

Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä

Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:27

Erno Lehtinen ja
Ida Mielityinen

Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä

Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:27

Erno Lehtinen ja Ida Mielityinen



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto / Högskole- och forskningspolitiska avdelningen
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>
ISBN 978-952-263-188-6 (PDF)
ISSN-L 1799-0327
ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2012:27

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
20.11.2012

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvitysmiehet: Erno Lehtinen ja Ida Mielityinen		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö Toimielimen asettamispvmm 15.11.2011 Dnro 96/040/2011	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti. (Utredning angående personliga utbildningskonton. Förslag och utvärdering av deras genomslagskraft. Slutrapport.)			
Julkaisun osat Muistio + liitteet			
Tiivistelmä <p>Kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien käyttöönottoa käsittelevän selvitystyön loppuraportti pohjautuu keväällä julkaistuun väliraporttiin (OKM, 2012:12). Väliraportissa selvityshenkilöt totesivat, että julkisin varoin toteutettu universaali koulutustilimalli on haastavaa sovittaa yhteen erilaisten tilimallille asetettujen tavoitteiden kanssa. Yleisenä tavoitteena koulutustileillä on yksilön kysyntä- ja tarvelähtöisyyden lisääminen aikuiskoulutuksessa. Tavoite edellyttää aikuiskoulutuksen rahoituksen ja rakenteiden uudistamista.</p> <p>Selvityksessä todetaan, että keskeisimmät ratkaistavat ongelmat aikuiskoulutuksessa liittyvät kahtalaiseen haasteisiin. Yhtäältä ongelmana on vähän tai ei-lainkaan koulutukseen osallistuvien suuri joukko, joiden koulutukseen saaminen ja koulutuskysynnän synnyttäminen edellyttävät voimakkaita ja eri ryhmien tarpeet huomioivia kohdennettuja toimia. Toisaalta taas korkeaa asiantuntemusta ja ammattitaitoa palvelevassa aikuiskoulutuksen rahoituksessa ja tarjonnassa on nähtävissä selviä puutteita ja jäykkyyttä. Tunnistetut ongelmat estävät eri ryhmien kysyntä- ja tarvelähtöisyyden toteutumista tällä hetkellä. Selvitystyön ehdotus ottaa huomioon asetettujen tavoitteiden ohella vaikean julkisen talouden tilanteen, toteutetut kehittämistoimet sekä koulutuksen eri sektoreilla meneillään olevat kehittämisprosessit.</p> <p>Selvityshenkilöiden esityksessä koulutuksessa aliedustettujen ryhmien koulutukseen pääsyä tuettaisiin kasvattamalla voimakkaasti olemassa olevan opintosetelityyppisen rahoituksen osuutta vapaan sivistystyön rahoituksessa. Ehdotuksen mukaan hakevan ja ohjauksellisen toiminnan osuutta kokonaisrahoituksesta kasvatettaisiin selvästi. Nykyistä koulutuksen käyttäjien piiriä laajennettaisiin erityisesti niihin, jotka eivät nyt osallistu koulutukseen lainkaan. Toiminnan vaikuttavuutta vahvistettaisiin myös liittämällä rahoituksellinen kannustin alueelliseen yhteistyöhön. Hakevan ja ohjauksellisen toiminnan kautta saataisiin esiin uutta koulutuskysyntää ja tietoa nyt koulutuksen ulkopuolella olevien ryhmien koulutuksellisista tarpeista. Tällöin voitaisiin myös kehittää näitä tarpeita vastaavaa koulutusta. Opintosetelimallia kokeiltaisiin myös ammatillisessa lisäkoulutuksessa, jossa opintomaksut saattavat olla hyvinkin korkeita. Ammatillinen koulutus vastaa myös usein parhaiten esimerkiksi matalan pohjakoulutuksen omaavien ihmisten koulutuksellisia tarpeita.</p> <p>Selvityshenkilöt ehdottavat myös koulutustilimallin luomista Suomeen, jolloin jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla yli 25-vuotiaalla olisi mahdollista avata henkilökohtainen koulutustili. Tilin aukaiseminen edellyttäisi omaa säästöosuutta, jota tuettaisiin valtion vastinrahoituksella. Tavoitteena on aikuiskoulutuksen rahoituspohjan laajentaminen, uudenlaisen kouluttautumisen kulttuurin synnyttäminen ja tätä kautta koulutustarjonnan dynamiikan vahvistaminen. Vastinrahoitus ohjaisi yksityistä kulutusta koulutukseen. Uudistuksia tarvitaan, jotta Suomi voi pärjätä globaalissa kilpailussa korkeatasoisen työvoimansa avulla. Rahoituspohjan laajentaminen mahdollistaisi myös julkisen rahoituksen kohdentamisen koulutuksessa aliedustettuihin ryhmiin.</p>			
Avainsanat koulutustili, kysyntälähtöisyys, opintoseteli, hakeva toiminta, osaamisen kehittäminen, aikuiskoulutus			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:27		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-188-6 (PDF)
Kokonaissivumäärä 82	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
20.11.2012

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
Utredningspersoner: Erno Lehtinen och Ida Mielityinen	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
	Datum för tillsättande av 15.11.2011	Dnro 96/040/2011
Publikation (även den finska titeln) Utredning angående personliga utbildningskonton. Förslag och utvärdering av deras genomslagskraft. Slutrapport. (Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti.)		
Publikationens delar promemoria samt bilagor		
<p>Sammandrag</p> <p>Slutrapporten för utredningen angående ibruktagandet av personliga utbildningskonton för medborgarna baserar sig på den mellanrapport som offentliggjordes i våras (UKM, 2012:12). I mellanrapporten konstaterade utredarna att det är en utmaning att kombinera en modell som baserar sig på universell utbildning som finansieras med offentliga medel med målsättningarna för sådana modeller som utgår från utbildningskonton. Ett allmänt mål med personliga utbildningskonton är att föra den individuella efterfrågan och utbudet på vuxenutbildning närmare varandra. Målet förutsätter en reform av finansieringen av och strukturerna inom vuxenutbildningen.</p> <p>I utredningen konstateras två utmaningar som anknyter till de centrala problemen inom vuxenutbildningen. Dels bör man lösa problemet med lågt eller obefintligt deltagande i utbildningar bland en stor grupp av personer, vilket kräver betydande och riktade insatser som beaktar behoven hos olika kategorier för att de ska delta i och fråga efter utbildning. Å andra sidan kan man klart konstatera brister och stelbenthet i finansieringen av och utbudet på vuxenutbildning på hög specialiserings- eller professionell nivå. De problem som här identifierats utgör för närvarande ett hinder för att förverkliga att efterfrågan och utbudet på utbildning förs närmare varandra. I förslaget beaktas utöver de mål som ställts upp även det svåra läget inom den offentliga ekonomin, de utvecklingsåtgärder som vidtagits och det utvecklingsarbete som pågår inom olika utbildningssektorer.</p> <p>I utredningen föreslås en avsevärd höjning av andelen finansiering via sådana typer av utbildningssedlar som redan finns inom finansieringen av det fria bildningsarbetet, i syfte att stödja underrepresenterade samhällsgruppers tillgång till utbildning. Vidare bör andelen finansiering för uppsökande och vägledande verksamhet av den totala finansieringen klart öka. Den nuvarande andelen aktiva utbildningsanvändare bör utvidgas, i synnerhet till att omfatta dem som för närvarande inte deltar i någon som helst form av utbildning. Det föreslås också att genomslagskraften bör stärkas genom finansiering som uppmuntrar till regionalt samarbete. Vidare föreslås att man genom uppsökande och vägledande verksamhet bör ta fram ny efterfrågan på utbildningar samt kunskap om utbildningsbehovet hos de samhällsgrupper som för närvarande står utanför utbildningssektorn. Härigenom skulle man också utveckla utbildningar som motsvarar deras behov. Vidare föreslås att modellen med utbildningssedlar också bör provas ut inom den yrkesinriktade påbyggnadsutbildningen, där studieavgifterna kan vara avsevärda. Därtill lämpar sig yrkesinriktad utbildning ofta bäst för behovet av utbildning hos dem som utgår från en låg utbildningsnivå.</p> <p>Dessutom föreslår utredarna att man skapar en modell för utbildningskonton för Finlands del, där var och en som fyllt 25 år och stadigvarande är bosatt i Finland har rätt att ta i bruk ett personligt utbildningskonto. Att öppna ett sådant konto skulle kräva att man själv deltar med en egen andel besparingar, som stöds med en statlig motfinansiering. Målet är att bredda vuxenutbildningens finansieringsbas, få till stånd en ny utbildningskultur och därigenom bidra till ett mer dynamiskt utbildningsutbud. Den statliga motfinansieringen skulle styra den individuella konsumtionen mot utbildning. Det behövs reformer, så att Finland klarar sig i den globala konkurrensen tack vare arbetskraftens höga utbildningsnivå. Därtill skulle en breddning av finansieringsbasen möjliggöra riktade insatser i fråga om finansieringen av utbildning för underrepresenterade samhällsgrupper.</p>		
Nyckelord utbildningskonto, utgående från efterfrågan, utbildningssedel, uppsökande verksamhet, kompetensutveckling, vuxenutbildning		
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2012:27	ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-188-6 (PDF)
Sidoantal 82	Språk finska	Pris
Distribution -		Sekretessgrad offentlig
Förlag Undervisnings- och kulturministeriet		

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetusministeri Jukka Gustafsson nimitti 15.11.2011 meidät selvittämään kansalaisten henkilökohtaisia koulutustilejä. Toimeksianto perustui pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus selvittää aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen uudistamista kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien avulla. Selvityshenkilöiden tuli toimeksiannon mukaan jättää 31.5. 2012 mennessä erilaisia koulutustilimalleja esittelevä väliraporttinsa (OKM,2012: 12), mikä luovutettiin ministerille 28.5.2012. Loppuraportti sisältää toimeksiannon mukaisesti ehdotukset koulutustilien:

- 1 toteuttamistavasta ja käytön laajuudesta
- 2 rahoituksesta ja rahoituksen kohdentamisperiaatteista sekä
- 3 käyttöönoton aikataulusta.

