ Nykytilanteessa yhteistoimintalakien soveltamisalan piiriin kuuluvien työnantajien (yksityiset vähintään 20 työntekijän yritykset, kunnat ja valtio) on laadittava tai päivitettävä kirjallinen henkilöstö- ja koulutussuunnitelma vuosittain. Laissa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämistä on säädetty koulutussuunnitelmista verovähennyksen tai sitä vastaavan kannusteen saamisen edellytyksenä. Työhallinnossa räätälöityjä osaamiskartoituksia tehdään useilla aloilla ennen ammatillista työvoimapolitiittista koulutusta. Samoin esimerkiksi rekrykoulutuksiin on voitu liittää erillinen kahden viikon osaamiskartoitusjakso. Kotoutumiskoulutuksissa selvitetään aina kieliosaamisen lähtötaso.

2. Modernisoidaan ja kootaan ohjausta

Tavoitteena on, että kansalaiset ja työnantajat löytävät nykyistä helpommin olemassa olevat osaamisen kehittämisen mahdollisuudet. Lisäksi tavoitteena on, että kansalaiset saavat tarvitessaan matalalla kynnyksellä myös henkilökohtaista koulutus- ja uraohjausta työuran eri vaiheissa ja työnantajat tietoa ja neuvontaa henkilöstönsä osaamisen kehittämiseksi. Erityisesti otetaan huomioon ryhmät, jotka saattavat jäädä vaille työnantajan tukea. Tällaisia ryhmiä voivat olla yksinyrittäjät sekä keikka-, vuokra- ja osa-aikatyötä tekevät sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Lisäksi huomioon on otettava pk-sektorin työnantajayrittäjien, erityisesti mikroyrittäjien sekä muiden pientyönantajien tarpeet. Tekoälyn mahdollisuudet hyödynnetään täysmääräisesti.

2.1. Kehitetään työuran aikaista osaamisen kehittämistä tukevia palveluita osaksi jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta, joka yhdistää laajasti jatkuvaa oppimista tukevat palvelut, osaamisen kartoitus- ja tunnistamispalvelut, urasuunnittelu- ja ohjauspalvelut sekä osaamisen hankkimisen ja kehittämisen palvelut. Palvelukokonaisuus rakentuu opintopolku.fi palvelukokonaisuuden sekä työmarkkinatori.fi -palvelun muodostamalle perustalle. (Tarkemmin liitteessä 4)

Kehittämisen tärkeänä periaatteena on, että käyttäjä hallitsee itseään koskevia tietoja ja päättää niiden luovuttamisesta palveluekosysteemin eri palveluntarjoajille (omadata).

Aikataulu ja vaiheistus: Palvelukokonaisuuden kehittämistyö on käynnistynyt opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Opetushallituksen ja Keha-keskuksen yhteistyönä. Palvelut otetaan asteittain käyttöön siten, että palvelukokonaisuus on käytössä vuonna 2023. Kustannusarvio laaditaan vuoden 2019 aikana.

2.2. Henkilökohtainen opinto- ja uraohjaus uudistetaan siten, että se palvelee nykyistä paremmin työuran aikaista osaamisen kehittämistä ja työuran aikaisia siirtymiä ja kohderyhmiä erityisesti yksinyrittäjiä sekä keikka-, vuokra- ja osa-aikatyötä tekeviä. Erityistä työllistymispotentiaalia (maahanmuuttajat, ikääntyneet, osatyökykyiset) omaavien ryhmien palveluprosessia kehitetään tutkimuksellisten pilottien pohjalta. Lähtökohtana piloteissa on monipuolinen osaamisen kartoittaminen ja henkilökohtainen, monialainen ohjaus ja työnhakutuki sekä tarvittaessa osaamisen kehittäminen ja

kuntoutus. Kehittämistyössä hyödynnetään aiemmista kehittämissankkeista ja piloteista saatuja kokemuksia.

Aikataulu ja vaiheistus: Palveluprosessia koskevat pilotit ja niihin liittyvä kehittävä tutkimus- ja arviointihanke valmistellaan vuoden 2019 loppuun mennessä. Pilotit toteutetaan vuosina 2020–2023.

3. Työelämässä ja muutoin hankittua osaamista tehdään näkyväksi.

Tavoitteena on lisätä osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta vahvistamalla työelämässä tapahtuvan oppimisen ja arkioppimisen tunnistamista ja dokumentointia eri tavoin, esimerkiksi tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen laajentamisen, tehostetun tiedottamisen tai osaamismerkkien ja muiden osaamiskuvausten avulla. Työkäinen aikuisväestö täydentää osaamistaan ja parantaa ammattitaitoaan runsaasti sellaisilla osaamiskokonaisuuksilla, joiden osaamistavoitteista ei ole säädetty tai määrätty. Näitä osaamiskokonaisuuksia tai niiden tuottamaan osaamista ei tunnisteta riittävästi, jotta niitä osattaisiin hyödyntää tehokkaasti osaamisen jatkuvassa kehittämisessä.

Aikataulu ja vaiheistus: Työryhmätyö on käynnistynyt. Jatkuvan oppimisen ohjausryhmän nimeämä alaryhmä selvittää ja tekee ehdotuksia siitä, millä tavoin voidaan lisätä säatelemättömien osaamiskokonaisuuksien ja koulutusmahdollisuuksien tunnettuutta ja vahvistaa epävirallisen ja arkioppimisen roolia jatkuvassa oppimisessa. Alaryhmän esitys valmistuu vuoden 2019 loppuun mennessä. Lisäksi on käynnissä työryhmätyö koskien vapaan sivistystyön koulutuksen tunnistamista ja tunnustamista. Tämän ryhmän toimikausi päättyy 19.12.2019.

4. Luodaan ennakoivan rakennemuutoksen malli.

Tavoitteena on tukea alueellisten työmarkkinoiden toimivuutta ja vähentää rakennemuutoksesta aiheutuvia ei-toivottuja seurauksia. Luodaan ennakoivan rakennemuutoksen malli. Käytännössä mallilla tuetaan osaamisen ennakkollista kehittämistä siten, että vähenevän työllisyyden tehtävistä edetään sujuvasti kasvavan työllisyyden tehtäviin. Koulutusta suuntaamalla tuetaan elinkeinorakenteen muutosta.

Aikataulu ja vaiheistus: Jatkuvan oppimisen ohjausryhmän nimeämä alaryhmä on laatinut ehdotuksen ennakoivan rakennemuutoksen mallin jatkotyön viitekehyksestä (tarkemmin liitteessä 5).

Ennakoivan rakennemuutoksen mallia kehitetään tämän viitekehysten pohjalta ottaen huomioon jatkuvan oppimisen työryhmän kommentit. Malli valmistuu vuoden 2019 loppuun mennessä, toimeenpano 2020 alkaen vaiheittain.

- 5. Jatkuvan oppimisen hyödyt ja mahdollisuudet tehdään näkyväksi kaikille. Opiskelumahdollisuuksia konseptoidaan eri kohderyhmille.** *Jatkuvan oppimisen merkityksen, kokonaisuuden sekä erilaisten oppimisen polkujen näkyväksi tekeminen edistää jatkuvan oppimisen kulttuuria Suomessa. Oppiminen koetaan positiiviseksi kasvun ja kehittymisen mahdollistajaksi, ja se luo parempaa työelämää. Jatkuva oppimista palvelevaa koulutustarjontaa sekä oppilaitosten ja työelämän yhteistyötä kirkastetaan asiakaslähtöisen palvelumuotoilun keinoin. Vahvistetaan jatkuvan oppimisen kulttuuria varhaiskasvatuksessa, eri koulutusmuodoissa ja työelämässä.* *Aikataulu ja vaiheistus:* Valmistelu syksyllä 2019. Kampanja ja tiedottaminen vuodesta 2020 alkaen.

Tausta-aineistoa

Työuran aikaisen oppimisen rahavirrat ja kannusteet

Vastuu työuran aikaisten koulutuskustannusten rahoittamisesta jakautuu monille toimijoille.⁹ Työnantaja (ml. kunta- ja valtiotyönantaja) maksaa tällä hetkellä arviolta noin 1,2 miljardia euroa henkilöstökoulutuksen (kurssimuotoinen ts. ennalta suunniteltu, erikseen järjestettävä, jossa nimetyt luennoitsijat) kustannuksina. Koulutustoimialan liikevaihto on noin 0,8 miljardia euroa. Valtio ja kunnat rahoittavat koulutusjärjestelmän kautta noin 1,2 miljardia euroa. Osallistujat itse maksavat koulutuksesta mm. osallistumismaksuina reilut 0,3 miljardia euroa. Lisäksi työssä olevat, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat hyödyntävät merkittävästi normaalia julkista koulutustarjontaa.

Työuran aikainen kouluttautuminen on paljolti kiinni siitä, miten koulutuksen aikainen toimeentulo järjestyy. Useimmin koulutukseen osallistutaan työajalla tai vapaa-ajalla. Aikuis-koulutuksen aikaisen toimeentulon 1,5 miljardin euron kustannuksista työnantajan maksamat palkat ovat 0,7 miljardia euroa eli vajaa puolet. Työttömyyden aikaisen opiskelun Kelan, työttömyyskassojen ja työeläkeyhtiöiden kautta kanavoituva toimeentulon rahoitus on 0,6 miljardia euroa. Tämä etuusmeno rahoitetaan valtion rahoitusosuudella ja palkan-saajien sekä työnantajien lakisääteisillä vakuutusmaksuilla. Työttömyysvakuutusmaksuilla kustannettava aikuiskoulutustuki on vajaa 0,2 miljardia euroa. Myös valtion rahoittamaa opintotukea käytetään jossain määrin työuran aikaiseen opiskeluun.

Koulutusjärjestelmän kannusteet

Koulutusjärjestelmän kannusteita arvioitaessa on tärkeä muistaa, että suomalaisen yhteiskunnan suurena tavoitteena on vuosikymmeniä ollut koulutus- ja osaamistason nosto. Tällä hetkellä rahoitusjärjestelmän kannusteet ja opiskeluaikoihin liittyvät rajaukset tähtäävät ennen muuta koulutusmuodon päätehtävän tulokselliseen ja vaikuttavaan

⁹ Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin. Sitran selvityksiä 134. Lokakuu 2018

hoitamiseen: erityisesti koko ikäluokan koulutukseen toisella asteella ja tutkinnon suorittaneiden määrän kasvattamiseen ja opintoaikojen nopeuttamiseen korkeakouluissa. Tulokset ovat hyviä, koska ohjausvälineet eli lainsäädäntö ja rahoitus on tehokkaasti viritetty tähän. Tutkintojen syntymiseen ja päätoimiseen nopean opiskeluun kannustava rahoitus ei kuitenkaan kovin hyvin tue koulutuksen jatkuvaa oppimista ja työssä olevan opiskelun kannalta sopivien opiskelumuotojen kehittämistä. Yleisin aikuiskoulutukseen osallistumisen este on koulutuksen ja työn yhteensovittamisen vaikeus.¹⁰

Jatkuvan oppimisen edellytysten parantamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on käynnistetty ja toteutettu useita toimia.

Korkeakouluilla on monia tapoja tarjota osaamisen uusintamiseen ja päivittämiseen sopivaa koulutusta. Korkeakoulujen tarjoamat mahdollisuudet uuden osaamisen hankkimiseen työuran aikana eivät kuitenkaan muodosta selvästi hahmottuvaa ja löydettävää kokonaisuutta. Täydennyskoulutuksen tarjonta ja osallistujamäärät ovat riittämättömiä suhteessa työelämässä olevien osaamisen täydennystarpeisiin.

Osana korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 toimeenpanoa on vahvistettu toisen asteen ja korkeakoulujen välistä yhteistyötä sekä uudistettu opiskelijavalintoja korkeakoulutukseen pääsyn nopeuttamiseksi. Yliopisto- ja ammattikorkeakoululain vuoden 2019 alusta voimaan tulevat muutokset tuovat korkeakouluille uusia keinoja vastata entistä paremmin tuleviin osaamistarpeisiin. Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoamista ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tehtävänä vahvistettiin. Lainsäädäntöä selkeytettiin täydennyskoulutuksen tarjoamisen osalta siten, että on yksiselitteistä, että myös tutkinnon osia (moduuleja) sisältävää koulutusta voi tarjota täydennyskoulutuksena samoin edellytyksin kuin muutakin täydennyskoulutusta. Korkeakoulujen tutkintoon johtavaan tilauskoulutukseen voivat jatkossa osallistua myös EU- tai ETA-valtion kansalaiset. Muutoksilla vahvistetaan korkeakoulujen roolia suomalaisten osaamisen vahvistamisessa elämän eri tilanteissa. Korkeakoulut voivat harkintansa mukaan hyödyntää uusia mahdollisuuksia sekä kehittää uutta tarjontaa ja toimintamalleja työelämän muutostilanteisiin ja muuttuviin osaamistarpeisiin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sopimuskauden 2021–2024 rahoitusmalleissa jatkuvan oppimisen rahoitusosuutta kasvatettiin. Jatkuvan oppimisen osuus ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa nousi viidestä yhdeksään ja yliopistojen mallissa kahdesta viiteen prosenttiin. Jatkuva oppiminen sisältää jatkossa avoimen korkeakoulutuksen, erikoistumiskoulutusten, erillisten opintojen sekä ammattikorkeakoulujen osalta maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopisteet.

¹⁰ Osallistuminen aikuiskoulutukseen vuonna 2017. Tilastokeskus 2018

Ammatillinen koulutus on uudistettu kokonaisuudessaan vuoden 2018 alusta lukien. Jatkuvan oppimisen näkökulmasta keskeiset uudistukset liittyivät yksilöllisten opintopolkujen toteuttamiseen, osaamisperusteisuuden ja asiakaslähtöisyyden vahvistamiseen, koulutuksen toteutusmuotojen joustavoittamiseen ja raja-aitojen poistamiseen, rahoitusmallin uudistamiseen sekä työvoimakoulutuksen sisällyttämiseen osaksi uutta kokonaisuutta. Uudistettu ammatillinen koulutus palvelee yksilöitä koko heidän työuransa ajan sen eri vaiheissa.

Yksilöllisten opintopolkujen perustana on jokaiselle opiskelijalle laadittava henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, jossa suunnitellaan ja sovitaan siitä, miten tavoitteeksi asetettu osaaminen saavutetaan, miten ja missä opiskelu toteutetaan ja millaista opetusta, ohjausta ja tukea opiskelija tarvitsee osaamistavoitteensa saavuttamiseksi. Koulutuksessa keskitytään puuttuvan osaamisen hankkimiseen. Valmentavilla koulutuksilla sekä oppimisvalmiuksia tukevilla opinnoilla voidaan tarvittaessa vahvistaa esimerkiksi ammattitaidon hankkimisen kannalta kriittisiä perustaitoja. Yksilöllisten opintopolkujen puitteissa voidaan hyödyntää aikaisempaa joustavammin erilaisia oppimisympäristöjä ja pedagogisia ratkaisuja opiskelijan ja työelämän tarpeiden mukaisesti. Osaamista voidaan hankkia ja osoittaa yhä enemmän siellä, missä sitä tarvitaan ja käytetään, eli esimerkiksi työpaikoilla. Tutkintorakennetta uudistettiin kokoamalla tutkintoja laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja lisäämällä joustavuutta sisällyttää tutkintoihin osia muista tutkinnoista työelämän tarpeiden mukaisesti. Rahoitusjärjestelmää uudistettiin siten, että tutkinnon osan tai osien suorittaminen on aiempaa helpompaa, jolloin etenkin työikäisten ja etenkin työssä olevien erilaisiin osaamistarpeisiin voidaan vastata nopeammin, tehokkaammin ja joustavammin. Lisäksi rahoitus kannustaa aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiseen, koska rahoitus perustuu aikaisempaa enemmän suoritettuihin tutkinnon osiin ja tutkintoihin. Rahoitusta kohdennetaan enemmän opiskelijoille, joilta puuttuu perusasteen jälkeinen tutkinto. Vaikuttavuusrahoituksen painoarvo kasvaa, ja työllistymisen sekä jatko-opintoihin sijoittumisen ohella opiskelijapalautte sekä myöhemmin työelämäpalautte vaikuttavat rahoitukseen. Tutkintojen ohella myös tutkinnon osat otetaan huomioon rahoituksessa. Oppisopimuskoulutuksen rahoitus määräytyy samoin perustein kuin muidenkin koulutuksen toteutusmuotojen. Tämä kannustaa järjestämään koulutusta etenkin työssä oleville ja rekrytoitaville. Työvoimakoulutuksen sisällyttäminen osaksi ammatillista koulutusta luo laajat mahdollisuudet toteuttaa työllistymistä sekä työmarkkinoilla pysymistä tukevia koulutusratkaisuja.

