



Opetus- ja kulttuuriministeriö

LAUSUNTO

31.8.2012

Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä – soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi. Väliraportti
OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012: 12

- **Avoimen yliopiston foorumin ja UCEFin lausunto väliraportista**

Yliopistojen aikuiskoulutustoimijat ovat tyytyväisiä voidessaan osallistua edustajansa kautta koulutustilien selvitystyön ohjausryhmään. Koulutustilien selvitystyö perustuu Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, Koulutus ja tutkimus vuosina 2011 - 2016 kehittämissuunnitelmaan, Kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien selvittämistä koskeviin selvityshenkilöiden ja heidän tehtäviensä (OKM/96/040/2011) sekä selvitystyön ohjausryhmän asettamiskirjeisiin (OKM/96/040/2011).

Yleistä

Selvitysmiesten tuottama väliraportti antaa monipuolisen kuvan koulutustileille asetettujen odotusten ja koulutustilimallin luomisen haasteellisuudesta tilanteessa, jossa suomalaista aikuiskoulutusjärjestelmää ja myös osallistumista aikuiskoulutukseen voidaan pitää varsin hyvänä kansainvälisessä vertailussa. Täten KESUssa mainittu ja selvitystyön lähtökohtanakin oleva näkemys siitä, että aikuiskoulutus on tarjontapainotteista, eikä aikuisten valittavana oleva koulutusorganisaatioiden tarjonta välttämättä aina vastaa yksilöiden tarpeisiin, vaikuttaa oudolta, koska olemassa olevalla tarjonnalla on aikaansaatu mittava koulutukseen osallistumisaste. Se, että kouluttautumisessa ilmenee myös kasautumista lienee koulutusjärjestelmän ongelman sijaan pikemminkin hyvä asia ja kuvastaa sitä, että elinikäisen oppimisen periaate toteutuu tietyissä ryhmissä erittäin hyvin Suomessa. Myös selvityshenkilöt ovat todenneet väliraportissaan, että koulutukseen osallistuminen ei poista koulutustarvetta, vaan lisää halukkuutta jatkaa opiskelua. Ongelma ei liene siis koulutuksen kasautuminen itsessään, vaan se, että aikuiskoulutuksen ulkopuolelle jää edelleen joukko henkilöitä, joista osalla on entuudestaan myös lyhyt tai heikko koulustausta.

Väliraportissa kuvatut kansainväliset mallit ovat osoittaneet rajallisuutensa. Kansainvälisissä malleissa tavoitteeksi asetetut tekijät näyttävät pikemminkin projektiluontoisilta eikä malleille ole tullut pysyvyyttä osana aikuiskoulutusjärjestelmää. Täten Suomessa tavoitteeksi asetettu kansalaisille (kaikille) kohdennettava tilimallijatus on ainutlaatuinen. Tilimalli sisältää vahvan uskon siitä, että rahoitus toimisi riittävänä kannustimena tai ratkaisuna koulutukseen hakeutumiseen. Työelämässä oleville henkilöille koulutustili saattaa antaa mahdollisuuden osallistua organisaatioiden tarjoaman henkilöstökoulutuksen lisäksi yksilöllisiin osaamisen kehittämistavoitteita palveleviin koulutuksiin. Koulutustilit saattavat muodostua osaksi ehdotteilla olevaa osaamisen kehittämistä varmentavaa lakia ja sen toimeenpanoa. Työryhmän ehdottaman lain mukaan työpaikoille synnytetäisiin kulttuuria, jossa osaamista kehitettäisiin systemaattisesti. Jos työpaikoilla onnistutaan kehittämään malleja, jotka kannustavat ja suorastaan työntävät koulutukseen, voisivat koulutustilit olla sekä mahdollistajia että kannustajia koulutukseen osallistumisen lisäämiseksi. Pohdittavaksi jäisi kuitenkin edelleen se, miten työelämän ulkopuolella olevat henkilöt saadaan osallistumaan koulutukseen.