Selvitystyön tueksi asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi Mirja Hannula Elinkeinoelämän Keskusliitosta. Työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa. Tämän lisäksi järjestettiin avoin kuulemistilaisuus väliraportista. Selvityshenkilöt kuuluivat selvityksen aikana laajalti eri alojen asiantuntijoita ja virkamiehiä. Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu (JKK) teki selvitystyön tueksi kaksi erillistä selvitystä. Ensimmäinen koski koulutustilien kansainvälisiä malleja, ja julkaistiin väliraportin liitteenä. Toinen selvitys oli case-analyysi opintosetelikäytöstä Tampereen kaupunkiseudulla (liite 2).

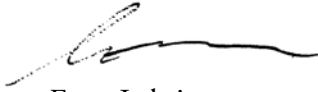
Ohjausryhmän kokoonpano muuttui väliraportin luovuttamisen jälkeen seuraavasti: Kuntaliiton Lea Juholan tilalle tuli Marja Lahtinen, Urheiluopistojen yhdistys ry:n Leena Kaivolan tilalle Erkka Westerlund, Valtiovarainministeriön Outi Luoma-ahon tilalle Annika Klimenko, Bildningsforum rf:n Maria Malinin tilalle Johanni Larjanko.

Ohjausryhmän jäseniä olivat: Kari Anttila (Työväen sivistysliitto), Mikko Heinikoski (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK Ry), Anja Heikkinen (Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura ry), Satu Helin (Avoimen yliopiston foorumi/ Yliopistojen aikuiskoulutusverkosto), Jyrki Ijäs (Suomen Kansanopistoyhdistys Finlands Folkhögskolförening), Lea Juhola (Suomen Kuntaliitto ry), Leena Kaivola (Urheiluopistojen Yhdistys Ry), Timo Karkola (Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry), Kati Korhonen-Yrjänheikki (Akava ry), Markku Liljeström (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), Asko Lindqvist (Valtionvarainministeriö/Valtion työmarkkinalaitos), Minna-Marika Lindström (Sivistystyönantajat ry), Outi Luoma-aho (Valtionvarainministeriö), Maria Malin (Bildningsforum rf/ Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland FAMI), Jaana Nuottanen (Kansalaisopistojen liitto KoL ry), Martti Pallari (Suomen Yrittäjät ry), Kirsi Päivänsalo (Sosiaali- ja

terveysministeriö), Heikki Ravantti (Työ- ja Elinkeinoministeriö), Ari Salo (Suomen kesäyliopistot ry), Riikka-Maria Yli-Suomu (Kunnallinen Työmarkkinalaitos). Opetus- ja kulttuuriministeriön työhön nimeämiä asiantuntijoita olivat neuvotteleva virkamies Ville Heinonen, hallitusneuvos Merja Leinonen ja ylitarkastaja Kirsi Lähde.

Luovutamme raportin kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 20.11.2012



Erno Lehtinen



Ida Mielityinen

Sisältö

<i>I</i>	<i>Koulutustilin tavoitteet ja niihin vastaava selvityshenkilöiden tilimalliesitys</i>	<i>8</i>
1	Selvityshenkilöiden esityksen pääpiirteet	8
2	Väliraportin analyysistä loppuraportin esityksiin	10
3	Esitys vastaa politiikkatavoitteisiin	12
<i>II</i>	<i>Aliedustettujen ryhmien osallistumisen tukeminen</i>	<i>14</i>
4	Aliedustettujen ryhmien monet kasvot	14
5	Setelihistoriaa ja tulevaa suuntaa	18
	5.1 Vapaa sivistystyö – opintosetelin kehitys	18
	5.2 Vapaan sivistystyön olemus	19
	5.3 Opintosetelin kehittäminen koulutustilihengessä	20
6	Opintosetelimallin kehittäminen ja laajentaminen	22
	6.1 Alueellisen yhteistyön vahvistaminen	22
	6.2 Hakevan ja ohjauksellisen työn lisääminen	23
	6.3 Koulutuksen uudet käyttäjät	25
	6.4 Koulutustarjonnan kehittäminen kysyntä- ja tarvelähtöisemmäksi	27
	6.5 Rahoitus	28
	6.6 Opintosetelimallin laajentaminen kokeiluna ammatillisessa lisäkoulutuksessa	30
7	Vaikutusten arviointi	33
<i>III</i>	<i>Työvoiman korkeatasoisen osaamisen vahvistaminen</i>	<i>34</i>
8	Ehdotuksen toisen osan tavoitteet	34
9	Kohti kansalaisten koulutustilejä	37
	9.1 Kenelle tilit?	37
	9.2 Säästöosuus ja valtion vastinrahoitus	37
	9.3 Millaiseen koulutukseen?	39
	9.4 Tilien hallinnointi	40
10	Jatkotoimenpiteet	42
11	Vaikutusten arviointi	44
12	Keskeiset ehdotukset ja johtopäätökset	46
	Lähteet	51
	Liitteet	
	Liite 1. Toimeksianto	52
	Liite 2. Opintosetelityyppinen avustus ja koulutuksessa aliedustetut ryhmät	54
	Liite 3. Vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot ja niiden keskeiset profiilit lain mukaan	82

I Koulutustilin tavoitteet ja niihin vastaava selvityshenkilöiden tilimalliesitys

1 Selvityshenkilöiden esityksen pääpiirteet

Selvityshenkilöiden ehdotus jakaantuu kahteen osaan. Ensimmäinen välittömästi toimeenpantavaksi tarkoitettu osa kohdistuu erityisesti koulutukselliseen tasa-arvoon ja aliedustettujen ryhmien tukemiseen. Tämä opintosetelimallin laajentamiseksi ehdotus on kaksiosainen: olemassa olevan opintosetelimallin laajentaminen vapaan sivistystyön lain piirissä toimivissa oppilaitoksissa sekä 5-vuotinen opintosetelikokeilu ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvan saaneissa oppilaitoksissa. Näillä kahdella opintosetelimallilla on jossain määrin toisistaan poikkeavat tavoitteet ja kohderyhmät. Ne tukevat kuitenkin hyvin toisiaan koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittamiseksi ja heidän koulutus-tarpeisiinsa vastaamiseksi.

Keskeistä opintosetelimallin kehittämisessä on hakevan ja ohjauksellisen toiminnan vahvistaminen, jolla luodaan edellytyksiä koulutuksen kysyntä- ja tarvelähtöisyyden laajemmalle toteutumiselle. Koulutustarjonnan kehittäminen edellyttää uuden koulutuskysynnän ja -tarpeiden systemaattista etsintää ja analysointia. Hakevan toiminnan edellytyksiä vahvistetaan koulutusorganisaatioiden alueellisena yhteistyönä. Opintosetelirahoitus myönnettäisiin edelleen valtionavustuksena ja hakevan toiminnan rahoitusta lisätään suhteessa muuhun setelirahoitukseen. Selvityshenkilöt katsovat, että mikäli nykyistä setelityyppistä rahoitusta halutaan todella kehittää kysyntä- ja tarvelähtöisemmäksi, se edellyttää setelirahoituksen ja siihen liittyvän hakevan toiminnan rahoituksen voimakasta kasvattamista sekä pidemmällä aikavälillä myös seteleiden jakelun, ohjaustoiminnan ja koulutuksen tarjoajien välisen kytköksen purkamista.

Toinen osa ehdotuksesta loisi pidemmällä aikavälillä kokonaan uuden aikuis- ja täydennyskoulutuksen rahoituksen välineen koulutustileistä, jonka voisi avata kuka tahansa yli 25-vuotias Suomessa pysyvästi asuva. Tilimalli on tarkoitettu edistämään yleistä osaamistason kasvua ja kilpailukykyä edellyttämään erityisosaamista. Koulutustilimallin tarkempi valmistelu aloitetaan välittömästi, jotta vaadittava infrastruktuuri ehditään valmistella seuraavan kahden vuoden aikana. Mallin vaikuttavuutta ja vaikutuksia on kuitenkin arvioitava huomattavasti pidemmällä aikavälillä, koska sen hyödyt ja mahdollisuudet ovat nähtävillä vasta koulutustilien käytön saavutettua vahva asema. Selvityshenkilöt myös näkevät, että yksilöiden kysyntälähtöisyyden vahvistaminen vaatii koulutustilien lisäksi samanaikaisia toimia koulutustarjonnan kehittämisessä.