Lisäksi työuran aikaisen oppimisen edistämiseksi on toteutettu erillisohjelmia tai erillisiä avustushakujia. Esimerkkinä tällaisista ovat erilaiset muuntokoulutukset, ammatillisen osaamisen pilottihankkeet, nuorten aikuisten osaamisohjelma ja maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen ohjelma. Korkeakoulujen on ollut mahdollista hakea avustuksia esimerkiksi korkeakoulutuksen avoimuutta, joustavuutta ja jatkuvaa oppimista tukeviin digitaalisiin ratkaisuihin, eri alojen osaajapulaan vastaaviin nopeavaikutteisiin toimiin sekä maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn edistämiseen koulutuksen ja ohjauksen avulla.

Myös työvoimapolitiittiseen koulutukseen kohdennettu rahoitus kohdentuu suoraan työuran aikaiseen opiskeluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut syksyllä 2017 tulevaisuuden osaamispaneelin, joka tarkoituksena on parantaa koulutuspolitiikan ennakoivaa päätöksentekoa sekä kehittää päätöksenteon avoimuutta, laatua, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Paneeli toimii yhteistyössä Opetushallituksen kokeilu-, kehittämis- ja innovaatiokeskuksen kanssa.

Jatkuvaa oppimista tukevia digitaalisia palveluita on otettu käyttöön ja uusia ollaan kehittämässä. Vuoden 2018 alusta lukien otettiin käyttöön kansallinen opintosuoritus- ja opinto-oikeustiedot sisältävä KOSKI-palvelu. Se kerää yhteen tiedot kunkin oppijan koulutuksesta yksittäisestä opintosuorituksesta suoritettuihin tutkintoihin asti. Palvelu sisältää myös tiedot opinto-oikeuksista sekä suoritettujen tutkintojen keskeisistä sisällöistä ja osaamisvaatimuksista. Palvelua ja sen tietovarantoja on tarkoitus laajentaa ja kehittää vuoden 2019 aikana ottamalla käyttöön ammatillisessa koulutuksessa eHOKS-tietovaranto, joka sisältää keskeiset tiedot opiskelijoiden henkilökohtaisista osaamisen kehittämissuunnitelmista. Koski-palvelu tukee ja tehostaa yksilöllisten opintopolkujen suunnittelua ja toteuttamista sekä aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista. Lisäksi se vähentää yksilöllisten opintopolkujen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvää manuaalista työtä, kun tiedot ovat käytettävissä tietovarannoista yhteen toimivassa muodossa.

Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuuksia kokeillaan valtionvarainministeriön Aurora-hankkeessa, jossa yhtenä pilottina on työelämään kiinnittyminen jatkuvan oppimisen avulla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä käynnistetään jatkuvaa oppimista tukevan digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittäminen. Se yhdistää jatkuvaa oppimista tukevat palvelut, osaamisen kartoitus- ja tunnustamispalvelut, urasuunnittelu- ja ohjauspalvelut sekä osaamisen hankkimisen ja kehittämisen palvelut.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lisäksi päivittämässä kansallista tutkintojen viitekehystä. Sitä on tarkoitus kehittää eteenpäin osaamisen viitekehysten suuntaan.

Työnantajien kannusteet osaamisen kehittämiseen

Työnantajat panostavat oman henkilöstönsä kehittämiseen. Työnantajille on myös olemassa erityisiä kannusteita ja taloudellista tukea tähän. Tällaisia ovat muun muassa erilaiset TE-hallinnon henkilöstön rekrytointiin liittyvät esimerkiksi palkkatukea ja koulutusta yhdistävät mallit (palkkatuettu oppisopimuskoulutus, FEC eli Further Educated with Companies). Työnantajien kannusteisiin voi lukea myös työnantajan koulutusvähenyksen, joka on laskennallisesti noin puolet koulutusajan palkkakustannuksista enintään

kolmen päivä ajalta. Lisäksi vuoden 2018 alusta tuli voimaan lainmuutos, joka selkeytti ja laajensi työnantajan maksaman koulutuksen verokohtelua. Verottaja katsoo nyt työnantajan kustantaman koulutuksen työntekijälle verovapaaksi tuloksi, jos se tukee hänen nykyisiä tai tulevia tehtäviään kyseisen työnantajan palveluksessa.

Yksilön kannusteet osaamisen kehittämiseen

Työikäisten kannusteet oman osaamisen kehittämiseen vaihtelevat erityisesti työmarkkina-aseman mukaan. Kuten edellä on todettu, yleisimmin työelämässä oleva henkilö saa opiskelun aikana palkkaa, eli työnantaja vastaa opiskelun aikaisesta toimeentulosta ja myös koulutuskustannuksista. Jos koulutus ei ole työnantajan intressissä, niin yhtenä vaihtoehtona opiskelun aikaisen toimeentulon rahoittamiseen on aikuiskoulutustuki. Aikuiskoulutustuen saaminen edellyttää kahdeksan vuoden työssäolohistoriaa sekä vähintään vuoden työskentelyä nykyisen työnantajan palveluksessa, ja sitä on mahdollista saada 15 kuukautta kerran työuran aikana. Tuki kohdentuu pääasiassa päätoimisen opiskeluun. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat äskettäin julkistaneet ehdotuksen aikuiskoulutustukea koskevan lainsäädännön muuttamisesta niin, että se tukisi nykyistä paremmin työn ohessa tapahtuvaa opiskelua. Aikuiskoulutustuki rahoitetaan työnantajilta ja palkansaajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla.

Työttömänä opiskelun mahdollisuudet ovat laajentuneet. Työtön voi opiskella työvoimakoulutuksessa tai TE-toimiston hyväksyessä opinnot myös omaehtoisessa koulutuksessa työttömyysetuudella. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1267/2018) laajentaa osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia edelleen. Työtön on oikeutettu työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos on täyttänyt 25 vuotta, opinnot kestävät enintään 6 kuukautta ja opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Työttömien koulutuskustannukset maksetaan valtion varoista.

Työntekijä voi myös vähentää maksamansa koulutuksen kustannuksia verotuksessa, joskin mahdollisuudet verovähennykseen ovat varsin rajatut. Muodollisen pätevyyden lisääntyminen esimerkiksi johtaa yleensä koulutusmenojen vähennyskelvottomuuteen.

Kannusteena ja koulutuksen kohdentamisen keinona voi toimia myös opiskelijamaksujen alentaminen. Esimerkiksi vapaassa sivistystyössä opiskelijamaksut ovat pääsääntö ja osa koulutuksen rahoitusta. Jotta maksut eivät muodostuisi osallistumisen esteeksi, on luotu malli, jossa tietyt kohderyhmät voidaan vapauttaa opiskelumaksuista tai alentaa niitä. Tämä tapahtuu opintoseleleillä. Vapaan sivistystyön koulutuksessa myönnetään opintoseleiteitä maahanmuuttajille, työttömille, 63 vuotta täyttäneille ja eläkkeellä oleville, alhaisen pohjakoulutuksen omaaville ja henkilöille, joilla on oppimisvaikeuksia.

Opintoseteleillä on selvitysten mukaan saatu koulutukseen ryhmiä ja henkilöitä, jotka eivät muuten olisi siihen osallistuneet. Tämän kaltainen opintosetelirahoitus näyttäisi siis toimivan kannusteena silloin, kun koulutus on maksullista. Myös esimerkiksi avoimessa korkeakoulussa opiskelija voidaan vapauttaa opiskelijamaksuista.

Vapaassa sivistystyössä on myös määritelty eräiden haavoittuvien ryhmien koulutuksen valtion rahoitus tavallista korkeammaksi. Tämä on toteutettu korkeammalla valtionosuusprosentilla (maahanmuuttajat) tai opintoseteliavustuksilla (koulutustakuu). Näistä koulutuksista ei opiskelijamaksuja peritä lainkaan.

Keskeiset työuran aikaisen oppimisen haasteet

- Työn murros ja teknologian kehitys aiheuttavat jatkuvia ja nopeita muutoksia osaamisvaatimuksiin. Lisäksi työelämässä on jo nyt runsaasti aikuisia, joiden perustaidoissa on puutteita.
- Yksinyrittäjien määrä ja työntekijöiden keikka-, vuokra- ja osa-aikatyö lisääntyvät. Alustatalous muuttaa työn tekemistä. Näiden johdosta työnantaja-työntekijä-suhde voi muuttua. Tämä lisää niiden ihmisten määrää, joilla ei ole osaamisen kehittämisessä nykyisen kaltaista työnantajan tukea.
- Suomalaiset osallistuvat kansainvälisesti vertailtuna ahkerasti työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen. Koulutus, erityisesti pitkäkestoisempi koulutus kuitenkin kasautuu jo valmiiksi vahvan koulutaustan omaaville. Tilanne on vastaava muissakin EU-maissa. Työttömien ja ikääntyneiden kouluttautuminen on Suomessa sen sijaan EU-maiden keskiarvoa heikompaa.
- Olemassa olevat moninaiset mahdollisuudet uuden osaamisen hankkimiseen työuran aikana eivät muodosta selvästi hahmottuvaa ja löydettävää kokonaisuutta.
- Koulutus- ja uraohjauksen palveluita ei ole kattavasti saatavilla työikäiselle aikuisväestölle. Julkisia ohjauspalveluita voivat hyödyntää lähinnä opiskelijat ja työvoimapalveluiden asiakkaat. Ennakoivaa ohjausta muutostilanteissa ei ole tarjolla.
- Opiskelijoiden koulutuskysyntää kasaantuu erityisesti osaan korkeakoulujen tutkintoon johtavasta koulutusta. Kysyntä on johtanut tilanteeseen, jossa vain yksi kolmesta uudesta ylioppilaasta jatkaa opintojaan välittömästi, vaikka korkeakoulupaikkoja pitäisi riittää koko ylioppilasikäluokalle. Tutkintoon johtavien opintojen lisäksi tarvitaan muita, nopeammin uutta osaamista tai vanhan osaamisen päivittämistä mahdollistavia vaihtoehtoja.

- Työssäkävien mahdollisuuksia uuden oppimiseen vaikeuttaa usein käytettävissä olevan ajan rajallisuus. Työn ja opiskelun yhteensovittaminen osaamisen kehittämisessä ja monipuoliset tavat hankkia osaamista tulevat entistä tärkeämmäksi tilanteessa, jossa työuran aikaisesta oppimisesta tulee jatkuva.
- Mahdollisuudet työuran aikaiseen kouluttautumiseen erityisesti pitempiketoisessa koulutuksessa riippuvat siitä, miten koulutuksen aikainen toimeentulo järjestyy. Mahdollisuudet vaihtelevat tällä hetkellä paljon työmarkkina- ja työaseman mukaan. Julkinen tuki painottuu työttömille ja opiskelijoille. Työnantajien panostuksissa henkilöstönsä koulutukseen painottuvat johto- ja asiantuntijatehtävissä toimiville henkilöt. Tuet eivät ota huomioon uusia työn muotoja.

Toteutettuja toimenpiteitä aikuisten osaamisen kasvattamiseksi ja aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämiseksi

Alla olevaan listaan on koottu keskeisimmät aikuisten koulutukseen osallistumista ja osallistumisen tasa-arvoista kohdentumista edistävät toimenpiteet. Lista ei ole kattava, vaan pyrkii luomaan kokonaiskuvaan siitä, miten moninaisia toimenpiteitä on toteutettu. Lisäksi listassa on esitetty vain toimenpiteitä, jotka periaatteessa ovat voineet vaikuttaa vuoden 2017 osallistujarakenteeseen.

Tarjontaa koskevat toimet

- Noste-ohjelma, aikuisväestön ammatillisen osaamisen ja tietoteknisten valmiuksien määräaikainen kehittämisohjelma vuosina 2003–2007. Tavoitteen vailla toisen asteen koulutusta olevien, työvoimaan kuuluvien ammatillisen osaamisen ja aktiivisen kansalaisuuden tukeminen.
- Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot vakinaistettiin 1.8.2005 lähtien. Ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja edelsi vuosina 1.1.2002–31.7.2005 toteutettu määräaikainen ammattikorkeakoulun jatkotutkinnon kokeilu. Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot ovat profiililtaan työelämän kehittämiseen tähtäviä tutkintoja, jotka lähtevät työelämän tarpeista ja niitä toteutetaan läheisessä yhteydessä työelämään.
- Avoimen korkeakouluopetuksen kehittäminen, mm. väylä- tai polkuopinnot tutkinto-opiskelijaksi, erilaiset tarjonnassa olevista tutkintojen osista muodostetut paketoitunut koulutuskokonaisuudet.
- Käyttäjärhmittäin kohdennetut opintosetelit vapaassa sivistystyössä vuodesta 2007 lähtien. Tavoitteena on koulutukseen osallistumisen kannalta aliedustettujen ryhmien osallistumisen kasvattaminen.

- Korkeakoulujen erikoistumiskoulutukset otettiin käyttöön vuonna 2014. Erikoistumiskoulutukset ovat korkeakoulututkinnon jälkeen suoritettavaksi tarkoitettuja, jo työelämässä toimiville suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia. Niiden tavoitteena on tuottaa osaamista sellaisilla asiantuntijuuden aloilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti toteutettua koulutusta.
- Nuorten aikuisten osaamisohjelma 2013–2018 ja maahanmuuttajien osaamisohjelma 2017–2018. Tavoitteena kouluttamattomien nuorten aikuisten ja maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen.
- Etenkin viime vuosina on osaajapulan helpottamiseksi lisärahoitettu muuntokoulutusta, tutkinnon osiin johtavaa koulutusta ja ammatillisessa koulutuksessa myös tutkinnon osaa pienempiä kokonaisuuksia.
- Työvoimakoulutuksen soveltamisalaa laajennettiin kattamaan myös keskeneräisten tutkintoon johtavien korkea-asteen AMK- tai yliopisto-opintojen loppuun saattaminen sekä vanhamuotoisen opisto-asteen tutkinnon päivittäminen AMK-tutkinnoksi, kun työvoimapalvelulaissa säädetyt opintojen kesto ja laajuutta koskevat reunaehdot täyttyivät. Toteutus vuosina 2003–2017.
- Työ- ja elinkeinohallinnon sekä työnantajien yhteisesti suunnittelema ja rahoittama työvoimakoulutuksen yhteishankintakoulutus tuotteistettiin kolmeksi toteutusmalliksi vuodesta 2008 alkaen. RekryKoulutuksella edistetään uuden osaavan työvoiman rekrytointia työnantajien tarpeisiin tilanteissa, joissa sellaista ei löydy valmiina avoimilta markkinoilta. TäsmäKoulutuksella turvataan olemassa olevan osaamisen kehittyminen ja työpaikkojen säilyminen esim. yritysten toiminnan muutostilanteissa tai lomautusten yhteydessä. MuutosKoulutuksella tuetaan irtisanottavien työntekijöiden uudelleen työllistymistä esim. äkillisten rakennemuutosten yhteydessä.
- Lisättiin työvoimakoulutuksen työelämäkytkentäisyyttä tavoitteena yhteishankintakoulutusten ja Further Educated with Companies (FEC)- sekä Kehittämiskoulutus (KEKO)-mallien käytön lisääminen vuodesta 2014 alkaen. Yritysten kasvua ja kansainvälistymistä tukevat hankinnat painopisteenä.
- Kotoutumiskoulutuksen toteutusmalli uudistettiin ja koulutussisällöissä painotettiin kieli- ja yhteiskuntaopintojen rinnalla aiempaa vahvemmin työelämään suuntaavaksi sekä ammatillisesti suuntautuneita koulutusosoita sisältäväksi vuodesta 2016 alkaen.
- Määräaikainen lainmuutos, jolla mahdollistettiin työvoimakoulutuksena toteutetut korkea-asteen muuntokoulutusmallin pilotit (6 kpl), joissa mahdollistettiin toisen saman tasoisen tutkinnon (esim. AMK-tutkinnon) suorittaminen vuosina 2017–2019.

Etuuksia koskevat toimet

- Aikuiskoulutustuen uudistaminen ja työttömien omaehtoinen koulutus toteutettu vuodesta 2010 lähtien. Tavoitteena työmarkkinoilla olevan väestön osaamisen kehittämismahdollisuuksien tukeminen. Ensikertaisesti mahdollistettiin työttömien osallistuminen muuhun kuin työvoimakoulutukseen työttömyysturvaansa menettämättä. Työssä olevien aikuiskoulutustuki nostettiin työttömyysturvan tasoiseksi.
- Kotoutujien osalta kotoutumislakiin luotiin vastaava mahdollisuus omaehtoiseen opintoihin kotoutumisaikaisella työttömyysetuudella. Kotoutujien osalta sallittuja ovat myös yleissivistävät opinnot.
- Työvoimakoulutuksen ja palkkatuen yhteiskäyttö työnhakijoiden osaamisen ja työllistymisen tukemiseksi vuodesta 2010 lähtien.