Kattavuudestaan huolimatta väliraportti on tässä vaiheessa esiselvitystyyppinen. Selvitystyölle asetettujen tehtävien saavuttaminen edellyttäneen uudelleenpaneutumista tehtävän lähtökohtiin, meneillään oleviin muihin uudistuksiin sekä eri koulutustoimijoiden tehtäviin suhteessa koulutustileille asetettuihin odotuksiin. Erityisen haasteellista on löytää linjaukset siitä, miten koulutustilien tavoitteiden kannalta määritellään keskeiset nykytoimijat rahoituksen uudelleen kohdentamiseksi koulutusorganisaatioilta koulutustileille. Ehdotukseen tullee sisältyä kannanotto siitä, kohdennetaanko rahoitusta pitkäkestoisesta koulutuksesta lyhytkestoiseen koulutukseen, kohdennetaanko aikuisten tutkintokoulutuksen tai sen osien rahoitusta koulutustileille, kohdennetaanko muuta julkisesti rahoitettua koulutusta koulutustileille ja kana-voidaanko julkista rahoitusta yksilöiden kautta myös yksityisille koulutustoimijoille.

KESUn lähtökohdista on mahdollista löytää tulkintaa myös sille, kohdennettaisiinko nykyistä julkista rahoitusta jatkossa kansalaisten kautta myös yksityisille koulutuksen tarjoajille. Jos näin meneteltäisiin, tulisi myös yksityinen koulutustarjonta näkyä jatkossa valtakunnallisessa koulutustarjonnan portaalissa. Väliraportissa esitetty ajatus siitä, että koulutustarjonta paranisi ja vastaisi nykyistä paremmin yksilöllisiin koulutustarpeisiin koulutuksen tarjoajien kilpailun lisääntyessä, antaa aiheen olettaa, että koulutuksen tarjoajien määrä myös lisääntyisi. Tähän saakka on pikemminkin pyritty välttämään esimerkiksi avoimen yliopisto-opetuksen järjestämisessä eri toimijoiden välistä kilpailua. Alueellisesti koulutustarjontaa suunnitteleamalla eri toimijoiden yhteistyössä on haluttu välttää tilanteita, joissa runsas, osin keskenään samankaltainen koulutustarjonta tai eri yliopistojen saman oppiaineen tarjonta eri oppilaitoksissa johtaisi tilanteeseen, jossa kysyntä ohjautuu liian useaan "koriin". Kysynnän ohjautuessa liian moneen "koriin", muodostuvat opetusryhmät pieniksi ja koulutus peruuntuu taloudellisesti kannattamattomana. Väliraportti sisältää myös oletuksen koulutustarjoajien riskinottohalukkuudesta, mille ei löydy vahvaa näyttöä lähi-vuosilta. Pikemminkin koulutustarjonnan suunnitteluun ja uudistamiseen on tarvittu julkista tukea.

KESUun perustuvia ehdotuksia selvitystyön linjauksien ja valintojen hahmottamiseen

Suomessa osallistutaan runsaasti aikuiskoulutukseen, mutta osallistumisaste ei ole enää noussut. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoite nostaa Suomi maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä, mikä merkitsee sitä, että myös aikuisten osaamistason on määrä olla maailman kärkeä. Tämä velvoittanee toimiin, joilla myös ne henkilöt, jotka eivät ole osallistuneet aikuiskoulutukseen, saadaan koulutautumaan. KESU on määrittänyt aiempaa yksityiskohtaisemmin aikuiskoulutukseen osallistumisen määrälliset tavoitteet (kohta 140), minkä lisäksi tavoitteena on, että mikään osa aikuisväestöstä ei jää pysyvästi aikuiskoulutuksen ulkopuolelle. Lisäksi KESUn teksteistä on poimittavissa selvitystyön linjauksiin aineksia, jotka ilmenevät tekstissä alleviivattuina.