Kansainvälisissä kokeiluissa kansalaisten koulutustilimalli on liitetty sekä aliedustettujen ryhmien tukemiseen että yleiseen osaamistason vahvistamiseen, mutta ratkaisumallit ovat olleet erilaisia tavoitteiden painotusten mukaisesti. Erityisesti kohdennetut yksilölliset tukitoimet on liitetty aliedustettujen ryhmien koulutukseen osallistumisen tukemiseen ja

universaalimmat tilimallit on nähty osana yleisen osaamistason kohottamista. Muissa maissa saatujen kokemusten ja Suomen aikuiskoulutuksen ongelmakohtien tarkastelun perusteella selvityshenkilöt katsovat, että ei ole perusteltua esittää ainoastaan yhtä yhtenäistä tilimallia, joka vastaisi yksinään molempien tavoiteryhmien koulutuksellisiin tarpeisiin.

Siitä huolimatta, että esitys on jaettu kahteen osaan, mallit risteävät monelta osin sekä käyttäjäryhmien että koulutusmuotojen osalta. Tämä johtuu sekä yksilöiden moninaisista koulutus- ja elämänpoluista aikuisiässä että koulutusjärjestelmästämmme. Opintosetelimallin laajentamisella ja uuden koulutuskysynnän synnyttämisellä hakevan toiminnan avulla pyritään pidemmällä aikavälillä siihen, että mahdollisimman moni nyt koulutuksen ulkopuolella oleva olisi myöhemmin myös koulutustilin käyttäjä. Molempien mallien tavoitteena on vahvistaa yksilöiden kysyntälähtöisyyttä koulutuksessa, ja sitä kautta vaikuttaa myös koulutustarjontaan.

2 Väli­raportin analyysistä loppuraportin esitykseen

Toimeksi­antonsa mukaisesti selvityshenkilöt kartoittivat luovuttamassaan väli­raportissa koulutustilien kansainvälisiä kokemuksia ja suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen kokonaisuutta. Väli­raportissa käytiin monipuolisesti läpi koulutustileille Suomessa aset­ tujen tavoitteiden ja koulutustilien luonteen välisiä jännitteitä. Erityisen keskeiseksi koulutustilien suunnittelussa ja käyttöön­otossa määriteltiin niiden soveltuminen osaksi suomalaista aikuiskoulutuksen rahoitusta ja koulutuksen järjestämistä­poja. Uuden koulutautumiskulttuurin luominen, koulutuksen rahoitus­pohjan laajentaminen sekä koulutuksessa aliedustettujen ryhmien saaminen koulutukseen edellyttävät myös uusia, nykyisestä rahoitusmallista poikkeavia keinoja.

Koulutustilien keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu koulutuksellisen tasa­arvon lisääminen sekä yksilön kysyntä- ja tarvelähtöisyyden vahvistaminen aikuiskoulutuksen rahoituksessa. Tavoitteina on yhtäältä lisätä koulutukseen osallistumista niiden ryhmien joukossa, jotka eivät nyt osallistu koulutukseen lainkaan. Toisaalta tavoitteena on myös yksilöiden kysyntä- ja tarvelähtöisyyden vahvistaminen, jotta koulutustarjonta palvelisi joustavammin ja paremmin yksilöiden moninaisia tarpeita.

Selvitystyön toimeksi­annossa todetaan, että selvitystyö keskittyy julkiseen rahoitukseen. Taloudellinen tilanne on erityisen haastava täysin julkiseen rahoitukseen pohjautuvan universaal­in tilimallin luomiselle. Selvityshenkilöiden ehdotus reagoikin yhtäältä ajankoh­ taiseen ja näköpiirissä olevaan julkisen talouden tilanteeseen ja toisaalta tehtyyn analyysiin koulutustilien mahdollisuudesta saavuttaa sille asetetut tavoitteet¹.

Väli­raportista annetuissa lausunnoissa kritisoitiin sitä, että niin selvitystyön toimeksi­annossa (liite 1) kuin väli­raportissakin jäävät tarkemmin määrittelemättä ja perustelematta ne aikuiskoulutuksen ongelmat, joihin koulutustileillä haetaan ratkaisua. Erityisen voimakkaasti annetuissa palautteissa kiistettiin koulutustilien perustamisen taustalla oleva ajatus siitä, että nykyinen aikuiskoulutus on enimmäkseen tarjontalähtöistä eikä vastaa tarkoituksenmukaisella tavalla yksilöiden tarpeista lähtevään kysyntään. Kysyntälähtöisyyttä vahvistavia tekijöitä rahoitusjärjestelmässämme onkin tunnistettavissa monenlaisia, vaikka niistä puuttuukin yksilön kautta ohjattava julkinen rahoitus. Näitä rahoituksen kysyntälähtöisyyttä tukevia elementtejä nykyisessä aikuiskoulutuksen rahoitus- ja ohjauksjärjestelmässämme tarkasteltiin väli­raportissa.

¹ Loppuraportti sisältää ainoastaan selvityshenkilöiden ehdotuksen keskeisine perusteluineen. Ajatuksellisesti väli- ja loppuraportti muodostavat kiinteän kokonaisuuden, ja monia loppuraportin ehdotuksiin kiinteästi liittyviä rahoituksen ja koulutustarjonnan muodostumisen elementtejä käydään läpi ainoastaan väli­raportissa.

Selvityshenkilöt esittivät jo väliraportissa näkemyksensä, että yksilön kautta kulkeva julkinen rahoitus olisi rohkea ja perusteltu askel pyrkimyksessä vahvistaa yksilöiden kysyntä- ja tarvelähtöisyyttä. Sekä selvitystyön että muun ajankohtaisen keskustelun perusteella näyttää ilmeiseltä, että laajasta koulutustarjonnasta huolimatta aikuisväestölle suunnatussa koulutusmahdollisuuksissa on myös puutteita. Näiden puutteiden korjaamisessa olisi perusteltua kokeilla koulutettavien kautta ohjautuvan rahoituksen mahdollisuuksia. Selvityshenkilöt katsovat, että aikuiskoulutuksen tarjonnassa ja rahoituksessa olisi perusteltua vahvistaa yksilöiden kysyntälähtöisyyttä nykyisestä, ja näin pyrkiä vaikuttamaan koulutustarjonnan monipuolisuuden rahoituksen kautta.

Koulutustarjonnan kapeikat vaihtelevat koulutusasteittain ja aloittain. Tutkinto-opiskelun käyttö täydennyskoulutuksena, tutkinnon osien alikäyttö täydennyskoulutuksessa², julkisen täydennyskoulutuksen puuttuminen muutamilta aloilta, tarkoituksenmukaisten osaamispolkujen hahmottumattomuus koulutustarjonnassa ovat kaikki esimerkkejä tällaisista kapeikoista, ja ovat tulleet esille ajankohtaisessa keskustelussa koulutusrakenteista ja korkeakoulutettujen erikoistumiskoulutuksista. Nämä ongelmat on tosin tunnistettu pitkälle jo aikaisemmissa aikuiskoulutuksen uudistushankkeissa (AKKU, OPM:2008:20, 56–57). Samoin tiedossa on koulutuksen ulkopuolella jääneiden suuri määrä, joka johtuu ainakin osittain koulutustarjonnan puutteista. Aikuiskoulutuksemme rahoituksessa ei ole myöskään riittävää ja vakaata rahoitusta hakevaan työhön, koulutuksen ulkopuolella olevien ryhmien koulutustarpeiden selvittämiseen ja tämän ryhmän koulutuskysynnän vahvistamiseen. Tällä selvityksellä haettiin ehdotusten pohjaksi vahvempaa ymmärrystä setelikäytön nykytilanteesta ja sen kehittämistarpeista. Selvitystyön ehdotusten tueksi teetettiin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoululla (JKK) case-selvitys opintosetelikäytöstä Tampereen kaupunkiseudulla (liite 2).

Selvitystyön väliraportista saadun palautteen ja ohjausryhmän keskustelujen perusteella näytti myös siltä, että erityisesti koulutuksenjärjestäjät kokivat asemaansa ja toimintaedellytyksiään uhkaavana sen, että osa nykyisin suoraan oppilaitoksille suunnatusta julkisesta tuesta ohjautuisikin yksilöiden tekemien koulutusvalintojen kautta. Huoli pohjautuu ainakin osittain ajankohtaiseen vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen, mikä on jo nyt johtanut muuan muassa henkilöstövähennyksiin. Väliraportissa tuotiin myös esille niitä ilmeisiä haasteita ja riskejä, joita yksilöiden kautta kohdentuvaan rahoitukseen voi liittyä. Selvityshenkilöt katsovat koulutuksenjärjestäjien rahoituksen vakauden olevan perustavanlaatuinen osa tilimallille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Objektivistista mittaria tai kriteeriä vakaudelle on tietysti mahdotonta asettaa.