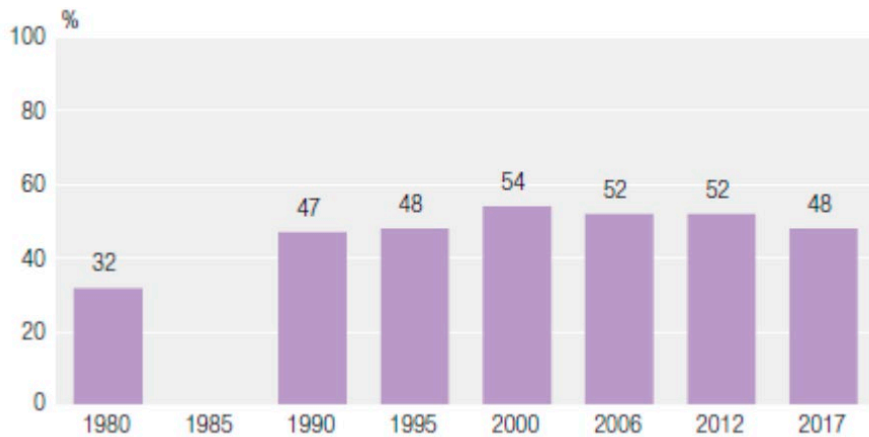
Mainittujen lisäksi aikuiskoulutusta ja työvoimakoulutusta on kehitetty mm. rahoituksen, tulosohjauksen ja sääntelyn osalta useissa vaiheissa. Lisäksi hallinnonalojen työnjakoa on vuosien varrella täsmennetty ja muutettu. Aikuisten osaamisen kehittämiseen osoitettu julkinen rahoitus on niin ikään vaihdellut. Etenkin työvoimakoulutuksen osalta käytettävissä olevat hankintaresurssit ovat seuranneet yleistä työllisyyskehitystä.

Julkisesti tuetuilla toimilla ei ole ollut vaikutusta osallistumisasteen kasvuun ainakaan niin, että se näkyisi koko väestöä koskevassa tarkastelussa. On huomattava, että rakennetarkastelussa eri toimenpiteiden vaikutuksen häviävät etenkin, kun suurin osa osallistumisesta on yritysten henkilöstökoulutusta. Sitä koskevat vaihtelut ovat suhdanneherkkiä, ja suhteellisesti pienetkin muutokset heijastuvat kokonaisosallistumisasteeseen.

Työkäisen väestön osallistuminen koulutukseen

Seuraavissa kuvioissa ja taulukossa lähteenä Niemi & Ruuskanen, *Osallistuminen aikuiskoulutukseen 2017*, Tilastokeskus

Aikuiskoulutukseen osallistuminen vuosina 1980, 1990, 1995, 2000, 2006, 2012 ja 2017 (18–64-vuotias väestö)



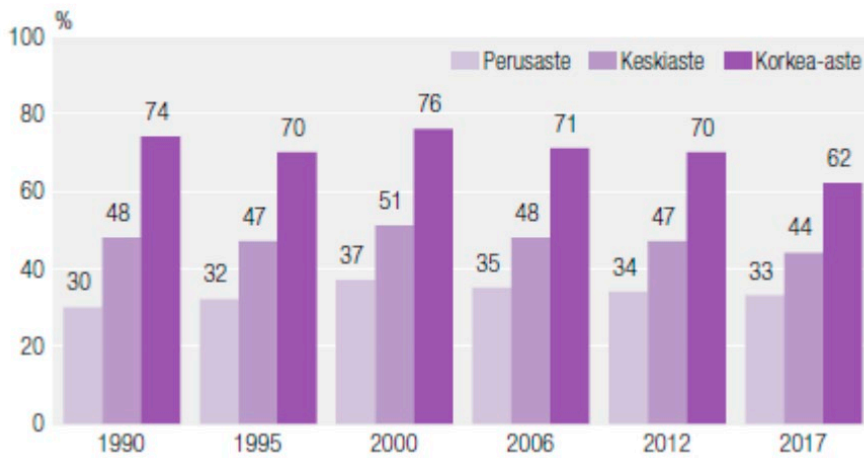
Sukupuolen mukaan tarkasteltuna rakenne on pysynyt hyvin samankaltaisena: miehet osallistuvat naisia vähemmän.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen sukupuolen mukaan vuosina 1980, 1990, 1995, 2000, 2006, 2012 ja 2017 (18–64-vuotias väestö)



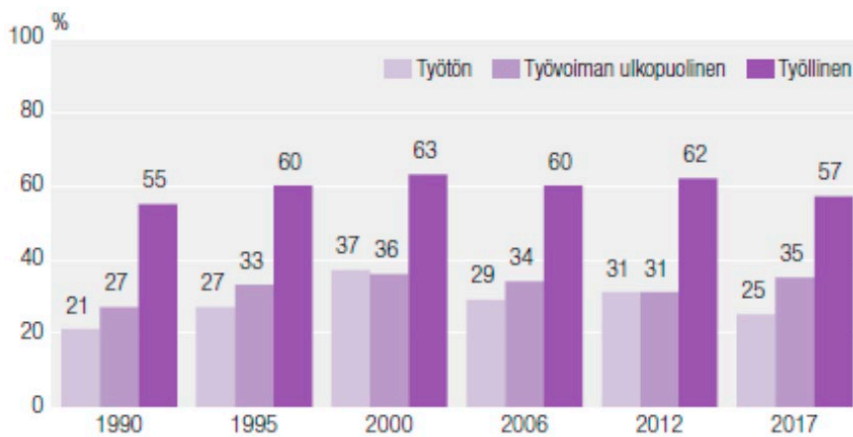
Osallistuminen koulutusasteen mukaan on hiukan tasoittunut, mikä johtuu yksinomaan korkea-asteen suorittaneiden osallistumisen laskusta. Perusasteen ja keskiasteen suorittaneilla muutosta ei juuri ole.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen koulutusasteen mukaan vuosina 1990, 1995, 2000, 2006, 2012 ja 2017 (18–64-vuotias väestö)



Työmarkkina-asemaa koskevassa tarkastelussa työttömien ja työllisten osallistuminen on jonkin verran vähentynyt.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen työmarkkina-aseman mukaan vuosina 1990, 1995, 2000, 2006, 2012 ja 2017 (18–64-vuotias väestö)



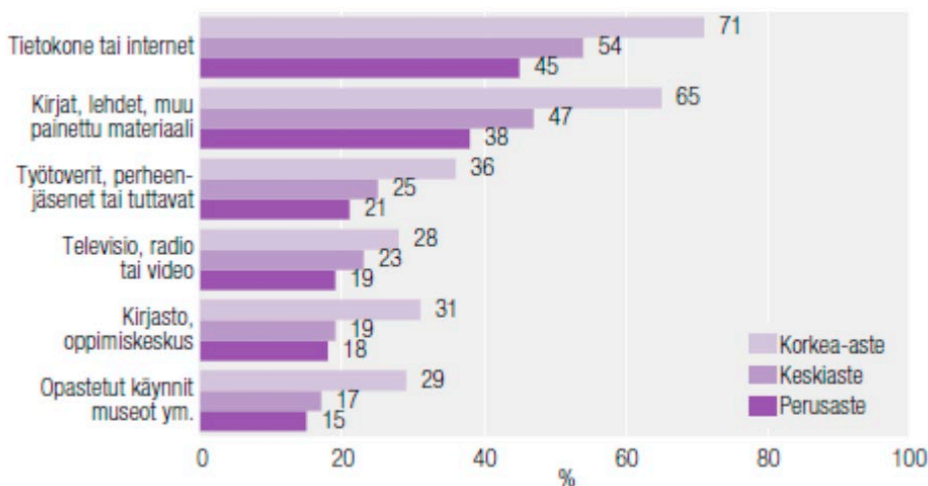
Myöskään sosioekonomisen aseman vaikutus osallistumiseen ei juurikaan ole muuttunut.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen iän ja sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1980, 1990, 1995, 2000, 2006, 2012 ja 2017 (18–64-vuotias väestö, %)

	1980	1990	1995	2000	2006	2012	2017
ikä							
18–24	30	43	42	49	43	42	38
25–34	38	55	53	62	58	58	57
35–44	36	57	54	62	61	63	56
45–54	31	48	54	56	56	58	52
55–64	15	25	31	33	37	36	35
Sosioekonominen asema							
Vaatalousyrittäjät	20	30	44	45	42	37	34
Muut yrittäjät	19	40	37	42	40	38	33
Ylemmät toimihenkilöt	56	83	78	84	76	78	73
Alemmät toimihenkilöt	50	68	66	68	69	71	62
Työntekijät	23	34	37	45	43	43	40
Opiskelijat	33	45	51	57	52	46	43
Eläkeläiset	11	17	20	21	16	13	16
Muu tai tuntematon	23	23	27	34	40	28	33
Yhteensä	32	47	48	54	52	52	48

Tilastokeskuksen toteuttamassa aikuiskoulutustutkimuksessa on kerätty tietoa myös ns. informaalista opiskelusta. Informaali opiskelu määritellään oppimiseksi ilman muodollisia koulutuspalveluja esimerkiksi päivittäisessä työhön, perheeseen, kansalaistoimintaan tai vapaa-aikaan liittyvissä toiminnoissa.

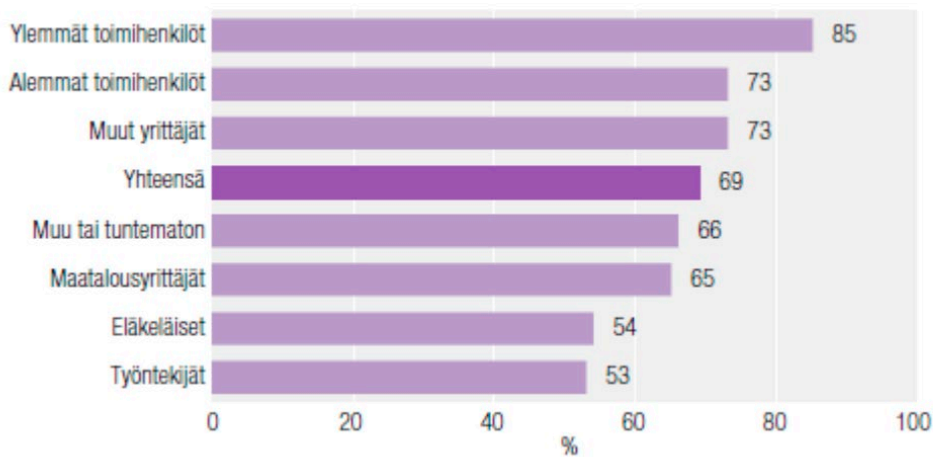
Informaalin opiskelun metodit pohjakoulutuksen mukaan vuonna 2017 (18–64-vuotias väestö, pl. opiskelijat)



Informaalissa oppimisessa viestimet ovat merkittävimmissä asemassa, mutta esimerkiksi työtovereilta oppiminen on merkittävää. Opiskelu noudattaa muodollisten opintojen

rakennetta osallistujien aikaisemman koulutusasteen mukaan. Mitä vähemmän henkilöllä on koulutusta, sitä epätodennäköisempää informaali oppiminen on.

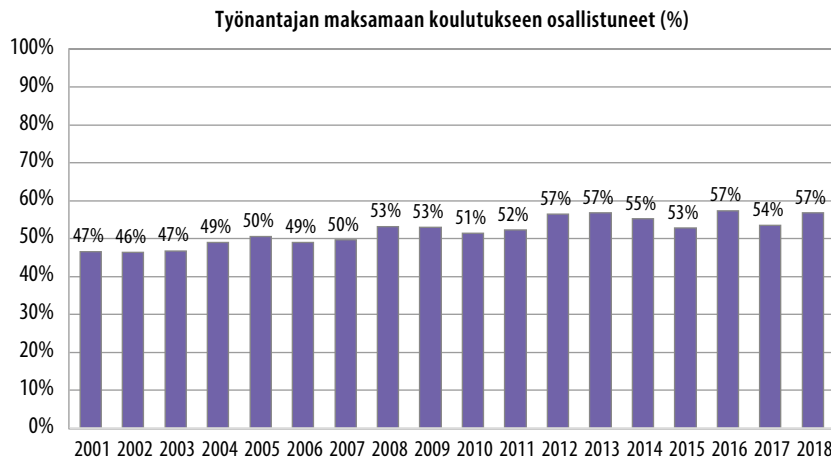
Informaali opiskelu sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 2017 (18–64-vuotias väestö, pl. opiskelijat)



Edellä todettu koskee myös tarkastelua sosioekonomisen aseman mukaan. Työntekijäsemassa olevat oppivat epämuodollisissa oppimisympäristöissä selvästi vähemmän kuin esimerkiksi toimihenkilöt.

Työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometrissa kysytään yli kymmenen tuntia viikossa työskenteleviltä palkansaajilta, ovatko he viimeisen vuoden aikana olleet koulutuksessa siten, että koulutusajalta on saanut palkkaa. Tulokset väestöryhmittäin ovat samansuuntaisia kuin Tilastokeskuksen tutkimuksessa.

Näin mitattuna koulutukseen osallistui 57 prosenttia palkansaajista vuonna 2018. Barometrin mukaan koulutukseen osallistuminen on yleistynyt 2000-luvun alusta, mutta viime vuosina kasvu on tasaantunut. Koulutukseen käytettyjen työpäivien määrä on sen sijaan pitkällä aikavälillä laskenut (keskiarvo osallistuneilla oli 4,8 työpäivää ja mediaani 3 työpäivää vuonna 2018).



Naiset ovat miehiä hieman useammin osallistuneet koulutukseen, tosin sukupuolten välinen ero on pieni (60 % miehistä ja 54 % naisista vuonna 2018). Nuorimmat ja vanhimmat palkansaajat osallistuvat muita harvemmin. Koulutukseen osallistumisessa on suuria eroja sosioekonomisten ryhmien välillä. Ylemmistä toimihenkilöistä 67 prosenttia ja alemmista toimihenkilöistä 61 prosenttia oli työnantajan kustantamassa koulutuksessa vuonna 2018. Työntekijöillä osuus oli paljon pienempi, 39 prosenttia. Koulutus on yleisempää julkisella sektorilla yksityiseen verrattuna sekä isommilla kuin pienemmillä työpaikoilla.

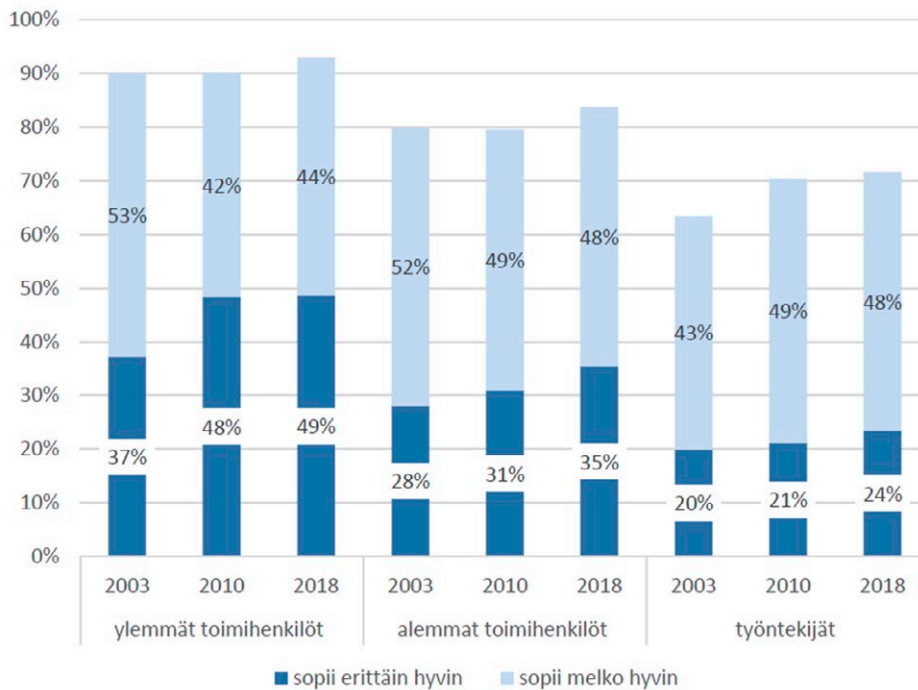
Toisen henkilön ohjaamana oli opiskellut 26 prosenttia palkansaajista. Itsenäinen opiskelu taas on yleistä, sillä 59 prosenttia oli opiskellut itsenäisesti ja 55 prosenttia verkkomateriaalien avulla. Miesten ja naisten vastauksissa ei ole merkittäviä eroja. Ikäryhmittäiset erot ovat sen sijaan isoja siinä, onko opiskellut kokeneemman henkilön ohjaamana. Alle 25-vuotiaista palkansaajista suurin osa oli saanut oppia kokeneemmalta työntekijältä, mentorilta tai opettajalta. Miltei yhtä suuri osa nuorista, 60 prosenttia, oli opiskellut itsenäisesti. Mitä iäkkäämmästä palkansaajasta on kyse, sitä harvemmin opiskelu oli tapahtunut toisen henkilön ohjauksessa. Itsenäinen opiskelu oli yleisintä 25–35 vuotiaiden joukossa. Verkkomateriaaleja hyödynsivät oppimisessa työuran keskellä olevat enemmän kuin nuorimmat ja vanhimmat ikäryhmät. Ylipäänsä yli 55-vuotiaat opiskelivat työssään muita vähemmän. Kaikenlainen osaamisen kehittäminen on sitä yleisempää mitä isommasta työpaikasta on kyse.