"Tällä hetkellä aikuiskoulutus on tarjontapainotteista, eikä aikuisten valittavana oleva koulutusorganisaatioiden tarjonta välttämättä ei aina vastaa yksilöiden tarpeisiin. Aikuiskoulutustarpeeseen vaikuttaa yksilön koko aiempi koulutus-, työ- ja elämänura, minkä takia yksilöiden tarpeet eroavat huomattavasti toisistaan. Haasteena on kehittää järjestelmää kysyntäpainotteiseksi, jossa kansalaisten koulutuskysyntä voisi aiempaa kohdennetummin vaikuttaa koulutuksen sisältöihin ja tavoitteisiin."

Kysyntäpainotteinen aikuiskoulutusjärjestelmä vaatii koulutukseen suunnattujen julkisten resurssien kanavoimista kansalaisten kautta sekä koulutustarjonnan näkyvyyden ja vertailtavuuden parantamista. Aikuiskoulutuksen tulisi tavoittaa myös ne, jotka jäävät nykyisin aikuiskoulutuksen ulkopuolelle. Tukemalla yksilöiden kysyntää voidaan kannustaa aliedustettuja ryhmiä hankkimaan niille parhaiten sopivaa koulutusta ja oppilaitoksia kouluttamaan vailla tutkintoa olevia aikuisia.

Aikuiskoulutustilinsä avulla kansalaisella on mahdollisuus hankkia itselleen omia yksilöllisiä tarpeitaan vastaavaa aikuiskoulutusta. Aikuiskoulutustilijärjestelmä soveltuu ensisijaisesti lyhytkestoiseen osallistumiseen osa-aikaiseen opiskeluun ja täydentää siten aikuisten tutkintoon johtavaa ja muuta pitkäkestoisempaa aikuiskoulutusta.

Hallituskauden aikana selvitetään mahdollisuudet kehittää valtakunnallisen koulutusrahaston toimintaa niin, että jokaiselle työntekijälle kertyisi työsuhteen ajalta koulutusoikeutta, jota voidaan käyttää työsuhteen aikana tai sen päätyttyä ammattitaidon kehittämiseen. Lisäksi selvitetään opintovapaata koskevan lainsäädännön uudistustarpeet, jotta lainsäädäntö vastaa muuttunutta tutkintojärjestelmää ja vastaa työelämän tarpeisiin.

144. Tavoitteena on tukea yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat selvityshenkilöt laativat vuoden 2012 loppuun mennessä esityksen hallitusohjelman mukaisen henkilökohtaisen aikuiskoulutustilimallin muodosta ja käyttöönotosta. Selvityshenkilöiden tukena toimii asiantuntijatyöryhmä.

145. Kolmikantaisesti selvitetään tilien hyödynnettävyyttä osana työelämän kehittämistä. Työmarkkinajärjestöjen raamisopimuksen ja siihen liittyvien hallituksen toimenpiteiden mukaisesti valmistellaan osaamisen kehittämistä ja yritysverotuksessa toteutettavan erillisen koulutus- ja hyvinvointivähennyksen käyttöönottamista koskeva esitys 31.5.2012 mennessä.

146. Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa, että kansalainen löytää sähköisestä sivistyskeskuksesta kaiken Suomessa tarjotun aikuiskoulutuksen ja että verkkopalvelun kautta voi hakeutua aikuiskoulutukseen. Palvelu kytkeytyy SADe-ohjelman Oppijan verkkopalveluun.

Koulutustilit näyttäisivät olevan KESUn tavoitteiden mukaisesti yksi osa toimenpiteitä, joilla lisätään aikuiskoulutukseen osallistujien määrää. Kokonaisuuteen kytkeytynee vahvasti muita meneillään olevia uudistuksia, kuten valmisteilla oleva laki osaamisen kehittämisestä, verouudistus sekä julkisesti rahoitetun koulutustarjonnan kattava esittely Oppijan verkkopalvelussa. KESU näyttäisi antavan linjauksia myös koulutustilien kohdentamisesta selkeästi aikuiskoulutuksen eikä niinkään harrastetavoitteiseen toimintaan ja hyvinvoinnin edistämiseen, vaikkakin nämä jatkossa sisältyisivätkin mahdollisiin verotkaisuihin.