² Tutkinnon osia voidaan suorittaa avoimena yliopisto-opetuksena, erillisinä opinto-oikeuksina VN asetuksen 1082/2009 mukaan tai myös maksullisena täydennyskoulutuksena.

3 Esitys vastaa politiikkatavoitteisiin

Selvityshenkilöt katsovat, että toimeksianto henkilökohtaisten koulutustilien selvitystyöstä ei sisällä yksiselitteistä ongelman ja tavoitteen määrittelyä. Tavoitteiden tarkentaminen edellyttää koulutus- ja aikuiskoulutuspolitiikan yleisten ja erityisten tavoitteiden analysointia. Loppuraportissa esitettävät mallit pohjautuvat siten selvityshenkilöiden päätelmiin aikuiskoulutuksen ongelmakohdista sekä hallitusohjelman ja koulutuksen kehittämissuunnitelman sisältämien tavoitteiden erittelyyn. Lisäksi mallin kehittämissä on otettu huomioon selvitystyön aikana laajasti eri intressiryhmiltä saatu palaute. Kataisen hallituksen ohjelman kirjaus siitä, että “hallitus selvittää aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamista tavoitteenaan tukea kansalaisten yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin” on osa toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään koulutuspolitiikalle asetettuja yleisiä tavoitteita.

Selvityshenkilöt katsovat vastaavansa esittämällään mallilla kahteen keskeiseen aikuis-koulutuksen haasteeseen:

- 1 Kouluksellisen tasa-arvon vahvistaminen ja koulutuksessa aliedustettujen ryhmien aseman parantaminen. Tavoitteeseen pyritään nykyistä opintotietojärjestelmää kehittämällä ja laajentamalla. Näin mahdollistetaan välittömien ja jo lyhyellä aikavälillä vaikuttavien toimenpiteiden toteuttaminen ja nykyisen aikuiskoulutuksen rahoituksen jakautuminen tarkoituksenmukaisemmin. Ehdotukseen liittyy myös kokeilu mallin laajentamisesta ammatillisessa lisäkoulutuksessa.
- 2 Yhteiskunnan kehityksen, talouden ja kansainvälisen kilpailukykyä edellyttävän korkeatasoisen osaamisen vahvistaminen. Tavoitteeseen pyritään erityisesti ammatillisen pohjakoulutuksen saaneiden ammattilaisten sekä korkeakoulutettujen jatko- ja täydennyskoulutusjärjestelmää vahvistamalla kysyntälähtöisyyttä lisäämällä, rahoituspohjaa laajentamalla ja lisäämällä yksilöiden omaa vastuuta osaamisen kehittämisestä. Näihin tavoitteisiin vastataan luomalla pidemmällä aikavälillä henkilökohtaisiin koulutustileihin perustuva uudenlainen aikuiskoulutuksen rahoituksen väline.

Hallitusohjelmassa esitetään yleisenä koulutuspoliittisena tavoitteena, että Suomi pyritään saamaan OECD-maiden kärkijoukkoon keskeisissä nuorten ja aikuisten osaamisvertailuissa. Keskeisenä tavoitteena on vahvistaa maan kilpailukykyä suomalaisten osaamisen tasoa kohottamalla. Tämä edellyttää uudenlaisen kouluttautumiskulttuurin luomista ja vahvistamista sekä kaikenlaisiin omaehtoiseen koulutukseen – niin työhön kuin ammatilliseen kehittämiseenkin liittyvän – koulutukseen osallistumisen lisäämistä. Tavoite-

tetta tukee myös uusin asiantuntijuustutkimus, joka osoittaa tavoitteellisen osaamisen kehittämisen olevan välttämätöntä osaamisen ja asiantuntijuuden pitkän aikavälin kehittymiselle. Pelkkä työkokemuksen karttuminen ja satunnainen henkilöstökoulutukseen osallistuminen ei tähän riitä.

Koulutuksellisen tasa-arvon tavoitteet painottavat elinikäistä oppimista. Oppiminen ei pääty nuorena hankittuun tutkintoon, vaan jatkuu koko aikuisiän. Elinikäisen oppimisen kannalta erityinen haaste on varmistaa myös niiden kansalaisten osallistuminen aikuis-koulutukseen, jotka nykyisessä järjestelmässä ovat jääneet koulutuksen ulkopuolelle. Ali-edustettujen ryhmien koulutukseen osallistuminen edellyttää erityisiä tukitoimia (KESU). Koulutusmuotojen osalta esityksessä huomioidaan hallitusohjelman linjaus, jonka mukaan edistetään erityisesti vapaan sivistystyön edellytyksiä vastata muutoin koulutuksen ulko-puolelle jäävien kansalaisten tarpeisiin.

Työikäisen väestön vähetessä ja nuorisoihkaluokkien pienetessä haasteena on turvata korkea osaamistaso ja työvoiman riittävyys aloittain ja alueittain (KESU). Julkisen talouden kestävyyskannalta on välttämätöntä, että mahdollisimman moni työikäinen on työssä ja valtion velkaantuminen käännetään laskuun. Koulutus- ja tutkimuspolitiikan keinoina julkisen talouden vakauttamisessa ovat erityisesti työurien pidentämiseen liittyvät toimet ja koulutusjärjestelmän rakenteiden ja tehokkuuden parantamiseen tähtäävät toimet sekä koulutustarjonnan suuntaaminen. (KESU)

Keskeisenä tavoitteena nykyisen hallituksen ohjelmassa ja koulutuspoliittisissa linjauksissa on koulutuksellinen tasa-arvon vahvistaminen. Tavoitteena on vähentää merkittävästi sukupuolten välisiä osaamis- ja koulutuseroja sekä vähentää sosioekonomisen taustan vaikutusta koulutukseen osallistumiseen ja parantamalla heikommassa asemassa olevien ryhmien asemaa. Konkreettisenä tavoitteena on, että sosiaalisen aseman ja koulutustaustan vaikutus aikuiskoulutukseen osallistumiseen puolitetaan vuoteen 2020 mennessä. Pitkän tähtäimen tavoitteena on poistaa erot kokonaan (KESU).

Nämä yleiset koulutuspolitiikan tavoitteet painottuvat selkeästi kahteen eri tavoiteryhmään, joilla on toki yhteyttä keskenään. Ensinnäkin *koulutuksella pyritään vahvistamaan kilpailukykyä varmistamalla työvoiman korkea osaamisen taso*. Toisaalta *koulutuspolitiikalla pyritään edistämään yhteiskunnallista ja koulutuksellista tasa-arvoa erityisesti aliedustettujen ryhmien osallistumista parantamalla*.

II Aliedustettujen ryhmien osallistumisen tukeminen

4 Aliedustettujen ryhmien monet kasvot

Vapaan sivistystyön lain piirissä toimivaa opintosetelityyppistä avustusta ja sen suhdetta koulutustilajatteluun on käsitelty jo väliraportissa. Valtionavustuksina jaettavana rahana, setelirahoitus on tällä hetkellä yksi rahoituksen muoto koulutuksen ylläpitäjille. Selvitystyön perusteella sekä koulutusorganisaatiot että keskushallinnossa asiasta vastaavat virkamiehet pitävät nykyistä mallia vaikuttavana ja kustannustehokkaana, koska hallinto on karsittu järjestelmässä minimiin.

Selvityshenkilöt näkevät, että opintosetelijärjestelmän kautta tulisi koulutuksen ja toiminnan piiriin saada vielä täysin uusia ryhmiä ja yksilöitä. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää runsaasti kehittämistoimia. Keskeistä on: 1) eri ryhmien tarpeet huomioonottavan hakevan toiminnan kehittäminen, 2) opinto-ohjaukseen panostaminen ryhmien erityispiirteitä ymmärtäen ja kunnioittaen, 3) alueellisten toimintamallien löytäminen, 4) eri koulutus- ja tukiorganisaatioiden välinen yhteistoiminta, 5) koulutustarjonnan kehittäminen vastaamaan uusien käyttäjäryhmien koulutuskysyntää sekä 6) henkilöiden oppimisen ja elämönhallinnan valmiuksien vahvistaminen koulutuksen ja muiden tukitoimenpiteiden integroinnin avulla.

Koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen ja aliedustettujen ryhmien koulutukseen osallistumisen tukeminen aikuisväestön keskuudessa on yhteiskunnallisen tasa-arvon ja elämisen laadun kannalta tärkeä tavoite. Sillä on myös merkitystä koko yhteiskunnan toiminnalle ja kansantaloudelle. Hallitusohjelman ja Koulutuksen kehittämissuunnitelman monet maininnat viittaavat siihen, että tasa-arvon tavoite jakautuu moniin alatavoitteisiin, jotka tulee ottaa huomioon aikuiskoulutuksen ratkaisuja hahmoteltaessa.