Opiskelu toisen henkilön ohjaamana oli suurin piirtein yhtä yleistä toimihenkilöillä ja työntekijöillä. Itsenäisessä opiskelussa ja verkkomateriaalien käytössä sosioekonomisten ryhmien väliset erot ovat sen sijaan suuret. Ylemmistä toimihenkilöistä miltei kolme neljästä oli opiskellut itsenäisesti. Alemmilla toimihenkilöillä ja etenkin työntekijöillä osuus on huomattavasti pienempi. Verkkomateriaalien käyttö oli yleistä toimihenkilöillä ja selvästi harvinaisempaa työntekijöillä. Työntekijöistä vain noin neljännes oli opiskellut työssään verkkomateriaalien avulla.

Moni palkansaaja, 40 prosenttia miehistä ja 37 prosenttia naisista, oli vuoden aikana kehittänyt taitojaan ja osaamistaan laajasti, niin että voisi tulevaisuudessa työskennellä uusissa tehtävissä. Ylemmistä toimihenkilöistä näin oli tehnyt liki puolet (49 %), alemmista toimihenkilöistä 35 prosenttia ja työntekijöistä 31 prosenttia. Mitä nuorempi ikäryhmä, sitä useampi vastaaja kertoi kehittäneensä osaamistaan myös uusia tehtäviä silmällä pitäen.

Suurin osa työntekijöistä katsoo työpaikan olevan sellainen, että se tukee oppimista. Tässäkin tarkastelussa työntekijäammateissa toimivilla uuden oppimisen mahdollisuudet ovat muita vähäisempiä.

Kuvio 43 Työpaikka on sellainen, että siellä voi oppia koko ajan uutta sosioekonomisen aseman mukaan 2003, 2010 ja 2018 (%)

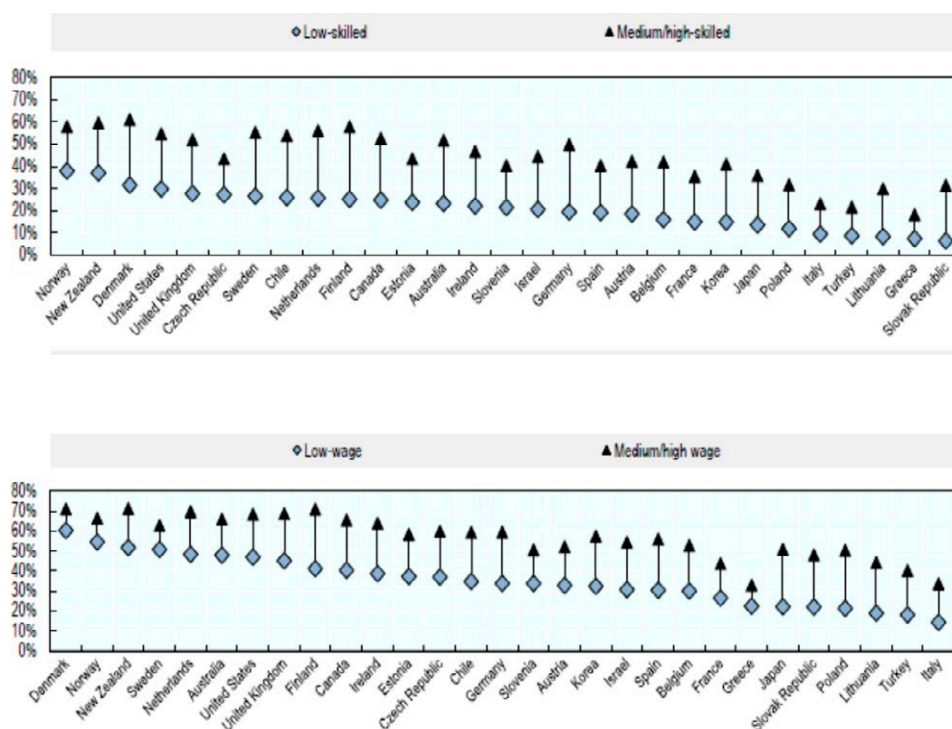


OECD on tarkastellut eri maiden politiikkoja, joilla voidaan parantaa aikuiskoulutusjärjestelmien valmiutta kohdata tulevaisuuden haasteita¹¹. OECD tarkastelee aikuiskoulutusjärjestelmien toimivuutta seitsemällä eri ulottuvuudella. Suomi sijoittuu suurimmassa osassa OECD-maiden keskitasolle. Suomen suhteellisen hyvän aikuisten osaamistason ja työmarkkinoiden dynamiikan takia aikuisväestön osaamisen mittava kasvattaminen ei ole

11 Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems. OECD 2019.

yhtä kiireellistä kuin OECD-maissa keskimäärin. Aikuiskoulutukseen osoitetut resurssit ovat maiden kärkikolmanneksen joukossa. Kaikille muilla valituilla yhdistelmämittareilla Suomi sijoittuu maiden vertailussa keskikastiin ja inklusiivisuudessa, so. koulutuspalveluiden tasa-arvoisessa jakautumisessa, huonoimpaan kolmannekseen. Kärjistetysti voidaan todeta, että Suomi sijoittaa muihin OECD-maihin nähden paljon resursseja työikäisen väestön kouluttamiseen, mutta tulokset ovat keskitasoa.

Alla kaksi esimerkkiä osaamisen kehittämisen jakautumisesta väestöryhmittäin. Suomessa erot heikon ja keskitasoisen/hyvän osaamistason ryhmien välillä sekä erot matalapalkkaisen ja muiden välillä koulutukseen osallistumisessa ovat OECD-maiden kärkeä.



OECD:n näkemyksen mukaan keskeisiä politiikkakeinoja ovat kattavuus ja inklusio, kohdentaminen ja vaikuttavuus, rahoitus sekä koordinaation ja hallinnon kehittäminen. OECD ehdottaa kattavuuden ja inklusiivisuuden parantamiseksi tietoon perustuvien koulutusvalintojen mahdollistamista, osallistumisen esteisiin puuttumista, kohdennettuja tukia aliedustetuille ryhmille sekä työnantajien sitoutumisen vahvistamista. Kohdentamisella tarkoitetaan erityisesti tarjonnan kohdentamista ja kehittämistä ennakoitietiedon ja osaamistarpeiden mukaisesti. Vaikuttavuuden lisäämiseksi OECD pitää tärkeänä tietopohjan ja laadunvarmistuksen vahvistamista. Rahoitusta koskevat suositukset koskevat sekä riittävän julkisen rahoituksen turvaamista että työnantajille ja yksioille suunnattuja kannusteita.

Koordinaation ja hallinnon kehittäminen edellyttää hallinnonalojen välisen yhteistyön lisäämistä ja yhteistyön tiivistämistä työelämän sidosryhmien kanssa. Koherenssi voidaan vahvistaa myös aikuiskoulutuksen strategialla. Strategiassa tulisi määritellä prioriteetit, määritellä ja asettaa mitattavia tavoitteita jatkuvalla oppimiselle sekä kehittää tavoitteiden seurantamekanismeja.

Verrokkimaiden vastauksia työn murroksen haasteisiin

Helmikuussa 2019 julkaistussa TEAS-selvityksessä¹² on tarkasteltu malleja, joilla eräät Suomen keskeiset, korkean teknologian verrokkimaat ovat reagoineet työn murrokseen sekä kehittäneet jatkuvan oppimisen rakenteita. Tarkemman tarkastelun kohteena olivat Tanska, Irlanti, Etelä-Korea, Alankomaat ja Singapore. Lisäksi Sitran toimeksiannosta on selvitetty Ranskan mallia. TEAS-selvityksen tulokset perustuivat kirjallisuuskatsaukseen, kotimaisten ja kansainvälisten koulutuksen asiantuntijoiden haastatteluihin sekä asiantuntijatyöpajoihin.

TEAS-selvityksessä ei ole käsitelty tai arvioitu Suomen jatkuvan oppimisen järjestelmää eikä kehitystyötä. Selvitys sisälsi kuitenkin viisi suositusta Suomelle: 1. Suomen tulisi siirtyä kohti monikanavaisia rahoitusmalleja ja etsiä yksilöön kohdistuvia rahoitusmalleja, 2. Suomen tulisi ottaa nopeammin käyttöön muissa maissa kehitettyjä innovaatioita kuten oppimisalustojen kehittäminen ja työnantajien ja koulutuksen järjestäjien yhteistyön lisääminen. 3. Suomen tulisi ottaa käyttöön ”Paras käytäntö” -palkinto toimijoille, jotka ovat onnistuneet tavoittamaan ryhmiä, jotka osallistuvat vähän koulutukseen. 4. Suomi tarvitsee pitkän aikavälin jatkuvan oppimisen strategian ja sen toteuttamiseen toimeenpanorakenteen. 5. Jatkuvan oppimisen näkökulman tulisi olla keskeisesti osa tulevaa sosiaaliturvauudistusta ja palkansaajien ja työnantajien verokannusteiden vaikuttavuutta tulisi arvioida.

Tämän työryhmän työn tueksi tarkasteltiin TEAS-selvitykseen sisältyneiden maiden ratkaisuja ja toimenpiteitä suhteessa Suomen jatkuvan oppimisen nykytilaan ja järjestelmään. Tarkastelussa näkökulmana olivat erityisesti ne työikäisten osaamisen kehittämisen ongelmat, joihin ei Suomessa ole löydetty ratkaisuja ja joita koskevia esityksiä tämän työryhmän on määrä tehdä, jotta jatkuvan oppimisen määrällisesti suureen haasteeseen pystytään vastaamaan. Kunkin maan ratkaisuja/malleja arvioitiin suhteessa siihen, miten se vahvistaa opiskelun kannusteita, lisää osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta, parantaa työn ja opiskelun yhteensovittamista ja kohdentaa koulutusta digitalisaation ja työn murroksen aloille ja henkilöille. Lisäksi arvioitiin ratkaisujen soveltuvuutta Suomen kontekstissa.

12 A Study on Structures to support Continuous Learning – International Benchmarking, julkaistu 26.2.2019

Kansallinen strategia ja keskeisten toimenpiteiden nimeäminen tai konseptointi ja priorisointi oli nähty tärkeäksi oppimisen ja opiskelun kulttuuria ja asenteita muuttavaksi Tanskassa, Irlannissa ja Singaporessa. Osaamisen kehittämisen kannusteina on käytössä myös koulutustili-tyyppisiä ratkaisuja Ranskassa, Hollannissa ja Singaporessa. Kaikki maat olivat ottaneet **digitaalisia mahdollisuuksia käyttöön koulutusta koskevan informaation, uraohjauksen ja oppimismahdollisuuksien kokoamisessa ja lisäämisessä** tarkoituksena lisätä koulutukseen osallistumista ja saavutettavuutta. Kun tarkastellaan käytännön toteutuksia, tässä kehittämistyössä Suomi ei näytä olevan ainakaan verrokkimaita jäljessä. Työn ja koulutuksen yhteensovittamisen haasteeseen kaikissa tarkastelluissa maissa on vastattu hyvin samankaltaisilla keinoilla kuin Suomessa: **modulaarisuuden ja osa-aikaisien opiskelumahdollisuuksien lisäämisellä ja yrityksille räätälöidyillä koulutuksilla.**

Opiskelun suunnitelmallisuuden parantamiseen tähtääviä ratkaisuja oli vaikeampi tunnistaa. Poikkeuksena on Ranska, jossa on otettu käyttöön kahden vuoden välein tapahtuvat työpaikoilla tapahtuvat haastattelut, joissa käsitellään myös osaamisen kehittämistä. Tanskassa osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta pyritään lisäämään kolmikantasopimuksilla, joissa sovitaan myös koulutukseen osallistumisesta. Irlannissa PK-yritysten johdolle tarjotaan konsultointia osaamisen kehittämiseen liittyen.

Kaikissa tarkastelluissa maissa oli pyritty löytämään myös keinoja koulutuksen kohdentamiseen sellaisille aloille, joilla on erityistä osaajapulaa tai henkilöille, jotka tarvitsivat lisää osaamista mutta jotka osallistuvat vähän koulutukseen. **Useimmiten ratkaisuna oli valtion rahoitus erikseen määriteltyihin koulutuksiin tai kohderyhmille.** Irlannissa on tarjolla julkisen koulutusjärjestelmän piirissä maksutonta tai lähes maksutonta täydennyskoulutusta määriteltyille ryhmille, rahoitusta tiettyjen alojen yritysten koulutuksiin sekä tukea PK-yrityksille. Tanskassa matalasti koulutetuille on erityisiä tukimuotoja sekä koulutukseen että toimeentuloon. Hollannissa toteutetaan erillisohjelmia aliedustettujen ryhmien kouluttamiseksi työvoimapula-aloille. Singaporessa valtio rahoittaa 70 % prioriteettialojen määritellyt ehdot täyttävästä koulutuksesta minkä lisäksi määriteltyjen kohderyhmien maksuja on ko. koulutuksessa alennettu.

Liite 1. Jatkuvan oppimisen taloudellisten kannusteiden vahvistaminen ja rahoituksen uudistaminen – työryhmän tarkastelemat lähestymistavat

Työuran aikaisen koulutuksen rahoitusvastuun jakautuminen

Vastuu työuran aikaisten koulutuskustannusten rahoittamisesta jakautuu monille toimijoille. Työnantaja (ml. kunta- ja valtiotyönantaja) maksaa tällä hetkellä arviolta noin 1,2 miljardia euroa henkilöstökoulutuksen (kurssimuotoinen ts. ennalta suunniteltu, erikseen järjestettävä, jossa nimetyt luennoitsijat) kustannuksina. Koulutustoimialan liikevaihto on noin 0,8 miljardia euroa.

Osallistujat itse maksavat koulutuksesta mm. osallistumismaksuina reilut 0,3 miljardia euroa.

Työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen kohdentuvien julkisten resurssien arviointia voi tehdä kahdesta näkökulmasta. Niin sanotusta organisatorisesta näkökulmasta tarkastellaan sitä, kuinka paljon resursseja kohdentuu pääasiassa työikäiselle väestölle tarkoitettuun koulutukseen. Väestöperusteisessa tarkastelussa arvioidaan sitä, kuinka paljon resursseja kohentuu työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen riippumatta siitä, millaisessa koulutuksessa he opiskelevat.

Organisatorinen tarkastelu

Valtio ja kunnat rahoittavat koulutusjärjestelmän kautta pääasiassa aikuisille/tutkinnon suorittaneille suunnattuja koulutuksia noin 1,1 miljardilla eurolla. Suurimpia eriä ovat ammatilliseen koulutukseen sisältyvät ammatti- ja erikoisammattitutkintoon johtavan koulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen kustannukset noin 300 miljoonaa euroa, työvoimakoulutuksen (TEM ja OKM) ja kotoutumiskoulutuksen järjestämisen kustannukset noin 250 miljoonaa euroa sekä vapaan sivistystyön kustannukset, yhteensä noin 200 miljoonaa euroa vuodessa.

Työttömyysturvalla tuetun omaehtoisen opiskelun järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat arviolta noin 370 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä menot sisältyvät valtion talousarviossa pääsääntöisesti korkeakoulujen ja oppilaitosten normaalitarjonnan rahoitukseen. Myös työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat hyödyntävät normaalia julkista koulutustarjontaa.

Väestöperusteinen tarkastelu

Työryhmä ei tässä arvioi työikäisen väestön julkisesti rahoitettuun koulutukseen osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia. Työikäisen väestön määrittelylle ei ole yksiselitteistä perustaa. Yhtenä arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää koulutuksen aloittajan vähintään 25-vuoden ikää. Ammatillisessa koulutuksessa heitä on 54 %, ammattikorkeakouluissa 52 % ja yliopistoissa 31 % aloittajista. Osa heistä opiskelee työikäiselle väestölle tarkoitettussa koulutuksessa, mutta suuri osa muussa koulutuksessa. Näin tarkasteltuna resurssija kohdentuu jatkuvaan oppimiseen huomattavasti enemmän kuin organisatorisessa tarkastelussa.

Koulutuksen aikaisen toimeentulon kustannukset

Koulutuksen aikaisen toimeentulon kustannukset julkiselle taloudelle ovat tällä hetkellä noin 825 miljoonaa euroa, josta aikuiskoulutustuki on 188 miljoonaa euroa, työttömyysetuus työvoimakoulutuksessa opiskelun aikana 232 miljoonaa euroa ja työttömyysetuus omaehtoisen opiskelun aikana 405 miljoonaa euroa.¹³ Näihin kustannuksiin sisältyy sekä työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettava osuus etuusmenosta että valtion rahoitusosuus kyseisiin etuuksiin.