Yliopistokoulutuksen sekä aikuiskoulutuksen sisältö ja rahoitus suhteessa koulutustileihin

Yliopistojen aikuiskoulutustoimijoiden lausuntoa raamittaa yliopistojen asema korkeimman koulutuksen tarjoajana, uudistunut olomuoto, vuonna 2012 uudistettu rahoitusmalli sekä meneillään olevat kehittämistoimet opiskelijavalintojen uudistamiseksi. Yliopistojen tuottama aikuiskoulutus on monimuotoinen kokonaisuus sekä sisällöltään että rahoitukseltaan. Perusrahoitukseen sisältyvä aikuiskoulutus koostuu sekä maisteriohjelmista että avoimesta yliopisto-opetuksesta, erillisistä opinto-oikeuksista ja erillisistä opettajankoulutuksen opinnoista (VN asetus yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista, 1082/2009), jotka ovat opetussuunnitelmien mukaista tutkintokoulutusta tai niiden osia. Em. säädöksiin on parannettu oleellisesti aikuisten mahdollisuuksia opiskella varsin laajalti yliopisto-opintoja aikuisten omaehtoisuuden ja yksilöllisten oppimistarpeiden perusteella. Aikuiskoulutusta on kehitetty laajojen osaamiskokonaisuuksien suuntaan. Sisällöltään ja osaamistavoitteiltaan keskeisin osa yliopistojen aikuiskoulutuksesta on niiden vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden perusteella yksittäisiä koulutuspäiviä pitkäkestoisempia.

Yliopistojen opetussuunnitelmiin perustuvan opetustarjonnan sisältöjä vahvistaa yliopistojen täydennyskoulutus- tai koulutus- ja kehittämiskeskusten sekä tiedekuntien tuottamat täydennyskoulutukset. Osa näistä tuotetaan yliopiston perusrahoituksen ulkopuolisella julkisella rahoituksella, osa asiakasmaksuilla ja näiden yhdistelmänä tai täysin koulutuksen tilaajan kustantamana. Lyhytkestoiseen koulutukseen kohdentuu myös julkista rahoitusta, joka ei kanavoitu suoraan koulutuksen järjestäjille, vaan eri verkostoille myönnetyn rahoituksen kautta.

Tarvitaanko koulutustilejä?

Aikuiskoulutuksen kehittämiseksi on tuotettu monia ehdotuksia ja merkittäviä uudistuksia ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen kautta. Opiskeluvedellytyksiä ja -halukkuutta ovat lisänneet aikuisopiskelijoiden opintotuen ehtojen paraneminen, työttömien henkilöiden mahdollisuus opiskella tutkintotavoitteisesti sekä yliopistojen näkökulmasta katsottuna myös avoimen yliopisto-opetuksen maksujen alentaminen VN:n asetuksen määrittämänä. Yliopistot ovat saaneet opintomaksujen alentamiseksi kompensatorahoitusta. Yliopiston perusrahoituksen ulkopuolisella rahoituksella on täydennyskoulutuksen sisällöllisiin uudistamistarpeisiin luotu oppisopimustyyppistä koulutusta.