Koulutuksessa aliedustetut ryhmät voidaan määritellä monin eri tavoin. Seuraavassa joitakin esimerkkejä:

- matala pohjakoulutus rajoittaa aikuiskoulutukseen hakeutumista
- matala sosioekonominen tausta on laajemmin osallistumattomuutta selittävä tekijä
- syrjäytymisen yksi seuraamus on osattomuus aikuiskoulutuksesta
- osallistumattomuuden syynä ovat oppimisvaikeudet
- maahanmuuttajien kielivaikeuksista ja kulttuurieroista johtuvat vaikeudet osallistua aikuiskoulutukseen
- ammatillisessa kuntoutuksessa olevat

- ikääntyvä väestö, mikä jakautuu osaamisen kehittämisen osalta moneen osaan, ja tämän mukaan erilaisiin tarpeisiin paitsi iän myös esimerkiksi (aiemman) työmarkkina-aseman ja toimialan suhteen.³

Monet edellä esitetyistä taustatekijöistä aikuiskoulutukseen osallistumattomuudelle tai vaikeuksille käyttää olemassa olevia aikuiskoulutuksen palveluita liittyvät siihen, että henkilö ei ole työelämässä lainkaan tai työurassa on katkoksia. Tutkimustulokset kuitenkin osoittavat, että myös työllisten keskuudessa on alaryhmiä, joille työnantajat eivät juurikaan järjestä henkilöstökoulutusta ja jotka eivät muutenkaan osallistu aikuiskoulutukseen. Samoin osa pienyrittäjistä kuuluu koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmään.

Myös matalimman pohjakoulutuksen saaneiden ryhmä on heterogeeninen. Vanhimpien työssä olevien ikäluokkien keskuudessa on niitä, joilla matalan peruskoulutuksen taustalla ovat olleet suoraan taloudelliset syyt. Puutteellisen koulutuksen seurauksena heillä on heikot valmiudet opiskeluun, mutta ei välttämättä asenteellisia esteitä. Nuorempien ikäluokkien koulutuksessa aliedustettujen joukossa on peruskoulun keskeyttäneitä ja niitä, jotka eivät ole hakeutuneet peruskoulun jälkeen mihinkään koulutukseen. Näiden ryhmien kokemukset opiskelusta ja motivaatio koulutukseen osallistumiseen voivat olla hyvinkin erilaisia. Usein koulun keskeyttämisen syynä on ollut negatiivinen kierre, johon liittyy epäonnistumisia, kasautuvia sosiaalisia ongelmia, motivaation heikkeneminen sekä koulutuksen ja opiskelun vastaisten asenteiden vahvistuminen (Hämäläinen-Luukkanen, 2004; Nurmi & Salmela-Aro, 1992). Viime vuosina vajaa 10 prosenttia ikäluokista on jäänyt toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle. Tätä ryhmää on analysoitu runsaasti esimerkiksi Nuorten yhteiskuntatakuuta käsittelevässä ajankohtaisessa keskustelussa. Nuorten ikäluokkien osallistuminen toisen asteen koulutukseen on noussut tasaisesti viime vuosikymmeninä, mutta aivan viime vuosina kasvu on pysähtynyt. Tämä tarkoittaa, että ilman nuoruudessa hankittua ammatillista koulutusta olevien työikäisten ryhmä ei enää pienene. Tämä lisää paineita myös aikuiskoulutuksen toimivuudelle ja sen riittävälle resursoinnille.

Merkittävä syrjäytymisvaarassa olevien ryhmä muodostuu toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksen keskeyttäneistä. Vuosittain yli 10 000 nuorta keskeyttää ammattikoulu- tai lukio-opintonsa. Osa keskeyttää saatuaan työpaikan, mutta osalle keskeyttäminen merkitsee ajautumista sekä koulutuksen että työvoiman ulkopuolelle ja samalla syrjäytymisen vaaraa. Myös työpaikan saaneiden tutkintojen loppuun saattaminen on kestävien työurien kannalta erittäin tärkeää. Kokonaan koulutuksen ja työvoiman ulkopuolelle ajautuneet keskeyttäjät ovat samalla tavalla haasteellinen ryhmä, kuin peruskoulun keskeyttäneet tai heti peruskoulun jälkeen jatkokoulutuksen ulkopuolelle jääneet. Tämän ryhmän yhteiskuntaan kiinnittyminen on olennaisesti toisenlaista, kuin suoraan yhtenäisen koulutusputken kautta työelämään siirtyvillä nuorilla. Vaikka voimakas koulussa viihtymättömyys onkin ollut merkittävä tekijä koulun keskeyttämiselle, ei se merkitse pysyvää haluttomuutta tai kyvyttömyyttä hankkia koulutusta elämän myöhemmissä vaiheissa (Komonen, 2001).

Oppimisvaikeudet ovat merkittävä koulutukseen hakeutumattomuuden tai keskeyttämisen syy. Noin kuusi prosenttia ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on luokiteltu erityistä tukea tarvitseviksi ja heille on järjestetty erityisopetusta eri muodoin (Tilasto-

³ Ikääntyvistä ja ikääntyneistä puhuttaessa myös määrittelyt vaihtelevat. Jaottelua voi tehdä esimerkiksi näin: ikääntyvä työntekijä +45 ja ikääntynyt työntekijä +55 ja terveydenhuoltolain mukaan iäkkäillä kuntalaisilla tarkoitetaan kunnan alueella asuvia vanhuuseläkettä saavia. Uudessa vanhuspalvelulaissa ikääntyneellä väestöllä tarkoitetaan vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevaa väestöä ja iäkkäällä henkilöllä henkilöä, jolla merkittävästi heikentynyt toimintakyky.

keskus, 2007). Erityisopetuksella on voitu vähentää oppimisvaikeuksista johtuvaa keskeyttämistä, mutta silti kielellisten, matemaattisten ja tarkkaavaisuuden häiriöiden sekä mielenterveysongelmien vuoksi monen nuoren koulutusura on katkennut. Oppimisvalmiuksien vahvistaminen ja erityisten oppimisvaikeuksien kompensoiminen ovat edellytyksiä sille, että nämä henkilöt saadaan myöhemmin työelämässä ja yhteiskunnassa selviämisen kannalta tarpeelliseen koulutukseen.

Maahanmuuttajat ovat kasvava aikuiskoulutuksen ryhmä. Maahanmuuttajien koulustaustojen ja työllistymisen erot osoittavat, että ryhmä on varsin heterogeeninen. Yhteisenä piirteenä on kielen oppiminen. Joukossa on merkittävä määrä henkilöitä, joiden matala koulutustaso vaikeuttaa olennaisesti työllistymistä ja myös sellaiseen aikuiskoulutukseen osallistumista, joka loisi edellytyksiä työllistymiselle. Kotouttamiskoulutuksen jälkeinen siirtyminen aikuiskoulutukseen on kriittinen vaihe. Maahanmuuttajat ovat myös iso opintotietokäyttäjien ryhmä.

Kaiken kaikkiaan näiden eri ryhmien aikuiskoulutukseen osallistumattomuuden syyt ovat hyvin erilaisia, jonka vuoksi myös osallistumista tukevien toimenpiteiden tulee olla eriytyneitä. Myös erityistoimenpiteiden kesto voi olla erilainen. Osassa tapauksista erityisiä toimenpiteitä tarvitaan, jotta saadaan vahvistettua henkilön opiskelunvalmiuksia. Tämän jälkeen tavanomaiset koko aikuisväestölle tarjolla olevat palvelut saattavat olla riittäviä. Toisissa tapauksissa taas erityisen tuen tulee olla pitkäkestoista ja mahdollisesti integroitua muihin syrjäytymistä estäviin toimiin. Samankin yksilön kohdalla tilanne voi muuttua työuran aikana eri vaiheessa.

Väliraportissamme totesimme, että henkilökohtaiset koulutustilit eivät sellaisenaan ole ratkaisu aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutukseen osallistumisen vahvistamiseen ilman merkittäviä muita tukitoimenpiteitä kuten rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kehittämistä, lisärahoitusta tai rahoituksen uudelleen suuntaamista. Koulutukseen heikosti tai ei lainkaan tällä hetkellä osallistuvien kohdalla erityisesti valinnanmahdollisuuden korostamisen ei uskota toimivan, koska se edellyttäisi hyvää koulutustarjonnan ja työelämän osaamisvaatimusten tuntemusta, käsitystä omista koulutuksellisista tarpeista sekä ennen kaikkea jo valmiiksi olemassa olevaa koulutusmotivaatiota. Samoin varsinaiseen tilimalliin liittyvä etukäteissäätäminen ei liene realistista useimpien aliedustettujen ryhmien kohdalla. Tähän suuntaan osoittavat myös kansainväliset kokemukset (Schwerdt ym., 2011). Sen sijaan henkilökohtaistaminen ja yksilön oman päätöksenteon ja oikeuksien korostaminen ovat eduksi myös aliedustettujen ryhmien koulutushalukkuutta ja oman toiminnan säätelyä vahvistettaessa. Olennaista näiden ryhmien kohdalla on kuitenkin se, että kullekin ryhmälle tarjotaan palveluita, jotka ovat vaikuttavia juuri suhteessa niihin syihin, joiden vuoksi he ovat jääneet aikuiskoulutuksen ulkopuolelle. Samoin merkittävää on löytää ne yhteisöt, joihin yksilöt identifioituvat sekä paikat, joissa eri koulutuksen ulkopuolella olevat yksilöt muutoinkin liikkuvat.