Lyhyesti vastuunjaosta

Edellä kuvatun mukaisesti

- työnantajat rahoittavat henkilöstökoulutusta ja osallistuvat koulutuksen aikaisen toimeentulon rahoittamiseen sekä opiskelun aikaisen palkkojen maksajana että aikuiskoulutustuen ja työttömyysetuuksien rahoittajana.
- palkansaajat/kansalaiset maksavat opiskelumaksuja ja muita koulutuksen kustannuksia ja osallistuvat aikuiskoulutustuen ja työttömyysetuuksien rahoittajana koulutuksen aikaisen toimeentulon kustannuksiin.
- koulutuslainsäädännön piiriin kuuluvan ja työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaavat pääosin valtio ja kunnat. Valtio rahoittaa koulutuksen aikaista

¹³ Aikuiskoulutustuki (188 me): kohdentuu työssä oleville, määritellyt julkiset koulutukset, edellyttää 8 v työhistoriaa, enimmäiskesto 15 kk, keskimääräinen tuki 1460 e/kk, 24 356 hlöä v 2017

Työttömyysetuus työvoimakoulutuksessa opiskelun aikana (232 me): yli 25-v, päätoimisuus + jossain tapauksissa sivutoimisuus, TE-toimiston harkinta, ansiopäivärahalla keskimääräinen tuki 1828 e/kk tukiaika 60 pv, peruspäivärahalla ja työmarkkinatuella 697 e/kk tukiaika 63 ja 90 pv, keskimäärin 18 500 hlöä/kk v 2017.

Työttömyysetuus omaehtoisen opiskelun aikana (405 me) : yli 25-v, päätoimisuus + jossain tapauksissa sivutoimisuus TE-toimiston harkinta, ansiopäivärahalla keskimääräinen tuki 1647 e/kk tukiaika 120 pv, peruspäivärahalla ja työmarkkinatuella 697 e/kk tukiaika 115 ja 131 pv, keskimäärin 41 000 hlöä/kk v 2018.

Työttömyysetuus 6 kk opiskelun aikana ilman TE-toimiston harkintaa – oltava työmarkkinoiden käytettävissä, ei vielä volyymitietoja.

toimeentuloa opintotuen ja muiden etuuksien kohdalla niihin kohdentuvien valtionosuuksien kautta.

Rahoituksen uudistamista koskevien lähestymistapojen vaikutusten arviointia

Työryhmä ei tee ehdotusta käyttöönotettavasta rahoitusmallista tai -malleista. Seuraavassa tarkastellaan eräitä esillä olleita mahdollisia rahoitusta ja toiminnan ohjausta koskevia lähestymistapoja.

Lähestymistapoja arvioidaan erityisesti työryhmän toimeksiannon mukaisista näkökulmista ts. suhteessa siihen, miten ne vahvistavat opiskelun kannusteita, lisäävät osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta, parantavat työn ja opiskelun yhteensovittamista ja mahdollistavat koulutuksen kohdentamisen.

Tarkastellut lähestymistavat on valittu mm. TEAS-hankkeessa¹⁴ toteutetun kansainvälisiä malleja koskevan selvityksen ja sen suositusten pohjalta. Lähestymistavat eivät ole ainoita mahdollisia jatkuvan oppimisen rahoituksen ja ohjauksen uudistamiseksi. Ne eivät myöskään ole keskenään yhteismitallisia. Lisäksi on huomattava, että näihinkin tarkasteluihin sisältyy paljon avoimia kysymyksiä. Tarkoituksena on tässä vaiheessa lähinnä jäsentää jatkovalmistelua ja tuoda esiin eri lähestymistapoihin liittyviä näkökohtia ja keskinäisiä riippuvuuksia sekä mahdollisia vaikutuksia.

Työuran aikaisen jatkuvan oppimisen kustannukset muodostuvat koulutuksen järjestämisestä syntyvistä kustannuksista ja koulutuksen aikaisen toimeentulon turvaamisesta sekä työnantajan näkökulmasta koulutuksen ajalta menetetyistä työpanoksesta/tuotoksesta ja koulutuksen ajalta maksetusta palkasta ja sen sivukuluista. Kohdissa a–d on kysymyksessä koulutuksesta aiheutuvien kustannusten kattaminen ja kohdassa e koulutuksen aikaisen toimeentulon turvaaminen. Tästä seuraa, että tarkastelut poikkeavat toisistaan.

On tärkeää huomioida, että on epäselvää, missä määrin rahallisilla kannusteilla pystytään vaikuttamaan kouluttautumishalukkuuteen – ainakaan silloin, kun yksilöllinen motivaatio on heikko. Lisäksi lähestymistavoissa, jotka sisältäisivät tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kyse ei ole yksinomaan halukkuudesta osallistua koulutukseen, vaan myös siitä, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan tekevä viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava hyväksyy henkilön koulutussuunnitelman tai aktiivisesti tarjoaa mahdollisuutta kouluttautumiseen.

Kohdentamisessa on otettava huomioon perustuslain lähtökohdat kansalaisten sivistyksellistä oikeuksista ja yhdenvertaisesta kohtelusta. Koulutuksen julkisen rahoituksen

14 A Study on Structures to support Continuous Learning – International Benchmarking, julkaistu 26.2.2019

uudelleen kohdentamista harkittaessa on myös arvioitava kokonaisvaikutukset koulutusjärjestelmään ja sen toimintaan

a) Osaamistili

Osaamistilillä voidaan tarkoittaa erilaisia asioita mm. sen mukaan, kuka tilin rahoittaa ja miten se allokoidaan käyttäjille. Osaamistili voi perustua yksilön päätökseen siten, että muu rahoitus kertyy tilille vastinrahoituksena yksilön tilille tallettamaan summaan. Valtio voisi rahoittaa tiliä kiinteällä summalla yksilön tuloihin perustuvasti tai suhteessa yksilön säästämään summaan. Lisäksi työnantaja voisi lisätä tilille rahoitusta joko vapaaehtoisesti tai (tietyissä tilanteissa) lakisääteisesti. Toinen päävaihtoehto on kollektiivinen, eli tili kertyisi kaikille kansalaisille/työikäisille riippumatta heidän omista talletuksistaan. Tilin rahoitus muodostuisi lakisääteisistä työnantaja- ja työntekijämaksuista sekä valtion rahoituksesta.

Molemmissa tapauksissa tiliä käytettäisiin työuran aikaisen koulutuksen kustannusten kattamiseen. Molemmissa tapauksissa lähtökohtana voi olla koulutuksen rahoittaminen osittain (opiskelijamaksut) tai kokonaan (koulutuksen ostaminen).

Olisi ratkaistava, millaista koulutusta rahoituksella voisi ostaa. Koulutus, johon tiliä voisi käyttää, voisi olla julkisen koulutusjärjestelmän maksullista koulutusta ja liiketaloudellisiin perustein järjestettyä koulutusta. Julkisesti rahoitetun koulutuksen osalta syntyisi tietynlainen sekamalli, jossa perusrahoitus kanavoitaisiin julkisista resursseista ja sitä täydennettäisiin tilillä. Olisi myös ratkaistava, voidaanko tilillä rahoittaa tutkintokoulutusta.

Tilillä on yhteys koulutuksesta perittäviin maksuihin ainakin julkisen talouden näkökulmasta. On todennäköistä, että mikäli rahoitusta tilin toteuttamiseen mittavasti siirrettäisiin nykyisestä valtion ja kuntien koulutukseen kohdentamasta rahoituksesta, olisi julkisesti rahoitetun koulutuksen opiskelijamaksuja korotettava/lisättävä, jotta koulutusta ylipäätään pystytään järjestämään.

Kuntapohjaiset toimijat eivät voisi osallistua tilin avaamille markkinoille ainakaan tutkintoon johtamattoman koulutuksen osalta muutoin kuin perustamiensa yksityisoikeudellisten toimijoiden kautta. Tutkintokoulutuksen mahdollisen myynnin osalta kuntalain tulkintaa ei ole koeteltu, mutta kilpailusäännösten näkökulmasta tulkinta saattaa pakottaa myös sen toiminnan yhtiöittämiseen. Opiskelijamaksuihin perustuvassa toteutustavassa ei synny sellaisia kilpailtuja markkinoita, jotka olisivat ongelmallisia kuntalain näkökulmasta.

OSAAMISTILI. HENKILÖKOHTAISEEN SÄÄSTÖÖN PERUSTUVA TAI KOLLEKTIIVINEN RAHOITUS

Arvio eduista:

- Tili tekisi julkisen tuen osaamisen kehittämiseen näkyväksi.
- Yksilölliseen säästöön perustuva tili kannustaisi yksilöitä investoimaan osaamisen kehittämiseen.
- Kollektiivinen tili lisäisi kollektiivista osallistumista osaamisen kehittämisen kustannuksiin.
- Julkisen rahoituksen kohdentamista olisi mahdollista tehdä esimerkiksi sitomalla osaamistilin valtion rahoitusosuus tuloihin siten, että pienituloisilla valtion rahoitus olisi suurempi. Valtion rahoitusosuus voisi myös olla suurempi esimerkiksi työttömillä tai rakennemuutostilanteissa.
- Osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta olisi mahdollista edistää siten, että tilin rahalla voisi rahoittaa myös uraohjausta.
- Osaamistili kohdentaisi uutta kysyntää koulutusmarkkinoille ja synnyttäisi uutta liiketaloudellista ja muuta maksullista tarjontaa korkeakouluissa ja oppilaitoksissa.

Arvio haasteista:

- Esim. 300 €:n valtion rahoitusosuus osaamistilille 25–54-vuotiaille työllisille, työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville (2,1 miljoonaa) maksaisi 630 miljoonaa euroa/kerta olettaen, että kaikki sitä hyödyntäisivät
- Yksilölliseen säästöosuuteen perustuvassa ratkaisussa rahoitus kohdentuisi lähinnä henkilöille, joilla on edellytyksiä investoida omaan osaamiseensa. Kollektiivisessa ratkaisussa rahoitus taas hajoaisi pieniin osiin, jolloin se riittäisi koulutusmarkkinoilla hyvin lyhyisiin koulutuksiin tai kattaisi vähäisen osan koulutuskustannuksista.
- Tili ei oletettavasti (nykytilanteeseen verrattuna) edistäisi niiden koulutusta, jotka työn murroksen takia/puutteellisen osaamisen takia sitä eniten tarvitsisivat.
- Tili ei vähentäisi painetta maksuttomaan tutkintokoulutukseen, ellei osallistumista samalla rajata.
- Mikäli päädyttäisiin siihen, että tilillä voisi rahoittaa tutkintokoulutusta, syntyisi tilanne, jossa sama koulutus olisi toisille maksutonta ja toisille maksullista, ja vaikeisiin määrittelykysymyksiin (ks tarkemmin kohta d).
- Mikäli tilin rahoitukseen siirrettäisiin määrärahaa nykyisistä valtion ja kuntien koulutukseen kohdentamista voimavaroista, vähentäisi tili nykyisen toiminnan perusrahoitusta ja lisäisi ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen rahoituksellista epävarmuutta sekä vaikuttaisi niiden pitkäjänteiseen kehittämiseen.
- Kollektiivinen ratkaisu merkitsisi uusia veroluonteisia maksuja työnantajille ja työntekijöille.

b) Kouluseteli julkisella rahoituksella

Koulusetelillä nykyisen aikuisväestön käyttämä koulutustarjonnan julkinen rahoitus tai osa siitä siirrettäisiin yksilöiden käyttöön. Yksilö voisi käyttää koulusetelin joko täysin itse valitsemaansa koulutukseen tai koulusetelin käyttö voitaisiin rajoittaa tiettyihin ennalta määriteltyihin koulutuksiin.

Kouluseteliä käytettäisiin työuran aikaisen koulutuksen kustannusten kattamiseen. Olisi ratkaistava, millaista koulutusta rahoituksella voisi ostaa ja voidaanko setelillä rahoittaa tutkintokoulutusta.

Koulusetelistä on mahdollista osaamistilin tapaan muodostaa tietynlainen sekamalli, jossa osa julkisesta rahoituksesta suuntautuu perusrahoitukseen koulutuksen järjestäjälle tai korkeakoululle ja osa yksilön käytössä olevaan kouluseteliin. Käytännössä tämä tarkoittaisi opiskelijamaksujen alentamista tai kattamista.

Kuntapohjaisten toimijoiden osalta lähestymistapaan liittyvät samat kysymykset kuin osaamistiliin (a) edellä.

KOULUSETELI. OSA NYKYISESTÄ AIKUISTEN KOULUTUKSEEN KOHDENNETTAVASTA RAHOITUKSESSA IRROTETTAISIIN KOULUSETELIIN (VRT. VAPAAN SIVISTYSTYÖN NYKYINEN OPINTOSETELIMALLI)

Arvio eduista:

- Kouluseteli tekisi osaamisen kehittämiseen suunnattua julkista rahoitusta näkyväksi.
- Koulusetelillä koulutuksen opiskelumaksut alenisivat tai poistuisivat, mikä voisi toimia kannustimena, jos koulutus on muutoin maksullista.
- Kouluseteliä tai sen suuruutta olisi mahdollista kohdentaa tietynlaiseen koulutukseen, tietyille organisaatioille tai tietyille kohderyhmille.
- Toteuttamismallista riippuen koulusetelillä voisi lisätä yksilöiden valinnanvapautta.
- Kouluseteli kohdentaisi uutta kysyntää koulutusmarkkinoille sekä synnyttäisi uutta liiketaloudellista ja muuta tarjontaa korkeakouluissa ja oppilaitoksissa sekä mahdollisesti laajentaisi koulutusten kirjoa.

Arvio haasteista:

- Kouluseteli saattaisi pirstoa koulutustarjontaa.
- Mikäli setelin rahoitukseen siirrettäisiin määrärahaa nykyisistä valtion ja kuntien koulutukseen kohdentamista voimavaroista, kouluseteli vähentäisi nykyisen toiminnan perusrahoitusta ja lisäisi ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen rahoituksellista epävarmuutta sekä vaikuttaisi niiden pitkäjänteiseen kehittämiseen.
- Koulusetelin ostovoima pitkäkestoiseen koulutukseen on heikko. Sekamallissa ongelman ei arvioida muodostuvan yhtä suureksi.

c) Tulosperusteinen hankintatoiminta

Hankintatoimintaan perustuvassa ratkaisussa työmarkkinoilla toimivan ja työelämän ulkopuolella olevan aikuisväestön ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen (ammatillinen koulutus ja korkeakoulutus) (julkinen) rahoitus siirrettäisiin kokonaisuutena tai osittain hankintatoimintaan. Koulutuksen hankinnat ja siihen kohdistuva rahoitus perustuisivat osittain tilaajan asettamiin koulutusta koskeviin tavoitteisiin (tulosperusteisuus).

Hankintatoiminta korostaisi alueellisten työmarkkinoiden toimivuuden merkitystä. Hankintatoiminnassa tilaajana olisi aluetoimija, jonka tehtävänä olisi sovittaa yhteen alueen työmarkkinoiden toimivuutta koskevat tavoitteet sekä yksilön tarpeet ja motivaatio.

HANKINTATOIMINTA

Arvio eduista:

- Vastaisi joustavasti alueellisten työmarkkinoiden vaatimuksiin.
- Julkisesti rahoitettavaa koulutusta voitaisiin hankintasopimuksilla kohdentaa. Hankintasopimukseen olisi mahdollista liittää tavoitteita eri väestöryhmien osallistumiselle ja esimerkiksi tietyn toimialan osaamiskapeikkojen pienentämiseksi.
- Tulosperusteisuus kannustaisi mm. hakevan toiminnan toteuttamiseen ja yksilön työllistyvyyden edistämiseen.
- Ottaisi huomioon yksilölliset ja työpaikka-kohtaiset osaamisen kehittämisen tarpeet, jotka voivat liittyä esim. osaamistason nostoon.
- Hankintasopimuksilla voitaisiin, EU:n kilpailusäädökset huomioon ottaen, toteuttaa myös yhteisrahoitteisia koulutuksia, joissa yritys tai julkisyhteisö rahoittaisi osan ja julkinen toimija osan koulutuksesta; työ ja koulutus limittyisivät esimerkiksi rekrytoivaksi kokonaisuudeksi tai osaksi yrityksen tuotantoprosessin kehittämistä.
- Voisi yhdistää osaamiskartoitus-, ohjaus- ja ennakkointitehtävää..