Avoin yliopisto-opetus on tarjonnut aikuisille ns. toisen mahdollisuuden, jolloin aikuiset ovat voineet hakeutua erillisvalintojen kautta tiedekuntien tutkinto-opiskelijoiksi koulutustasonsa nostamiseksi ja uralla uudelleen suuntautumiseksi. Koulutustason nostamista palvelevat myös kehitettävät AHOT-mallit, jotka laajentavat välillisesti koulutustarjontaa ja kannustavat aikuisia tutkintotavoitteiseen opiskeluun. Yliopistojen päävalintojen suuntaaminen aiempaa enemmän ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville nuorille opiskelijoille edellyttää sitä, että aikuisilla on riittävästi tarjolla työn ohella opiskeltavia yliopisto-opintoja avoimen yliopiston opintoina, mitkä mahdollistavat erillisvalinnat tiedekuntiin. Koulutustilimallin lähtökohtana on tarve parantaa koulutuksen vastaavuutta yksilöllisiin tarpeisiin. AHOT-käytännöt edistävät yksilöllisten koulutuspolkujen rakentumista. Samaten henkilökohtaisten opintosuunnitelmien (HOPS) laadinta on keino, jolla opiskelija haastetaan arvioimaan osaamisen kehittämistavoitteita esim. työelämän haasteista tai omista "uraunelmista" käsin. Koulutustilimallin luomisessa lienee tarpeen paneutua aiempaa tarkemmin myös siihen, miten ja mistä yksilöllinen kouluttautumistarve ja sen perusteella määräytyvä kysyntä muotoutuu. On tarpeen myös tutkimustiedon kautta arvioida sitä, onko koulutus immateriaalituotteena sellainen toiminto, jota yksilöihin perustuva asiakaskysyntä ohjaa tarkoitukseenmukaiseen suuntaan esim. koulutus- ja työvoimapolitiittisesti arvioituna. Tähän saakka tarjonnan tuoteistamisessa on hyödynnetty strategia-asiakirjoja, koulutuspoliittisia linjauksia, laajoja selvityksiä ja työnantajien näkemyksiä.

Sekä aikuisopiskelijoiden taloudellisten opiskeluvedellytysten parantamisesta ja yliopistojen vielä meneillään olevasta toimintarakenteiden uudistamisesta johtuen tulokset viimeisten kahden/ kolmen vuoden aikana toteutetuista uudistuksista eivät ole vielä täysimääräisesti nähtävissä esim. valtakunnallisissa aikuiskoulutuksen osallistujatilastoissa. Meneillään on siis varsin monien uudistusten toimeenpano ja myös uudistusten valmistelu. Tieto siitä, että yliopistojen reaali perusrahoitus ei välttämättä kasva, asetta suuren harkinnan eteen ne muutokset, jotka vähentäisivät nykyistä perusrahoitusta, minkä koulutustilien käyttöön otto ilmeisesti aikaansaisi. Aikuisten osaamistason nostamiseen kehitettyjä väyliä ei tule aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamisessa vaarantaa.

Väliraportti tuo ansiokkaalla tavalla esille nykyisen aikuiskoulutusjärjestelmän kattavuuden, mutta samalla rahoituksen monimutkaisuuden. Nykyiset rahoitusmallit esim. avoimen yliopisto-opetuksen järjestämisessä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa eivät edistä täysimääräisesti verkkovälitteisen opetuksen toteutusta ja tarkoituksenmukaista voimavarojen kohdentamista tilanteessa, jossa yliopistot valvovat aiempaa enemmän henkilöstönsä työsuunnitelmia ja niiden ulkopuolella tehtyä työtä. Aikuiskoulutukseen osallistumisen edistämiseksi on hyvä vahvistaa tietoisuutta jo olemassa olevista, työn ohella tarjolla olevista opiskelumahdollisuuksista, mitä monet avoimen yliopisto-opetuksen opinnot tarjoavat. Tieto näistä mahdollisuuksista on melko vähäistä työnantajien keskuudessa.

Avoimen yliopiston foorumi sekä yliopistojen aikuiskoulutusverkosto pitävät tärkeänä, että yliopistojen perusrahoitus säilyy ja lähivuosina käyttöön otetuille aikuiskoulutuksen uudistuksille annetaan aika tuottaa tuloksia. Vaikka ihmisten kannustaminen omaehtoiseen koulutukseen hakeutumiseen ja osin omavastuiseen koulutuksen rahoitukseen on erittäin kannatettavaa, ei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista koulutustilien aikaansaamiseksi siirtää yliopistojen perusrahoitusta pois korkeinta opetusta tuottavalta taholta esimerkiksi täysin harrastetavoitteiseen toimintaan tai kouluttautumiseen, joka ei nosta koulutustasoa eikä välttämättä edistä työssä tarvittavaa osaamista, työurien pidentämistä ja työllisyyden kehittymistä. Joistakin lienee mahdollista myös luopua. Edistäisikö koulutustilimallin luontiin tarvittavaa voimavarojen priorisointia se, että harrastetavoitteisen toiminnan omavastuisuutta lisättäisiin ja näitä voimavaroja kohdennettaisiin selkeästi koulutustoimintaan, jonka on myös todettu edistävän hyvinvoinnin kokemuksia.