Opintosetelimmän kehittäminen nostettiin tämän selvitystyön kehittämiskohteeksi monesta syystä. Opintoseteli on tällä hetkellä se aikuiskoulutuksemme nimenomainen rahoituksellinen väline, jolla koulutuksessa aliedustettujen asemaa on pyritty parantamaan. Suhteessa korkealle asetettuihin tavoitteisiin, opintoseteleiden rahoitus on kuitenkin tällä

4 Valion teettämän henkilöstökyselyn mukaan liikuntaseteleiden käyttöönotto oman liikuntakerhon tilalle nosti vuodessa vähintään 3 kertaa viikossa liikunta harrastavien osuutta 12 prosenttiyksikköä ja vähensi harvemmin kuin 3 kertaa viikossa liikuntaa harrastavien osuutta niin ikään 12 prosenttiyksikkö vuosina 2010–2011, kun liikuntasetelit otettiin käyttöön. Tulokset perustuvat tietoihin käytetyistä seteleistä palveluntarjoajilta. Tässä yhteydessä erityisen kiinnostavaa on vähiten liikuntaa harrastaneiden osuuden kasvu.

hetkellä vähäistä ja kohdentuminen on osin epätarkoituksenmukaista. Yksilöille jaettavista, valinnanmahdollisuuksista palveluiden käytössä lisäävistä seteleistä on kokemusta jo varsin monesta yhteydestä. Niitä on kokeiltu niin työvoimahallinnossa, kuntien peruspalveluiden tuotannossa. Kokemuksia on myös kertynyt työnantajien työntekijöilleen jakamista lounas-, liikunta- ja kulttuuriseteleistä. Niiden kannustinvaikutuksista on myönteisiä tuloksia⁴, vaikkakaan tulokset eivät ole suoraan siirrettävissä koulutukseen ja opintosetelimalliin. Tässä yhteydessä tärkeintä on näyttö siitä, että yksilön kautta kulkeva rahoitus tai käyttöoikeus lisää ennen täysin palvelun tai toiminnan ulkopuolella olleiden osallistumista.

Tämänhetkinen hallitus on asettanut kunnianhimoiseksi tavoitteekseen saada uusia ryhmiä koulutuksen piiriin. Hallitus on hallitusohjelmassaan asettanut tavoitteeksi aikuisten koulutukseen osallistumiselle, että vähintään 60 prosenttia 18–64-vuotiaista osallistuisi koulutukseen vuosittain. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää voimakkaita toimia koulutuspolitiikassa ja koulutuksen rahoituksessa.

5 Setelihistoriaa ja tulevaa suuntaa

5.1 Vapaa sivistystyö – opintosetelin kehitys

Vapaan sivistystyön opintosetelityyppinen valtionavustus on opintosetelijärjestelmän sovellutus, jonka avulla edistetään aikuisopiskeluun opintomaksujen takia vähän osallistuvien henkilöiden koulutukseen hakeutumista. Opintoseteliavustuksen käyttöönottoa vuodesta 2007 alkaen edelsi opetusministeriön vetämä selvitys- ja kokeiluvaihe, jonka tuloksia on hyödynnetty käyttöönoton suunnittelussa.

Opintosetelin käyttö vapaassa sivistystyössä on kehittynyt nykyiseen muotoonsa noin viidentoista vuoden aikana saatujen kokemusten pohjalta. Työttömien opintoseteliä Suomessa on kokeiltu jo vuodesta 1994 asti. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 1999–2004 linjataan, että: ”selvitetään kokeiluun opintosetelin käyttömahdollisuudet aikuiskoulutuksen rahoitusmuotona”. Ajattelun taustalla on ollut kaiken aikaa koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen, ja alkuun erityisesti kaikkien kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantaminen. Työ käynnistettiin tietotekniikkakurssien ja muutamalla paikkakunnalla toteutetun kokeilun kautta. Vuonna 2002 toiminut työryhmä (OPM, 2:2002) esitti pilotin laajentamista. Kokeilun kohderyhmäksi esitettiin edelleen ainoastaan työttömiä, 60 tai 65 vuotta täyttäneitä (kunnan valinnan mukaan) sekä maahanmuuttajia.

Vuonna 2002 toiminut työryhmä on todennut saman ilmiön koulutuksen kasautumisesta. Samaa kysymystä tarkastellaan myös tässä selvityksessä. Pilottivaiheen tulokset olivat tuolloisen työryhmän näkemyksen mukaan osoittaneet, että opintoseteliä osasivat hakea ja käyttää jo ennestään aktiiviset aikuisopiskelijat. Tilanteen korjaamiseksi ja myös passiivisempien tai huonomman pohjakoulutuksen omaavia henkilöiden mukaan saamiseksi edellytyksenä nähtiin hakevan toiminnan kehittämisen. Kaiken kaikkiaan vuosien varrella suppeatkin kokeilut ovat osoittaneet, että haasteista huolimatta setelirahoitus on tuonut koko ajan myös uusia koulutuksen käyttäjiä.

Opintosetelit ovat olleet vain yksi tapa vahvistaa aikuisten opiskelumahdollisuuksia. Selvitysmies Pentti Arajärvi teki opiskelumahdollisuuksien kokonaisuutta koskevia ehdotuksiaan omassa selvitysmiesraportissaan (OPM, 2003:25). Opintomaksuja merkittävämpiä opiskelun esteitä ovat usein toimeentulokysymykset, ja selvitysmies Arajärven monet ehdotukset koskettivatkin niiden kehittämistä. Lähtökohtana kehittämislle oli hänen mukaansa aikuisopiskelusta perittävien maksujen kohtuullisuus, riittävät ja kattavat opintojen aikaisen toimeentulon järjestelyt työikäiselle aikuisväestölle sekä koulutuksen verotuskohtelun selkiyttäminen. Myös Noste-ohjelman toimeenpanossa (OKM:2010:7) tuli esille työn ohella tapahtuvan opiskelun ja työpaikan joustavan suhtautumisen välttämät-

tömyys. Muutoin esteeksi osallistumiselle voivat nousta vaikeudet opintojen aikaisissa toimeentulojärjestelyissä ja opiskelusta aiheutuvien muiden kustannusten järjestelyissä. Tässä selvitystyössä rajaudutaan tekemään ainoastaan opintomaksuja ja hakevan ja ohjauksellisen toiminnan kustannuksia koskevia ehdotuksia.

Vuonna 2006 työskenteli työryhmä, jonka tavoitteena oli tehdä kokemusten perusteella ehdotuksia toiminnan laajentamiseksi. Tämän ryhmän kehittämissuhteissa näkyy jo suuntaus, jossa setelirahoitus muuntuu oppilaitoksille suunnatuksi rahoitukseksi, jolla olisi mahdollisuus alentaa opiskelumaksuja tietyiltä kohderyhmiltä. Vähitellen opintosetelien käyttö on hiukan laajentunut ja vakiintunut vapaan sivistystyön piirissä.

Vapaan sivistystyön opintosetelirahoituksen laajentaminen on linjassa myös hallituskauden muiden tavoitteiden kanssa. Samoin KESUn suositukset aikuiskoulutustilien soveltamiskohteesta sopivat hyvin yhteen vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa; aikuiskoulutustilin todetaan soveltuvan ensisijaisesti lyhytkestoiseen osa-aikaiseen opiskeluun, ja näin se täydentäisi aikuisten tutkintoon johtavaa ja muuta pitkäkestoisempaa aikuiskoulutusta. Opintosetelirahoituksen kehittämisen tulee tapahtua kiinteässä yhteydessä muuhun kehittämistyöhön ja laajentamisen reunaehdot piirtyvät osana vapaan sivistystyön yhteiskunnallisen tehtävän määrittelyä tämänhetkessä yhteiskunnallisessa tilanteessa. Vapaan sivistystyön kehittämisen suunta määritellään KESU:ssa seuraavasti: *“Vapaan sivistystyön mahdollisuuksia vastata muutoin koulutuksen ulkopuolelle jäävien tarpeisiin edistetään. Yhteiskunnallisen koulutuksen osuutta lisätään. Vapaan sivistystyön kasvava merkitys tunnustetaan aikuisten ja seniorikansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä.”* Myös vapaan sivistystyön verkkoa kehitetään rakenteellisesti, jotta se olisi tiiviimpi. Tavoitteena on palvelutarjonnaltaan monipuolinen ja alueellisesti kattava, laadukas ja kansalaisten sivistystarpeisiin vastaava oppilaitosverkko.