Arvio haasteista:

- Hankintamenettely voi olla raskas ja mahdollisine valituskierroksineen hidas prosessi.
- Hankintatoiminnan mittava kasvattaminen myös tutkintokoulutukseen edellyttäisi mahdollisuutta tutkintojen myyntiin korkeakoulujen lisäksi myös ammatillisella toisella asteella.
- Kuntatoimijoiden asema voisi heikentyä merkittävästi, ja toiminnan laajennuttua kuntien asema suhteessa kilpailulainsäädäntöön tulisi todennäköisesti uudelleen tarkasteltavaksi.
- Rahoituksen ennakoimattomuus koulutuksen järjestäjän ja korkeakoulujen kannalta. Saattaisi vähentää valmiutta pitkäjänteiseen kehittämistyöhön.

d) Julkisesti rahoitetun koulutuksen maksuttomuuden rajaaminen ja määriteltyjen kohderyhmien osallistumisen subventoiminen

Tällä hetkellä lähes kaikessa julkiseen koulutusjärjestelmään kuuluvassa aikuisille tarkoitetussa koulutuksessa voi periä maksuja. Poikkeuksena ovat aikuisten perusopetus ja aikuisten lukiokoulutus sekä työvoimakoulutus. Perusopetuksen ja lukion aineopinnoista voi periä maksuja enintään 50 % kustannuksista, ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa enintään 25 % kustannuksista ja tutkintoon johtamattomassa ammatillisessa koulutuksessa enintään 50 % kustannuksista. Avoimessa korkeakouluopetuksessa maksu voi olla enintään 15 €/opintopiste ja korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksessa enintään 120 €/opintopiste (= 3 600 €/30 p). Vapaassa sivistystyössä valtionosuus on 57 % tai 65 %, ja loppuosan rahoituksesta kattavat ylläpitäjäyhteisöt ja opiskelijat. Esimerkiksi kansalaisopistoissa kuntien rahoittama osuus on merkittävä ja maksut hyvin alhaisia, kun taas kansanopistokoulutuksessa maksut voivat olla n 2 500–3 500 €/vuosi. Vapaan sivistystyön koulutuksessa maksuja voidaan alentaa tai kompensoida opintoseteleillä. Korkeakoulujen täydennyskoulutus on liiketaloudellisesti hinnoiteltua samoin kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjien toteuttamat ns. kovan rahan tutkintoon johtamattomat koulutukset.

Työuran aikainen opiskelu suuntautuu lisäksi osittain korkeakoulujen ja oppilaitosten tutkintoon johtavaan ”perustarjontaan”, joka on maksutonta. Vuonna 2018 ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa opiskelupaikan vastaanottaneista aiempi korkeakoulututkinto oli noin 4 640 opiskelijalla eli noin 9 %:lla kaikista opiskelupaikan vastaanottaneista.

Toisen saman tasoisen ammatillisesti suuntautuneen tutkinnon/saman tutkintotyypin suorittaminen voisi olla maksullista. Maksu voisi olla enintään tietty prosenttiosuus koulutuksen kustannuksista (kuten lukion aineopinnoissa) tai enintään tietty summa (kuten korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksessa). Opintosetelillä voisi kompensoida maksuja tai vaihtoehtoisesti tietty koulutus pitäisi määritellä maksuttomaksi. Maksuttomuuden tulkinnan tekisi käytännössä koulutusorganisaatio.

Osa nykyisin aikuisille kohdentuvasta koulutuksesta olisi lähtökohtaisesti maksullista, mutta määriteltäisiin maksuttomaksi tietyille kohderyhmille.

JULKISESTI RAHOITETUN KOULUTUKSEN MAKSUTTOMUUDEN RAJAAMINEN

Arvio eduista:

- Mahdollisesti voisi kohdentaa julkisilla varoilla toteutettua koulutusta nykyistä voimakkaammin määritellyille kohderyhmille tai aloille poistamalla tai alentamalla maksuja.
- Saattaa vapauttaa opiskelupaikkoja ilman tutkintoa oleville ja ohjata osan tutkinnon jo suorittaneista opiskelemaan muita osaamiskokonaisuuksia kuin kokonaisia tutkintoja.
- Mahdollisesti lisäisi opiskelua ja työtä paremmin yhdistävien mallien kehittämistä ja käyttöä.

Arvio haasteista:

- Periaatteellinen koulutuksen maksuttomuuteen liittyvä kysymys (sama koulutus olisi toisille maksutonta ja toisille maksullista).
- Johtaisi käytännössä vaikeisiin määrittelykysymisiin ja rajauksiin ts. se, milloin/kenelle ”perusjärjestelmään” kuuluva koulutus muuttuu maksulliseksi. Olisiko seuraava koulutus maksutonta edelleen, jos keskeyttää ensin aloitetun koulutuksen?
- Vaikeuttaisi työvoiman saantia.
- Hankaloittaisi uran ja ammatin vaihtamista erityisesti aloilla, joilla on säädöksiin määritellyt kelpoisuusvaatimukset.
- Vähentäisi kannusteita jatkuvaan oppimiseen.
- Heikentäisi ammatillista liikkuvuutta ja mahdollisuutta ammatin vaihtoon matalamman koulutustason tehtävissä
- Asettaa koulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan suhteessa maksullisen koulutuksen kysyntään.

e) Osaamisturva/Uusi aikuiskoulutustuki

Osaamisturvaa tai uutta aikuiskoulutustukea koskeva lähestymistapa poikkeaa edellisistä, koska se käsittelee koulutusaikaisen toimeentulon turvaamista. Osaamisturva/uusi aikuiskoulutustuki ei korvaisi koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia.

Osaamisturvassa tuki opiskelun aikaiseen toimeentuloon muodostuisi yhdistämällä nykyinen aikuiskoulutustuki ja opiskelun aikainen työttömyysetuus (ks. alaviite 3, yhteensä 825 me). Tukea ei sidottaisi tiettyyn statukseen (työttömyys, opintovapaa tms.).

Ratkaistavaksi tulisi tukeen liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta, joka sisältyy nykyisiin mahdollisuuksiin opiskella työttömyysetuudella (pl. ns. 6 kk opiskelu), mutta ei aikuiskoulutustukeen. Tuen saamisen edellytyksenä voisi olla, että opinnot edistäisivät työllistymistä, yrittäjyyttä, työuralla etenemistä, uudelleen kouluttautumista esim. terveydellisistä syistä

tai varautumista rakennemuutokseen. Vaihtoehtoisesti tuen piiriin kuuluvaa opiskelua voisi rajata ja suunnata (esim. tietyt/tietyn pituiset koulutukset, työn ja koulutuksen yhdistäminen jne.) ja jättää koulutuksen sisällön tarkoituksenmukaisuus muutoin hakijan arvioitavaksi.

Aikataulu ja vaiheistus: Jatkovalmisteluun valittavien lähestymistapojen – työryhmän käsittelemien tai muiden mahdollisten ratkaisujen - jatkotyöstäminen tulee tehdä laajapohjaisessa yhteistyössä. Siltä osin kuin vaihtoehdoissa on kyseessä yksilön toimeentuloetuuksista tai hänelle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, valmistelussa on lisäksi huomioitava mahdollisen sosiaaliturvauudistuksen valmistelun aikataulu ja tavoitteet.

OSAAMISTURVA/UUSI AIKUISKOULUTUSTUKI. TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN JA AIKUISKOULUTUSTUEN YHDISTÄVÄ TOIMEENTULOETUUS

Arvio eduista:

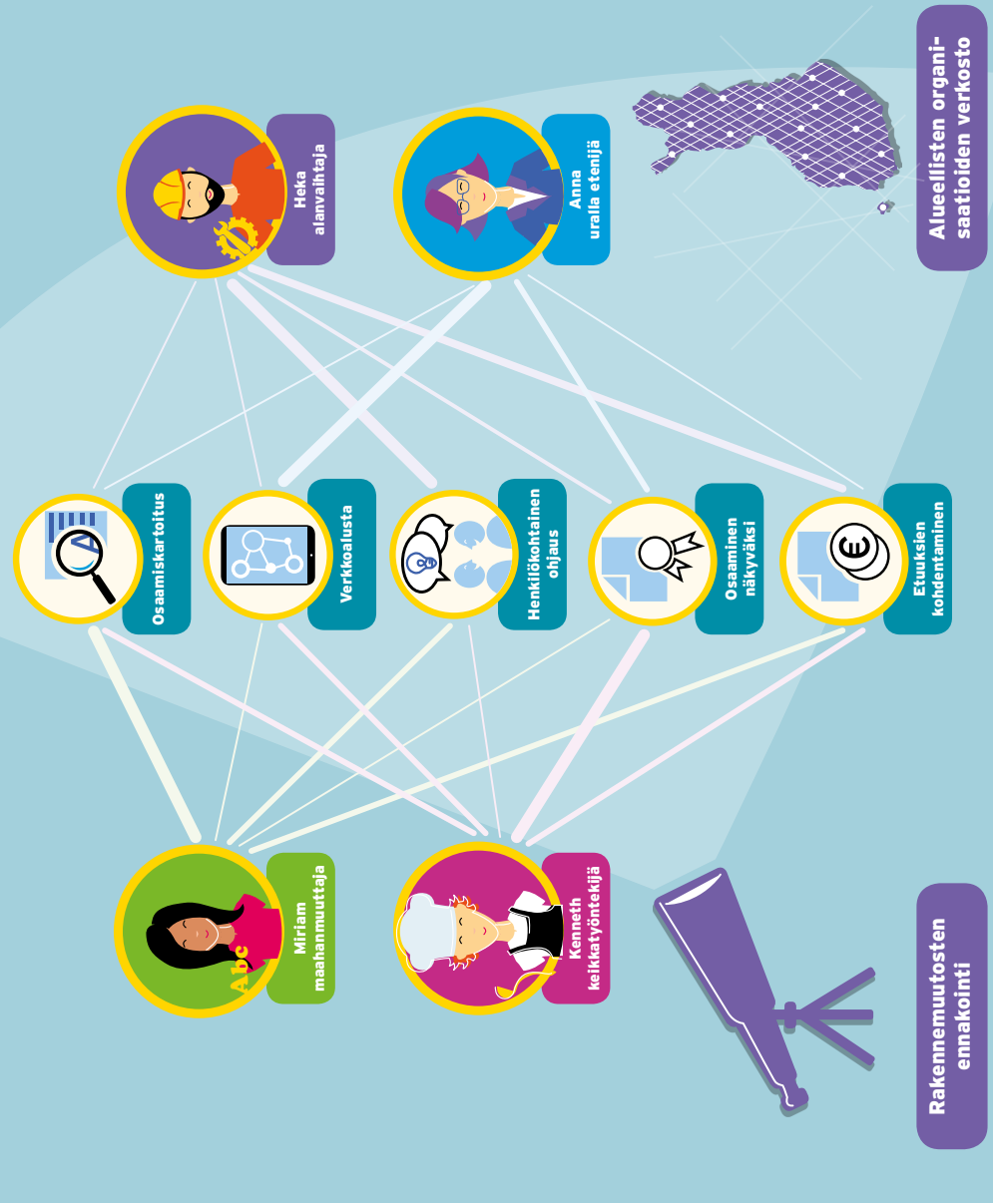
- Varhentaisi osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia ja ennaltaehkäisisi näin työttömyyden alkavuutta.
- Nykytilanteessa opiskelu on molemmissa tukimuodoissa pääasiassa päätoimista. Osaamisen kehittäminen työn ohessa vaikuttaisi myönteisesti työllisyysasteeseen.
- Voisi selkeyttää osaamisen kehittämisen aikaista toimeentuloa yksilön näkökulmasta.
- Voisi ottaa nykytilaan paremmin huomioon vuokratyön, osa-aikatyön ja keikkatyön lisääntymisen sekä yksinyrittäjien ja mikroyritysten tarpeet.
- Uraohjaus voisi sisältyä tuen piiriin.
- Tukea olisi mahdollista kohdentaa ja opiskelun suunnitelmallisuutta parantaa viranomaisen/palveluntuottajan kanssa laaditulla osaamissuunnitelmalla (tarveharkinta).

Arvio haasteista:

- Toimeentuloa koskeva ehdotus ei ratkaise koulutukseen ohjautumisen ongelmaa, eikä siten ainakaan ainoana toimenpiteenä edistäisi niiden koulutusta, jotka sitä työn murroksen johdosta eniten tarvitsevat ja jotka ovat heikoiten koulutettuja. Mainitut ryhmät eivät nytkään juuri kouluttaudu työttömyysetuuksilla eivätkä käytä aikuiskoulutustukea.
- Jotta koulutukseen ohjautuisi nykyistä enemmän henkilöitä, jotka koulutusta työn murroksen johdosta eniten tarvitsevat ja jotka ovat heikoiten koulutettuja, tarvitaan toimivia välineitä ja resursseja yksilön osaamisen arviointiin ja yksilöllisen osaamissuunnitelman tekemiseen.
- Ilman lisärahoitusta heikentäisi työttömyysturvan tasoa ja samalla mahdollisuuksia kehittää osaamista työttömyyden aikana.
- Suurin osa aikuiskoulutustuesta ja työttömyysetuuksista rahoitetaan kaksikantaisesti.

Liite 2. Toimenpide-ehdotukset

Jatkuvaa oppimista tukevat palvelut



Osaamiskartoitus - Työssä olevien, työttömien tai muiden työkäisten kanssa tehtävä yksilöllinen selvitys osaamisen kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista.

Verkkoaluista - Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelu tuo uusia välineitä työnvälitykseen ja koulutukseen hakeutumiseen. Palvelu kokoa koulutusmahdollisuudet ja opiskelun tuet sekä tarjoaa työkaluja urasuunnitteluun, osaamis- tarpeen arviointiin ja ohjaukseen.

Henkilökohtainen ohjaus - Opinto- ja uraohjaus työelämässä oleville osaamisensa kehittäjille mukaan lukien yksityisrittäjät, keikka-, vuokra- ja osa-aikatyötä tekevät, sekä työllistymisen edistämiseksi räätälöityjä palveluja tarvitseville, kuten maahanmuuttajille, osa-työkkyisille ja ikääntyville.

Osaaminen näkyväksi - Työelämässä ja arjessa opitun tunnistaminen ja dokumentointi.

Etudet ja toimeentulo - Kehitetään toimeentulo turvaavia etuuksia siten, että ne kannustavat ennakoivasti osaamisen kehittämiseen työuran aikana ja työn ohessa. Etuudet tukevat myös työttömyyden aikaista opiskelua.

Rakennemuutoksen ennakointi - Edistetään siirtymisiä työstä työhön aloille, joilla tarvitaan työvoimaa. Ennakolla mallilla uetaan työmarkkinoiden toimivuutta ja lievennetään rakennemuutoksen haittavaikutuksia.

Alueellisten organisaatioiden verkosto - Verkosto, joka tukee paikallisia elinkeinoja ja edistää työllisyyttä työikäisen väestön osaamista lisäämällä ja kohdentamalla.

Liite 3. Aikuiset koulutusjärjestelmässä ja työvoimakoulutus

Seuraavassa taulukossa on esitetty kootusti opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan kunkin koulutussektorin aikuisille tarkoitettujen 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 määräyty- misperusteet	Maksut opetuksesta
Aikuisten perusopetus	4 000–5 000 opiskelijaa	26,1	yksityisillä järjestämislupa	suoritetut kurssit x yksikköhinta	ei voi periä
Perusopetuksen aineopinnot	n. 15 000 kurssia	3,8	yksityisillä järjestämislupa	suoritetut kurssit (laskennallinen oppilasmäärä) x yksikköhinta	voi periä, enint. 50 % kustann.
Aikuisten lukiokoulutus	n. 5 000 yli 18-vuotiaana aloittanutta	25,6	järjestämislupa	opiskelijamäärä x 58 % järjestäjän yksikköhinta ¹⁾	ei voi periä (yo-tutkinnosta voi)
Lukion aineopinnot	18 435 opiskelijaa	sis. aikuislukioi- den määrära- haan	järjestämislupa	suoritetut kurssit (las- kennallinen oppilasmäärä) x 58 % yksikköhinta	voi periä, enint. 50 % kustann.
Ammatillinen koulutus (näyttötutkintoon valmistava)	138 451 opiskelijaa		järjestämislupa		voi periä
Avoin ammattikorkeakoulu	25 160 osallistujaa 2016 (netto)	39 ¹⁾	toimilupa	opintopisteet avoin amk ja muut tutkintojen osat, erikoistumiskoulutus ja maahanmuuttajien val- mentava koulutus 5 %, koko rahoitus n. 777 milj. yhteistyösopimusten perusteella, maahan- muuttajien valmenta- vassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutukses- sa suoritettujen opinto- pisteiden määrä	enint. 15 e/op
Avoin yliopisto	79 357 osallistujaa 2015 (netto)	31 ¹⁾	koulutus- vastuu	avoimena yo-opetuk- sena, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuk- sina suor. opintopisteet 2 %; koko rahoitus n. 1,56 mrd	enint. 15 e/op
Erikoistumiskoulutus	n. 1 200 aloittajaa 2017 (arvio)	sis. yllä oleviin	toimilupa/ koulutus- vastuu, kor- keakoulujen sopimukset	sisältyy yllä oleviin	enint. 120 e/op
Korkeakoulujen täydennyskoulutus	Ei tietoa	0		ei ole	liiketaloudellista

JATKUVAN OPPIMISEN KEHITTÄMINEN

Koulutus	Opiskelijamäärä/ v 2015	VTAE 2018 M€	Tarjonnan ohjaus	Rahoituksen määräyty- misperusteet	Maksut opetuksesta
Kansalaisopistot	2 266 781 opetustuntia	81,5	ylläpitämislupa	kiintiöity opetustuntien lkm x opetustunnin yksikköhinta	voi periä, opintotsetelit
Kansanopistot	288 413 opiskelija- viikkoa	47,6	ylläpitämislupa	kiintiöity opiskelijaviik- kojen lkm x opiskelijavii- kon yksikköhinta	voi periä, opintotsetelit
Opintokeskukset	232 264 opetus- tuntia	12,8	ylläpitämislupa	kiintiöity opetustuntien lkm x opetustunnin yksikköhinta	voi periä, opintotsetelit
Kesäyliopistot	111 374 opetus- tuntia	5,1	ylläpitämislupa	kiintiöity opiskelijaviik- kojen lkm x opiskelija- viikon yksikköhinta	voi periä, opintotsetelit
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: järjes- tämislupa	TEM: Hankinta- menettelyn perusteella määräytyvä hinta; OKM: kuten ammatilli- nen koulutus	ei voi periä
Yhteensä		379	(Ei sisällä ammatil- lista koulu- tusta)		

1) laskennallinen summa

Liite 4. Kehitetään työuran aikaista osaamisen kehittämistä tukevia palveluita osaksi jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta

Palvelukokonaisuus yhdistää laajasti jatkuvaa oppimista tukevat palvelut, osaamisen kartoitus- ja tunnistamispalvelut, urasuunnittelu- ja ohjauspalvelut sekä osaamisen hankkimisen ja kehittämisen palvelut. Palvelukokonaisuus rakentuu opintopolku.fi palvelukokonaisuuden sekä työmarkkinatori.fi -palvelun muodostamalle perustalle.

Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuteen sisältyvien älykkäiden ja yhteentoimivien palveluiden ja palveluketjujen avulla voidaan vastata yksilöiden/kansalaisten erilaisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin. Palveluilla voidaan tukea esimerkiksi urasuunnittelua ja tähän liittyvää oman osaamisen ja osaamistarpeiden kartoittamista ja näkyväksi tekemistä sekä tunnistettuihin osaamistarpeisiin vastaavien koulutuspalveluiden löytämistä sekä palveluihin hakemista. Yhdessä muiden alustojen ja ekosysteemien, kuten Työmarkkinatorin puitteissa voidaan tarjota laajasti tietoja myös mm. työllistymismahdollisuuksista. Työmarkkinatorin tekoälyratkaisu kokoaa työnhakijoiden osaamistiedot yhteistä tietovarastoista ja muodostaa työnhakijalle osaamisprofiilin. Työmarkkinatorilla työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaanto perustuu osaamisen tunnistamiseen yhdistämällä yritysten osaamistarpeet ja henkilöiden osaamisprofiilit.

Palveluiden tulee olla helppokäyttöisiä, jotta mahdollisimman moni voisi käyttää niitä itsenäisesti. Lisäksi tulee olla saatavilla henkilökohtaista ohjausta ja tukea monikanavaisuusperiaatteen mukaisesti. Kehitetään myös olemassa olevia matalan kynnyksen monialaisia (eri hallinnonalat, työnantajat ja kolmas sektori) palveluja. Nämä palvelut ovat osa digitaalista palveluekosysteemiä.

Julkisesti säännellyt ja rahoitetut koulutuspalvelujen tuottajat olisivat velvoitettuja tuomaan tarjontansa alustan piiriin. Muille toimijoille alustapalvelu on avoin tietyin ehdoin. Palvelukokonaisuudessa hyödynnettäisiin laajasti esimerkiksi kansallista osaamistietovarantoa (Koski) sekä muita tietolähteitä. Niiden avulla aikuisoppija tunnistaisi paremmin puuttuvaa osaamistaan ja arvioisi osaamisen hankkimisen tarvettaan. Kehittämisen tärkeänä periaatteena on, että käyttäjä hallitsee itseään koskevia tietoja ja päättää niiden luovuttamisesta palveluympäristössä (omadata).

Liite 5. Ennakoivan rakennemuutoksen malli – viitekehys jatkotyölle

1. Johdanto

Ennakoivan rakennemuutoksen työryhmä esittää väliraportissaan viitekehysten toimintamallille. Viitekehys on luonteeltaan tavoitteellinen ja sitä käytetään suuntaviivoina konkreettisen mallin tai mallien kehittämistyössä. Työryhmä jatkaa työtään jatkuvan oppimisen ryhmän kommenttien pohjalta ja laatii konkreettisen malliesityksen erikseen sovitavassa aikataulussa.

2. Tausta ja tavoitteet

2.1 Työmarkkinoiden dynamiikka vauhdittuu

Osaamisen ennakointifoorumin (OEF) ennakointitulosten mukaan poistuma Suomen työvoimasta on noin miljoona henkeä vuoteen 2035 mennessä. Työllisten määrän nettomuutos (kasvu) samalla ajanjaksolla on runsaat 100 000 työllistä. Käytännössä tämä tarkoittaa yhdessä suuren työvoimapoistuman kanssa sitä, että uuden työvoiman tarve tulee keskimäärin vuosittain olemaan runsaat 60 000 henkilöä. Jo työvoiman määrällinen saatavuus edellyttää toimenpiteitä mm. nuorten koulutusvalintojen osuvuuden ja eri aikuisväestöryhmin työllisyysasteen nostamiseksi. Onnistuessaan ja oikein toteutettuna työ- ja koulutusperäinen maahanmuutto helpottaa työvoiman saatavuutta.

Määrällinen työvoiman saatavuus ei ole ainoa työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvä haaste. Vuoteen 2035 mennessä ennakoitaan joillekin toimialoille jopa yli 50 prosentin työllisyyden kasvua. Vastaavasti on toimialoja, joilla työllisyys tulee vähenemään noin kolmanneksella. Ennakointiin luovat epävarmuutta toimiala- ja ammattirakenteen sisäiset muutokset tulevaisuudessa. Nykyiset työtehtävät muuttuvat siten, että ne edellyttävät uutta osaamista. Rakennemuutokseen varautumiseksi ei riitä uuden työvoiman osaamisrakenteen työmarkkinarelevanssista huolehtiminen, vaan merkitykseltään vastaava on työmarkkinoilla jo olevien henkilöiden osaamisen kehittäminen. Ellei väestön osaaminen vastaa työelämän uusia vaatimuksia, hidastuu rakennemuutos ja kasvavien toimialojen potentiaali työmarkkinoiden uudistajana ja talouden veturina heikentyy. Alakohtaisia muutoksia voi syntyä myös mm. henkilöstöä, yrityksiä ja toimialoja koskevasta sääntelystä.

Ennakointitietojen mukaan avautuvissa työpaikoissa on enemmän korkeaa osaamista edellyttäviä tehtäviä kuin supistuvilla aloilla. Alustavien arvioiden mukaan uusista syn-tyivistä ammateista painotus on voimakkaasti korkeakoulutuksessa, karkea arvio: ammatillinen 20 %, korkeakoulu 80 %. Työvoiman poistuman vuoksi avautuvista työpaikoista 50 % edellyttää ammatillisen koulutuksen tasoista ja 50 % korkeakoulutusoista osaamista.

Vuoteen 2035 mennessä ammatillista koulutusta edellyttäviä työpaikkoja ennakoidaan olevan 40 % ja korkeakoulutusta edellyttäviä työpaikkoja 60 % kaikista työpaikoista.

Koko ammattirakenteen tasolla tämä tarkoittaa selvää muutosta osaamisintensiivisempään talouteen, jossa työntekijän erikoistuneet tiedot ja taidot ovat aiempaakin tärkeämpi tuotannontekijä.

Suomessa on kansainvälisesti tunnettu toimiala- ja koulutustarve-ennakointikokonaisuus, jota on kehitetty pitkään. Ennakointitoimijoita on useita ja niiden tuottama kokonaisuus antaa hyvän kuvan tulevista rakenteellisista muutoksista. Useiden ennakointimallien tuottamat tulokset osoittavat myös sen, että jopa rakenteellisten tekijöiden osalta tulevaisuus on epävarma. Ennakointitulokset poikkeavat toisistaan ja tulevaisuuteen liittyy aina odottamattomia ja ennakoimattomia tekijöitä, joiden vaikutukset paikallisiin työmarkkinoihin ja työvoiman tarpeeseen voivat olla suuriakin.

2.2 Tavoitteet: mihin ennakoivan rakennemuutoksen mallilla pyritään

Mallin kokonaistavoitteena on tukea työikäisen väestön mahdollisuuksia vastata työelämän muutoksista aiheutuviin osaamistarpeisiin. Osaamisen kehittämällä tuetaan hyvää työllisyyskehitystä, yksilöiden mielekkäitä työuria, julkisen talouden tasapainoa sekä yritysten kilpailukykyä ja tuottavuutta. Tavoitteena on luoda instrumentti, jolla rakennemuutoksen kasvupotentiaali suomalaiselle taloudelle ja elinkeinoelämälle voidaan täysimääräisesti hyödyntää. Samalla edesautetaan yksilöitä ylläpitämään eheää työuraa ja tarjotaan välineitä vastaamaan työelämän muutoksiin.

Lähtökohtana on työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhtensovittaminen työvoiman osamista kehittämällä. Ilman ennakoivaa toimintatapaa osaamiskapeikat tulevat aiheuttamaan nykyistä laajempaa työttömyyttä ja hankaloittamaan yritysten, julkisten palvelujen ja hallinnon sekä kolmannen sektorin osaavan työvoiman saatavuutta. Tavoitteena on vähentää työttömyyttä ja kasvattaa työpaikkojen tuottavuutta.

Malli vastaa alueelliset ja alakohtaiset erityispiirteet huomioiden paitsi pääpiirteissään ennakoitavissa olevaan, valtakunnalliseen elinkeinorakenteen muutokseen, myös äkillisiin työvoimatarpeen muutoksiin, jotka ovat usein luonteeltaan paikallisia.

3. Kansallinen näkemys ja paikallinen toteutus

Ennakoinnin perusolemuksen kuuluu, että siinä joudutaan yhtäältä tekemään tavoitteellisia oletettavia tulevaisuuteen ja toisaalta projisoimaan mennyttä tulevaan. Molemmat menettelytavat tuovat tuloksiin epävarmuutta. Ennakoinnin luonteeseen kuuluva epävarmuus näkyy esimerkiksi eri toteuttajatahojen toisistaan poikkeavissa tuloksissa.

Ennakointitulosten pohjalta voidaan kuitenkin muodostaa kansallinen näkemys elinkeinorakenteen muutoksesta.

Ennakointitulosten pohjalta luodaan laajapohjainen näkemys elinkeinorakenteen kehittämisestä ja työikäisen väestön koulutuksen alakohtaisesta suuntaamisesta. Suuntaamalla koulutusta tuetaan elinkeinorakenteen muutosta.

Alueelliset – ja osin paikalliset – työmarkkinat saattavat poiketa kuitenkin kansallisesta kokonaisuudesta huomattavastikin. Poikkeaminen voi liittyä sekä koulutustaso- että alavaatimuksiin. Alueellinen elinkeinorakenne on tulosta sekä historiallisesta kehityksestä että aluetoimijoiden strategisista tavoitteista. Ennakoivasti työllistävän osaamisen kehittämisen tulee kyetä huomioimaan alueelliset vaihtelut elinkeinorakenteessa siten, että ennakointitulosten ohella se ottaa huomioon myös paikallisten työmarkkinoiden tarpeet ja joissain tapauksissa yksittäisen yrityksen tai julkisyhteisön tarpeet.

Käytännön toteutuksessa otetaan huomioon paikalliset ja osin yksilöä/työnantajaa koskevat tarpeet, jotka voivat myös poiketa ennakointitulosten osoittamista painoaloista.

Toimintamalli on samanlaisen kaikkialla Suomessa ja kaikilla toimialoilla, kuitenkin siten, että se mahdollistaa alueiden ja toimialojen erityispiirteiden huomioinnin mallia sovellettaessa.

Malli tukee työvoiman alueellista liikkuvuutta työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantamiseksi

Osaamisen kehittämistarpeet tulevat kasvamaan myös tutkinnon suorittaneilla koulutusasteesta riippumatta

4. Työelämäyhteistyö tärkeää

Mittavan rakennemuutoksen aiheuttamia, osaamiskapeikoista johtuvia, rekrytointiongelmia ei ole mahdollista ratkoa toimilla, jotka palvelevat ainoastaan yhtä osapuolta. Onnistuneessa ratkaisussa yksilön osaamisen kehittäminen kytketään paikallisiin (jopa työpaikka-kohtaisiin) osaamis- ja rekrytointitarpeisiin. Laadittavan ennakoivan rakennemuutoksen mallin tulee tukea eri osapuolet yhdistäviä paikallisia ratkaisuja. Kysynnän ja tarjonnan osaamisperusteista yhdistämistä tapahtuu jo nyt, mutta se on liiaksi kiinni erilaisista paikallisista toimintakulttuureista ja –perinteistä. Toimintatapoja tulee kehittää siten, että työllistävät mallit ovat toiminnan lähtökohta. Koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toiminnassa tulee tukea sellaisia ratkaisuja, joissa vähenevän työllisyyden aloilta siirrytään kasvaville aloille. Koulutusorganisaatiot tarvitsevat tuekseen välittäviä toimintoja, joissa työelämällä on vahva rooli, ja jotka yhdistävät työelämän konkreettisen tarpeen yksilöiden

tavoitteisiin. Näin on mahdollista luoda alueellinen osaamisen ekosysteemi kehittämään työelämän laatua ja varmistamaan osaavan työvoiman kohdennettu saatavuus.

Työllistävät ja työstä työhön etenemistä vauhdittavat mallit ovat toiminnan lähtökohta.

Osaamisen kehittäminen on aloitettava ennen työttömyyden alkua.

Koulutusorganisaatioita ja työpaikkoja tuetaan, ohjataan ja kannustetaan toimintamallien toteuttamisessa ja hyödyntämisessä.

5. Työelämän tarpeet jäsenyvät osaamislähtöisesti

Uusimpien ennakoitietojen valossa rakennemuutoksesta on tulossa erittäin mittava ja luonteeltaan toisenlainen kuin aikaisemmissa muutoksissa. Kansainvälinen kehitys korkeampaa osaamista edellyttävillä työmarkkinoilla näkyy myös Suomessa. Meillä pienenä ja osaamisintensiivisenä taloutena muutos korostuu ja muutoksen hallinalla aikaisempaakin tärkeämpi rooli. Muutosnopeus on niin suuri, ettei siihen kyetä vastaamaan työelämään tulevien koulutustasoa nostamalla, vaan tarvitaan toimia, joilla työikäisten kykyä sopeutua parannetaan.

Haasteena on tarpeiden, käytettävissä olevien resurssien ja käytettävissä olevan ajan epäsuhta. Aikuisväestössä koulutustason nostaminen perusasteelta toiselle asteelle ja toiselta asteelta korkea-asteelle on sekä ajankäytöllisesti että resurssien osalta niin raskas prosessi, että se laajassa mittakaavassa ei ole mahdollista, eikä koulutusmuotoja seuraava tarkastelu ole välttämättä edes tarkoituksenmukaista.

Tarvitaan innovatiivisia ratkaisuja, joilla koulutuspalvelut muotoillaan työelämän konkreettisista tarpeista käsin. Käytännössä se tarkoittaa työelämävetoista palvelumuotoilua, jossa sisällöt suunnitellaan mahdollisimman pitkälle työtehtävien tarpeiden mukaisesti. Koulutuksessa vahvistetaan työllistymisen kannalta relevantteja perusvalmiuksia ottaen huomioon työelämän muutos ja yksilön valmiudet vastata siihen myös pitkällä aikavälillä. Toimintamallissa koulutuksen sisällöt eivät seuraa esimerkiksi koulutusasteita tai koulutusaloja. Lisäksi koulutustoteutukset muotoillaan mahdollisimman joustaviksi ja tehokkaiksi mukaan lukien hakeutumisprosessi ja toteuttamistavat.

On tärkeää, että malli hyödyntää tarpeen mukaan myös koulutusjärjestelmän ulkopuolisia koulutuspalvelujen tuottajia ja oppimisteknologian kehittäjiä.

Osaamisen kehittäminen toteutetaan mahdollisimman joustavilla ja tehokkailla kokonaisuuksilla mieluiten työn ohessa.

Sisällöt suunnitellaan yhdessä yksilön, työpaikan ja toteuttajan/rahoittajan kanssa työelämän konkreettisista tarpeista käsin siten, että ne voivat olla myös koulutusaste- ja ala riippumattomia sekä tarpeen mukaan myös koulutusjärjestelmän ulkopuolisia koulutuspalvelujen tuottajia ja oppimisteknologian kehittäjiä hyödyntäviä.