Tieto koulutustarjonnasta ratkaisuna koulutuksen kysyntävastaavuuden parantamiseen

Jo nykyisin laajaa ja monimuotoista koulutustarjontaa sekä koulutuksen järjestäjä- ja hallinnointitahojen määrää ei pitäisi erilaisten koordinaatiohankkeiden tai koordinaatiotahojen määrittämisellä lisätä. Yksittäiset ja lyhytkestoiset koulutukset saattavat lisätä koulutuksen pirstaleisuutta ja luoda koulutuksellisia umpiperiä, jotka eivät luo pohjaa koulutus- ja osaamistason nostamiseen. Julkisen rahoituksen kanavoiminen nykyistä enemmän lyhytkestoiseen koulutukseen keskittyville toimijoille koulutukseen osallistujien kautta voi ohjata myös pitkäkestoisen koulutuksen suuntaamista aiempaa lyhytkestoisempaan. Jos koulutustilejä ei kohdenneta pelkästään julkisen sektorin koulutustoimijoiden hyödynnettäväksi, lisääntynee yksityisten koulutustarjoajien määrää nykyisestä, kuten myös tarve vahvistaa laadunvalvontaa, mitä väliraportti pitää välttämättömänä. Koulutustoimijoiden välisen kilpailun lisääminen itseisarvona ei välttämättä takaa koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta.

Nykyisin aikuiskoulutukseen osallistuvat henkilöt ovat tunnistaneet koulutustarpeensa ja ovat löytäneet heille sopivan koulutuksen. Henkilöt, jotka jäävät aikuiskoulutuksen ulkopuolelle eivät välttämättä tunnista kouluttautumistarvettaan eikä heillä välttämättä ole motiivia selvittää opiskelumahdollisuuksia. Tätä haastetta väliraportti onnistuu kuvaamaan hyvin. On oleellisen tärkeää, että työnantajilla, esimiehillä, henkilöstön koulutus- ja kehittämistoiminnasta vastaavilla henkilöillä sekä ohjaus- ja neuvontapalveluja tuottavilla tahoilla on käytettävissä tieto koko maata koskevasta julkisesta koulutustarjonnasta.

KESUssa tavoitteeksi asetettu Oppijan verkkopalvelun kehittäminen tulee parantamaan oleellisesti ohjaus- ja neuvontapalveluja tuottavien henkilöiden mahdollisuuksia löytää sopivaa koulutustarjontaa yksiköiden erilaisiin osaamisen kehittämistavoitteisiin. Verkossa kattavasti oleva tieto mahdollistaa nykyistä paremmin myös omaehtoisen tiedonhaun, sillä ohjaus- ja neuvontapalveluihin hakeutuminen on sinällään jo joillekin kynnys. Lukuisista alueellisista ja siten myös erilaisia oppimistarpeita ajatellen - rajallisuutta - aikuiskoulutuksen opintotarjonnan portaaleista luopuminen ja voimavarojen keskittäminen valtakunnalliseen kehittämistyöhön Oppijan verkkopalvelun aikaansaamiseksi parantanelee oleellisesti koulutustarjonnan kattavuutta, tavoitettavuutta ja vertailtavuutta. Kehittämistyössä Avoinyliopisto.fi-portaali on hyvä esimerkki, joka tarjoaa kaiken Suomessa järjestettävän avoimen yliopisto-opetuksen niin yliopistoissa kuin näiden yhteistyöoppilaitoksissakin kattavasti ja vapaasti kaikkien kansalaisten ja myös ohjauksessa toimivien käyttöön.

Satu Helin
Avoimen foorumin pj
Koulutustilien ohjausryhmän jäsen

Mervi Varja
Avoimen foorumin varapj

- Avoimen yliopiston foorumi ja yliopistojen aikuiskoulutusverkosto UCEF