5.2 Vapaan sivistystyön olemus

Vapaan sivistystyön kentän muodostavat viisi koulutuksen ylläpitäjätyyppiä: kansalaisopistot (196), kansanopistot (82), liikunnan koulutuskeskukset (14), opintokeskukset (10) ja kesäyliopistot (20). Koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä päättävät oppilaitosten ylläpitäjät, joita ovat kunnat, kuntayhtymät, yhdistykset, säätiöt tai osakeyhtiöt. Vapaaseen sivistystyöhön kuuluu sekä erilaisiin arvopohjiin perustuvaa että neutraalia toimintaa. Taustayhteisöt voivat edustaa erilaisia maailmankatsomuksellisia tai uskonnollisia näkemyksiä tai toimia paikallisten ja alueellisten sivistystarpeiden pohjalta.

Vapaan sivistystyön viisi eri koulutusmuotoa muodostavat erittäin heterogeenisen kokonaisuuden (liitteessä 3 ylläpitäjät kuvattu lyhyesti), jonka suhde muuhun koulutusjärjestelmään ja sille asetettuihin tavoitteisiin vaihtelee runsaasti eri oppilaitosmuotojen välillä. Kansanopistoja, kansalaisopistoja, kesäyliopistoja, opintokeskuksia ja urheiluopistoja ei monin paikoin yhdistäkään muu kuin rahoituslaki, mikä ohjaa toimintaa vain hyvin vähäisesti. Olennainen piirre vapaassa sivistystyössä on, että se ei ole tutkintotavoitteista eikä sen sisältöjä säädellä lainsäädännössä. Ylläpitämisluvissa määritellään koulutustehtävästä ja sen ehdoista hiukan tarkemmin. Se on ainoa valtionapua saava koulutusmuoto, joka tarjoaa koulutusta tutkintokoulutuksen, henkilöstökoulutuksen ja TEMin koulutuksen ulkopuolella oleville. Vapaa sivistystyöhön palvelee kuitenkin kaikkia, jotka haluavat vapaatavoitteisesti ja omaehtoisesti lisätä tietojaan ja osaamistaan joko harrastusmielessä tai työelämää ajatellen. Koska koulutuksella on tapana kasautua, vapaan sivistystyön koulutusta käyttävät monet niistä, joilla on jo korkea pohjakoulutus. Opiskelijoita on vuosittain noin miljoona.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät myös muuta kuin harrastustavoitteista koulutusta. Esimerkiksi kansanopistoissa voi suorittaa myös perusopetuksen opintoja, osallistua nk. kymppiluokalle eli perusopetuksen lisäopetukseen tai siellä voi suorittaa ammatillisen perustutkinnon. Samoin liikunnan koulutuskeskukset järjestävät toisen asteen tutkintoon johtavana koulutuksena liikunnanohjauksen perustutkintoa. Oppilaitoksen yhteydessä saattaa toimia myös ammattikorkeakoulun yksikkö, jolloin siellä järjestetään tutkintoon johtavaa ammattikorkeakoulu- ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta. Kunkin koulutusmuodon osalta ne kuitenkin toimivat aina kyseistä koulutusta ohjaavan lainsäädännön, mahdollisen tulosohjauksen ja rahoituksen piirissä, eikä tältä osin siis vapaan sivistystyön ylläpitäjinä ja oppilaitoksina. Koko koulutustarjonta muodostaa kuitenkin kokonaisuuden, jonka osa-alueet vaikuttavat toisiinsa, koska koulutusmuodoissa hyödynnetään samaa koulutuksen infrastruktuuria. Näin ollen koulutuksellinen kokonaisuus muodostaa keskeiset reunaehdot oppilaitoksen toiminnalle myös vapaan sivistystyön toimijana.

Olosuhteiden muuttuessa toimintaympäristössä tai muussa koulutusjärjestelmässä vapaan sivistystyön kenttä saa usein erilaisia tehtäviä täydentää nk. virallista koulutusjärjestelmää. Esimerkiksi Vuoden 2012 talousarviossa maahanmuuttajien koulutusta varten osoitettiin kansanopistoille 3 000 opiskelijaviikon lisäys valtionosuuteen sekä vastaavasti opintosetelirahoitusta opiskelijamaksujen kattamiseksi. Koulutuksellinen työnjako eroaa myös eri alueilla Suomessa. Kokonaisuuteen vaikuttaa moni tekijä alueen ja seutukunnan väestö- ja elinkeinorakenteessa, oppilaitosrakenteessa, korkeakoulujen läheisyys jne. Kaikki muutokset rahoituksessa saattavat muuttaa nopeasti ja voimakkaastikin koulutuksellisia profileja, koska useimmat oppilaitokset tasapainottelevat koulutuksen eri osa-alueilta, eri perustein tulevan valtionosuusrahoituksen ja kuntarahoituksen puristuksessa.

Tämän hallituskauden aikana erityisesti koulutuksessa aliedustettuihin ja kokonaan koulutuksen ulkopuolella oleviin nuoriin ja nuoriin aikuisiin kohdistuu useita toimenpiteitä kuten Nuorten yhteiskuntatakuu ja sen osana toteutettu Nuorten aikuisten osaamisohjelma. Kansanopistoilla nuorisotakuun myötä setelirahoituksen painopiste on poliittisen tahdon mukaisesti nuorissa eikä aikuisissa. Tämä selvitystyö rajautuu nimenomaan aikuiskoulutuksen rahoitukseen ja sille asetettuihin tavoitteisiin, joten myös esitykset kohdistuvat aikuisväestöön.

Seuraavassa on opintosetelikäytön kehittämisehdotukset jaettu viiteen osa-alueeseen: alueellisen yhteistyön vahvistaminen, hakevan ja ohjauksellisen työn lisääminen, koulutuksen uudet käyttäjät, koulutustarjonnan kehittäminen ja rahoitus. On selvää, että kehittämistoimet risteävät monelta osin, mutta kaikilla osa-alueilla on suuri merkitys opintosetelimallin kehittämiseksi koulutuksessa aliedustettujen ryhmien mukaansaamiseksi koulutukseen.

5.3 Opintosetelin kehittäminen koulutustiliehengessä

Selvityshenkilöt katsovat, että opintosetelimallin pitkähkö kehittämishistoria ja kokemukset antavat perusteita asettaa kehittämiseksi uusia tavoitteita sekä toisaalta vahvistaa alkuperäisiä tavoitteita. Opintosetelimallin vahvistaminen tukee myös selvityshenkilöiden tavoitetta etsiä keinoja, jotka istuvat nykyiseen rahoitusjärjestelmään ja ovat jatkoa muulle kehittämistoiminnalle. Tavoite on haastava. Kuten edeltävä katsaus opintosetelimallin historiaan osoittaa, setelimallin rahoitus on kehittynyt osittain tavalla, mikä on ristiriidassa tilimalle asetettujen tavoitteiden kanssa. Tähän kehityssuuntaan on ollut omat perusteensa,

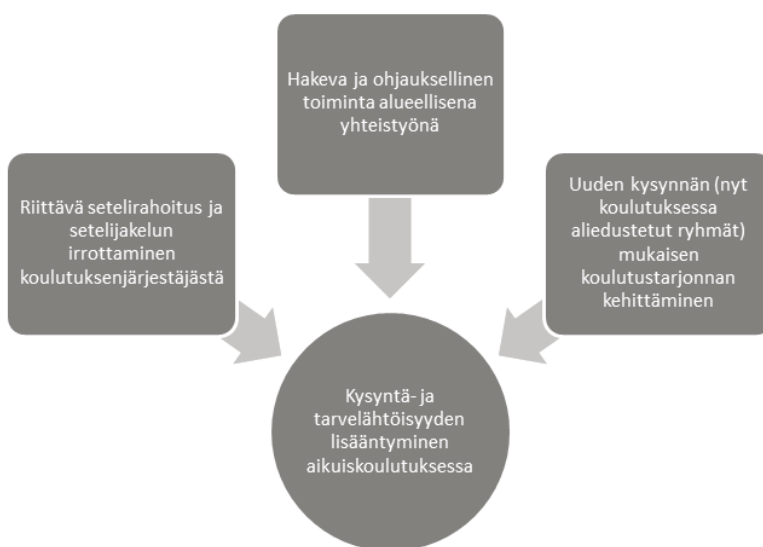
kuten hallinnollinen tehokkuus, opintoseteleiden tehokas käyttö sekä ajatus, että oppilaitoksilla ja ylläpitäjillä on paras asiantuntemus koulutuksessa aliedustetuista kohderyhmistä.

Keskeisenä ongelmana selvityshenkilöt pitävät sitä, että opintosetelirahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on ollut koko ajan niin pieni, ettei se ole tarjonnut mahdollisuutta eikä kannusteita kehittää uskottavaa ja toimivaa infrastruktuuria ja käytänteitä seteleiden jakeluun, eivätkä setelit ole ehtineet saada yleistä tunnettuutta. Selvityshenkilöt näkevät, että pelkästään nykyisenmuotoista opintosetelirahoitusta kehittämällä on vaikea saada aikaan koulutustileille asetettujen tavoitteiden mukaisia dynaamisia vaikutuksia.