6. Osaamisen kehittämistä kaikenkokoisille työpaikoille

Suomalaiset työpaikat ovat keskenään erilaisia. Osalla työpaikoista on paljon mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja se on osa perustoimintoja, kun taas toisissa mahdollisuudet ovat rajatumpia. Henkilöstön osaamisen kehittäminen on riippuvaista mm. omaksutusta kulttuurista, kansallisesta ja paikallisesta sopimisesta sekä yrityksen koosta ja henkilöstörakenteesta.

Yritysten ja julkisyhteisöjen toimintakulttuuri henkilöstön koulutuksen osalta vaihtelee suuresti. Osalla se on systemaattista ja strategista ja osalla taas vaihtelevampaa. Kokonaisuuden tasolla nyrkkisääntönä on se, että työntekijäammateissa toimivat osallistuvat henkilöstökoulutukseen muita vähemmän. Toiminnan suunnitelmallisuuteen ovat oletettavasti vaikuttaneet yhteistoimintalain henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa koskevat säännökset.

Mallin tulee kyetä vastaamaan kaikkien yritysten ja julkisyhteisöjen sekä niiden työntekijöiden tarpeisiin ja sellaisena tuottaa positiivisia työllisyysvaikutuksia koko työelämän kenttään ml. alle 10 henkilöä työllistävät mikroyritykset sekä yksinyrittäjät ja muut itsensä työllistäjät.

Ennakoivan rakennemuutoksen mallin tulee kannustaa työpaikkoja henkilöstönsä kehittämiseen ja tuoda esiin henkilöstökoulutuksen hyödyt sekä työnantajalle että työntekijälle; tavoitteena on aktiivisen jatkuvan osaamisen kehittämisen kulttuurin edistäminen työpaikolla.

7. Osaamista on, mutta sitä ei tunnisteta

Vaikka sekä ammatillisella toisella asteella että korkeakouluissa on pitkään kehitetty muualla kuin virallisen koulutusjärjestelmän puitteissa hankitun osaamisen tunnistamis- ja tunnustamismenettelyjä, on työmarkkinoilla toimivilla edelleen runsaasti sellaista osaamista, joka ei ole näkyvää ja jota ei tunnisteta. Tämän osaamisen näkyväksi tekemistä on vahvistettava. Työelämässä toimivilla on usein myös sellaista osaamista, joka ei jäsenny osaksi tutkinnon perusteita tai tutkinnoille asetettuja tavoitteita. Myös tällaisen osaamisen näkyväksi tekeminen saattaa usein mahdollistaa uuden työpaikan löytymisen ja helpottaa opitun tunnustamista oppilaitoksissa ja korkeakouluissa.

Mallin tulee tukea muualla kuin oppilaitoksissa ja korkeakouluissa hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista ja edelleen vahvistaa työpaikan asemaa oppimisympäristönä.

Mallin tulee nykyistä paremmin tunnistaa myös sellainen työelämässä hankittu osaaminen, joka ei jäsenny tutkinnon perusteiden tai tutkintojen osaamisvaatimuksiksi.

8. Etenkin niille, jotka kipeimmin tarvitsevat

Suomessa aikuisena kouluttautuminen kasautuu voimakkaasti. Ilmiö on kansainvälinen, mutta esimerkiksi uusimmissa OECD:n selvityksissä Suomi kuuluu tasa-arvoisessa kohdentumisessa OECD-maiden huonoimpaan kolmannekseen. Matalan koulutustason omaavat ja työntekijäammateissa toimivat miehet kasvattavat aikuisiällä osaamistaan muita vähemmän. Nämä ovat juuri niitä ryhmiä, jotka ovat työmarkkinoilla haavoittuvimpia, ja jotka uudelleentyöllistyäkseen osaamisen kasvattamista eniten tarvitsivat. Työmarkkinoiden muuttuessa näihin osaamisen kehittämisen osalta ns. aliedustettuihin ryhmiin saattaa tulla myös profiililtaan muunlaista väestöä.

Kyse on sekä yksilöiden mahdollisuuksista vakaaseen työuraan että työllisyysasteesta ja julkisen talouden kestävydestä. Vaikka nykyisin suhdannevaihtelut vaikuttavat aikaisempaa enemmän työllisyysasteeseen kaikissa koulutustaustaryhmissä, on matala koulutustaso edelleen erityinen riskitekijä työmarkkinoilla.

Mallin tulee kyetä kasvattamaan matalasti koulutettujen ja muiden koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmien osaamisen kehittämistä

9. Ei yksin osaamisesta, osaamisen kehittämisen tuki

Yksilöiden elämäntilanteet ja mahdollisuudet työllistyä tai edetä uralla ovat hyvin erilaisia. Yksilöllisten ratkaisujen tueksi osalle riittävät helposti saatavilla olevat tieto- ja neuvontapalvelut, osa taas tarvitsee kokonaisvaltaisempaa tukea, esimerkiksi työelämäpalveluja, uraohjausta tai kuntoutusta. Tavoitteena on, että työllistymistä ja työurien jatkuvuutta tukevat palvelut muodostavat kokonaisuuden, joilla huomioidaan osaamisen merkitys työkyvyille. Samalla etuusjärjestelmän tulee kannustaa työllistävään osaamisen kehittämiseen.

Mallin tulee tarjota yksilöille ja työyhteisöille moninaisesti tukea, palveluja sekä palvelukokonaisuuksia vakaan työuran edistämiseen.

10. Julkisten palvelujen yhteensovittaminen

Rakennemuutokseen vastaaminen edellyttää sitä, että erilaiset palvelut ovat yksilöiden ja työyhteisöjen saavutettavissa. Hallinnon tasolla se tarkoittaa palveluprosessien rakentamista siten, että ne tukevat yhteisiä tavoitteita. Keskeisiä hallinnonaloja ovat ainakin opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Tuloksellisen toteutuksen näkökulmasta kaikkien em. hallinnonalojen palvelujen tulee olla yksilöiden ja työyhteisöjen saavutettavissa eri tilanteissa tarpeen mukaan.

11. Kaikki tuotantomuodot käyttöön

Suomessa tarjolla olevan koulutuksen kirjo on laaja. Meillä on vahva julkisesti tuettu koulutusjärjestelmä, jonka rinnalla toimii jatkuvasti kehittyvä yksityinen, usein liiketoiminnallisesti rahoitettu palveluntarjonta. Eri toimintalogiikoilla operoivien palveluntuottajien tarjontaa hyödyntämällä ja yhdistämällä saavutettaneen paras tulos.

Koulutusorganisaatioiden toimintatavan lisäksi on hyödynnettävä nykyistä enemmän innovatiivisia oppimisympäristöjä, kuten digitaalisia alustoja.

Mallin tulee hyödyntää joustavasti ja laajasti sekä julkista että muuta koulutustarjontaa, oppimisteknologian kehittäjiä ja innovatiivisia oppimisympäristöjä

Osaamisen kehittämisen kustannustehokas toteuttaminen edellyttää oppilaitoksilta ja korkeakouluilta uusia toimintamalleja, jotka edistävät muodollisen koulutuksen ja työssä tapahtuvan oppimisen sovittamista yhteen.

12. Datapohjaista tietojohdantamista

Mallin tai toimintamallien tärkein ohjausvoima on tieto. Dynamiikka perustuu esteettömiin tietovirtoihin, esteettömään pääsyyn ajantasaiseen tietoon, tiedolla johtamiseen sekä tiedon tekoälyavusteiseen täsmäosuvuuteen, esimerkiksi yksilöiden osaamisprofiilista tai työpaikkojen osaamistarpeista. Tieto on mallin polttoaine ja raaka-aine.

Kohtaanto-ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan uusinta teknologiaa seulomaan potentiaalisia työpaikkoja ja niiden osaamisvaatimuksia sekä ennakoimaan paikallisia työmarkkinoita.

Tietoa tulee myös jalostaa osaamisen kehittämisen ja työmarkkinoiden hyvän toiminnan kannalta käytettävään muotoon.

Työryhmän työskentelystä

Jatkotyössä saattaa ilmetä sellaisia käytännön työhön, rahoitus- ja hallinnointivastuisiin tai eri toimijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä seikkoja, jotka edellyttävät joidenkin viitekehyksen kohtien uudelleenarviointia. Työryhmä on yksimielinen tässä muistiossa esitetystä viitekehuksesta, mutta jäsenet varaavat oikeuden palata niihin, mikäli konkreettisen mallin tai mallien työstäminen sitä edellyttää.

Eriävä mielipide jatkuvan oppimisen kehittäminen - työryhmän väliraporttiin

Koska EK ei voi kaikilta osin yhtyä työryhmän väliraportin sisältöön, esitän eriävänä mielipiteenä seuraavaa:

Ehdotuksessa 1 esitetään kattavien työikäisten osaamiskartoitusten käyttöönoton selvittämistä

EK korostaa, että työntekijöiden osaaminen ja osaamisen kehittäminen ovat työnantajille strategiaa, strategisen osaamisen johtamisen, sekä henkilöstöhallinnon ydinasioita. Osaamisen kehittäminen on investointi, johon yritykset sijoittavat huomattavia summia vuosittain. Henkilöstön osaaminen on henkilöstöhallinnon ydintä. **Tätä ei pidä pyrkiä säätelemään ulkopuolelta. Osaaminen on yritysten strategisessa ytimessä – mikään ulkopuolinen selvitys ei pysty antamaan siitä oikeaa kuvaa.**

Parhaillaan työskentelevän yt-lakityöryhmän työn piiriin kuuluu osaamisen kehittämiseen liittyvien kartoitusten ja suunnitelmien tekemisvelvollisuus ja vähimmäissisältö. **Päällekkäistä työtä tulee välttää.**

EK ei jaa näkemystä siitä, että toimiva uudistus saadaan aikaan vain toteuttamalla kaikki väliraportissa esitetyt toimenpiteet.

Väliraportin ehdottamassa toisessa toimenpiteessä kuvataan kohdassa 2.1. digitaalisten palvelukokonaisuuksien kehittäminen, jonka yhtenä osa-alueena on osaamisen kartoitus- ja tunnistamispalvelut. **Tämä on tervetullut toimenpide, jota kannatamme.** Osaamisen kartoitus- ja tunnistuspalvelut ovat palvelu, joka voi tukea yksilön omaehtoista osaamisen kehittämistä. Osana väliraportin liitteessä 4 kuvattua digitaalista palvelukokonaisuutta, hyötyä voi kanavoitua yksilöiden lisäksi myös työnantajille.

Lisäksi:

EK pitää jatkuvaa oppimista elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle tärkeänä asiana. Kasvava tarve nousee toimintaympäristön ja työn muutoksen mukanaan tuomista uudistuvista osaamistarpeista, jotka koskevat nuoria sekä jo työelämässä olevia. Aikuisten osalta jatkuvan oppimisen kannalta on ratkaisevaa mitä yritykset itse tekevät. Jatkuvan oppimisen kehittäminen aidosti jokaisen suomalaisen mahdollisuudeksi ja oikeudeksi edellyttää toimenpiteitä myös peruskoulussa sekä vapaan sivistystyön piirissä.

Murroksen suuruudesta kertovat kasvavat yritysten odotukset myös julkisesti rahoitetun koulutusjärjestelmän suuntaan. Odotukset kohdistuvat sekä nuorien ensimmäisellä koulutuspolullaan olevien saamaan opetuksen laatuun ja sisältöön kaikilla koulutuksen asteilla, sekä työelämästä käsin lisäosaamista hakeville suunnattuun tarjontaan. Viime vuosina on tehty useita koulutuslainsäädännön uudistuksia. Ne tukevat myös jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia. Ammatillisen koulutuksen uudistus on tästä hyvä esimerkki. Se tukee jatkuvaa oppimista myös aikuisten osalta. Niin ikään muutokset korkeakoulujen tehtäviä koskeviin pykäliin ja rahoitusmallien tuleva uudistus vahvistavat jatkuvan oppimisen painoarvoa. Uudistukset tulee viedä määrätietoisesti käytäntöön. Katse on käännettävä nyt erityisesti peruskouluun ja on varmistettava, että jokainen saa tarvittavat perusosaamiset ennen peruskouluvaiheen päättämistä.

Jotta järjestelmää voidaan kehittää, on tiedettävä nykytila. Vaikuttavien toimenpide-ehdotuksien laatiminen vaatii enemmän yhteistä ymmärrystä. Työryhmä ei ole kyennyt rakentamaan vaadittavaa yhteistä tilannekuvaa. Käytäntöjen hakeminen ulkomailta on kannatettavaa, mutta niiden sovellettavuus suomalaisessa yhteiskunnassa on harkittava tarkkaan. Kehittämissuhteita tulisi verrata nykytilanteeseen ja olisi mietittävä tarkkaan minkä kohderyhmän ongelmaa ratkaistaan.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen valmistelua on hyvä jatkaa laajapohjaisessa yhteistyössä. Osapuolille täytyy tarjota mahdollisuus tunnistaa ajoissa rahoitus- ja hallinnointivastuisiin tai toimijoiden oikeuksiin sekä velvollisuuksiin liittyvät seikat. Nämä saattavat edellyttää joihinkin kohtiin palaamista. **Nyt raportti liitteineen sisältää em. toimenpide-ehdotusten lisäksi työryhmän tuottamia muotoiluja, joihin EK ei voi sitoutua.**

Työmarkkinaosapuolet tuntevat vastuunsa ja meillä on yhteinen intressi parantaa työssä käyvien mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen. Tästä on näyttönä esimerkiksi aikuiskoulutustuen pelastaminen valtion vetäytyttyä sen rahoituksesta kilpailukyky sopimuksen yhteydessä. Olemme lisäksi sopineet työntekijöiden aikuiskoulutustuen uudistamisen periaatteista, ja etuuden lainsäädäntövalmistelu on parhaillaan menossa.

Helsingissä

2.5.2019

Riikka Heikinheimo

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Eriävä mielipide OKM:n jatkuvan oppimisen työryhmän väliraportin liitettä I koskien

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama jatkuvan oppimisen työryhmä on antanut väliraportin, jossa ryhmän tehtävänannon mukaisesti on laadittu kuvaus jatkuvan oppimisen toimintamallista ja periaatteista. Työryhmä katsoo, että sen ehdottamien viiden toimenpiteen lisäksi jatkuvan oppimisen rahoitusta on uudistettava. Työryhmä ei tee ehdotusta käyttöönotettavasta rahoitusmallista tai malleista, mutta väliraportin liitteessä tarkastellaan eräitä rahoituksen kehittämisen lähestymistapoja, niihin liittyviä näkökohtia ja keskinäisiä riippuvuuksia sekä mahdollisia vaikutuksia.

Työryhmä katsoo, että sen ehdottamien viiden toimenpiteen lisäksi jatkuvan oppimisen rahoitusta on uudistettava. Väliraportin liitteessä tarkastellaan eräitä rahoituksen kehittämisen lähestymistapoja, niihin liittyviä näkökohtia ja keskinäisiä riippuvuuksia sekä mahdollisia vaikutuksia. Työryhmä on työssään tarkastellut erilaisia lähestymistapoja jatkuvaan oppimiseen ja sen rahoitusmalleihin, niiden kehittämiseen ja toteuttamistapoihin, mutta työryhmälle annetussa aikaraamissa niiden käsittelyä ei ole ehditty tehdä kovinkaan syvällisesti tai analyttisesti. Koska huomio raportissa kiinnittyy helposti tarkasteltuihin rahoitusmalleihin, on niitä käsiteltäessä muotoiluun syytä kiinnittää erityistä huomiota. Vaikka työryhmä ei itse teekään ehdotusta käyttöönotettavasta rahoitusmallista tai malleista, SYL ei voi kannattaa toisen tutkinnon maksullisuutta aitona vaihtoehtona elinikäisen oppimisen ratkaisuisissa.

Toisen tutkinnon maksullisuus ei edistä, vaan luo esteitä elinikäiselle oppimiselle ja tämä tulisi ilmaista selkeästi raportissa, mitä SYL esitti lisättäväksi tekstiin. Tällaista tarkennusta ei kuitenkaan raporttiin lisätty, minkä vuoksi SYL ei näe, että liitteessä esitetyt mallit heijastaisivat sen ajattelua jatkuvan oppimisen rahoituksen mahdollisuuksista.

Lisäksi SYL haluaa muistuttaa, että maksuton tutkintokoulutus nauttii laajaa kannatusta Suomessa ja myös poliittisesti. Siksi SYL pitää hiukan erikoisena, että raportissa toisen tutkinnon maksullisuus kuitenkin edelleen nähdään mahdollisuutena, vaikka sen eteneminen ei ole jatkuvan oppimisen tavoitteiden kannalta järkevää, saati poliittisesti realistista.

Helsingissä
2. toukokuuta 2019

Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry.

Sanni Lehtinen
puheenjohtaja

Eero Manninen
pääsihteeri



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-641-6 (PDF)

ISSN: 1799-0351 (PDF)