Tavoitteena on saada koulutukseen pariin ryhmiä ja yksilöitä, jotka nyt eivät osallistu mihinkään koulutukseen ja joiden pohjakoulutus on matala. Haasteellista, mutta erityisen tärkeää on saada malliin mukaan elementtejä, jotka vahvistavat yksilöiden kysyntä- ja tarvelähtöisyyttä. Samoin mallin tulisi lisätä kohderyhmien omaa toimijuutta ja tietoisuutta heille kuuluvasta erityisestä oikeudesta saada koulutusta ja tukea. Uudistuksen tulisi myös lisätä aidosti yksilöiden mahdollisuutta valita mitä koulutusta setelillä haluaa itselleen hankkia.

Selvityshenkilöiden ehdotukset tasapainottelevat aiemmin tehtyjen ratkaisujen, koulutusmuodon muiden kehittämislinjausten, keveän hallinnoinnin ja toisaalta kunnianhimoisten politiikkatavoitteiden välillä. Esitys perustuu olemassa olevaan setelimalliin, mutta sille asetettaisiin nyt selvästi aiempaa kunnianhimoisemmat tavoitteet erityisesti koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittamiseksi ja uuden koulutustarjonnan kehittämiseksi. Opintosetelimallin kehittämisen keskeiset toimenpide-ehdotukset ovat:

- 1 luodaan edellytyksiä ja kannusteita alueelliseen yhteistyöhön, niin oppilaitosten keskinäiseen kuin viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön.
- 2 määritellään kohderyhmiä osittain uudelleen ja vahvistetaan alueilla tapahtuvaa kohderyhmien identifiointia
- 3 lisätään opintosetelirahoituksen osuutta nykyisestä vapaan sivistystyön kokonaisrahoituksesta ja lisätään edelleen hakevan ja ohjauksellisen työn rahoituksen osuutta opintosetelirahoituksesta.
- 4 kehitetään tilastointia, jotta setelikoulutuksen kohdentumista ja vaikuttavuutta voidaan arvioida nykyistä tarkemmin



Kuva 1. Opintosetelimallin kehittämisen tavoitteet

6 Opintosetelimallin kehittäminen ja laajentaminen

6.1 Alueellisen yhteistyön vahvistaminen

Selvityshenkilöt näkevät, että laajennetun setelimallin on kannustettava ja tuettava koulutusorganisaatioiden keskinäistä ja viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä nykyistä paremmin. Yhteistyö on ehdoton edellytys tavoitteiden toteutumiseksi. Tämä on tärkeää myös, jotta niukat resurssit tulevat hyödynnettyä tehokkaasti. Yhteistyötä tehdään jo tällä hetkellä ja siihen myös velvoittaa vapaan sivistystyön laki (3§): “Vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla yhteistyössä muiden alueella toimivien tai valtakunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten, koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa.” Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tämän selvitystyön tueksi tekemän case-analyysiin haastattelut antavat kuitenkin viitettä siitä, että yhteistyö ei toimi tällä hetkellä optimaalisesti, siihen ei ole riittäviä kannusteita ja hankkeiden aikana aloitetulla yhteistyöllä on riski päättyä hankkeen loputtua. Haastateltavat kertovat, että käytännössä opintoseteliavustusten puitteissa ei yhteistyötä tehdä tai se on satunnaista. Yhteistyö perustuukin muihin yhteistyörakenteisiin ja kumppanuuksiin. Selvityshenkilöt katsovatkin, että **tarvitaan pysyvä rahoituksellinen kannustin yhteistyöhön, jonka tavoitteena on koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittaminen.**

Oppilaitosten välisen yhteistyön lisäksi keskeistä on eri aliedustettuja ryhmiä paremmin tavoittavien organisaatioiden sekä muiden vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa tehtävä yhteistyö. **Yhteistyötä tulisi tiivistää erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden kanssa.** Tämä on erittäin tärkeää, jotta koulutus voidaan tarvittaessa nivoa paremmin osaksi yksilön muuta psykososiaalista tukea. Esimerkiksi neuvola tavoittaa hyvin kotona pitkään lasta hoitavat äidit, joiden työelämävalmiudet ovat vaarassa rapautua kotona vietettävien vuosien aikana.

Opintosetelimallin laajentamista koskevat tavoitteet tekevät yhteistyön tiivistämisestä entistäkin tärkeämpää. Ellei ohjaus- ja tiedotuspalveluita kyetä kytkemään olemassa oleviin palveluprosesseihin TE-hallinnossa sekä sosiaali- ja terveystieteissä on tieto-, neuvonta ja ohjauspalveluiden toteuttaminen käytännössä erittäin kallista (Pekkola, Lyytinen, 2012). Toisaalta koulutusjärjestelmän kautta ei voida ohjata muun viranomaisohjauksen ja -rahoituksen piirissä olevia toimielimiä tai henkilöitä, jolloin näitä koskevat suositukset jäävät viime kädessä neuvoteltaviksi aluetasolla. Toisaalta ei myöskään voida ajatella, että sosiaali- tai terveystieteissä ryhdytään tekemään koulutusneuvontaa. Monessa tilanteessa viranomaisten tehtäväksi jää mahdollisuus toimia informaation välittäjänä asiakastilan-

teissa, jos viranomaisilla on tieto opintoseteleiden myöntöperusteista. Yhteistyö tukee myös kohderyhmien määrittelyä ja priorisointia.

Koulutustoimintojen alueellisen koordinaation tulisi tulevaisuudessa parantua, sillä OKM ja TEM ovat yhdessä määritelleet ELY-keskusten alueellisiksi tehtäviksi juuri tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden (TNO-palvelut) kehittämisen koordinoinnin ja ohjaukseen liittyvän osaamisen kehittämisen. Työtä varten alueille perustetaan yhteistyöryhmät. Selvityshenkilöt ehdottavat, että **yhteistyöryhmien erityiseksi tehtäväksi tulisi myös opintoseveliyhteistyön ja erityisesti hakevan työn koordinointi alueilla**. Tehtäviin kuuluisi hakevan toiminnan koordinointi, kohderyhmien identifiointi, työnjaon sopiminen, opintosetelikoulutustarjonnan kokoaminen sekä ohjauspalveluiden koordinointi. Tavoitteiden mukaiselle yhteistyölle olisi tällaisessa ryhmässä hyvät edellytykset, sillä siinä ovat edustettuina kaikkien koulutusasteiden lisäksi myös työmarkkinajärjestöt, yritykset, kunnat ja sosiaalitoimi.

Koulutuksenjärjestäjät muodostaisivat yhteistyönä vielä erillisen elimen, joka vastaa hakevan ja ohjauksellisen työn käytännön koordinaatiosta. Selvityshenkilöt näkevät oppilaitosten keskeisessä roolissa rahoituksen saajana ja ohjauspalveluiden antajana erään nykyisen opintosetelimallin keskeisistä heikkouksista. Avustus hakevaan työhön on lain mukaan jyvitetty yksittäisille organisaatioille, mutta saadakseen rahaa **oppilaitosten olisi tulevaisuudessa osallistuttava yhteisen hakemuksen tekoon**, jossa niiden on esitettävä uskottava suunnitelma ja tavoite hakevan toiminnan toteuttamisesta. Hakemusten lisäksi jakoperusteissa kiinnitetään huomiota alueen todelliseen tilanteeseen koulutuksessa ali-edustettujen ryhmien määrässä ja myös ajankohtaiseen tilanteeseen työmarkkinoilla. Tällä pyritään ennaltaehkäisemään kansalaisten eriarvoista asemaa, johon vaikuttaa tällä hetkellä oppilaitosten oma halukkuus antaa opintosetelikoulutusta.

6.2 Hakevan ja ohjauksellisen työn lisääminen

Hakevan ja ohjauksellisen työn vahvistaminen on täysin keskeinen ja kriittinen osa selvityshenkilöiden esitystä. Oppilaitokset voivat hakea tällä hetkellä hakevan toiminnan rahoitusta osana opintosetelirahoitusta, ja näin lähes kaikki tekevätkin. Hakevan toiminnan rahoitusosuus voi olla korkeintaan 15 % tai vastaavasti 1 000 euroa saadusta setelirahoituksesta. Raha myönnetään valtion avustuksena ja käyttäjien on raportoitava rahan käytöstä Opetushallitukselle. Osuutta ei ole kuitenkaan pakko käyttää.

Selvityshenkilöt ehdottavat hakevan toiminnan **osuuden nostamista 30 %:iin setelirahoituksesta**. Vuonna 2010 tehdyn arvioinnin (Kaarlela, Saloheimo, 2010) mukaan esimerkiksi 2007 hakevan toiminnan osuus koko rahoituksesta oli ainoastaan 7 %. 2009 hakevaan ja tukevaan toimintaan kokonaisrahoituksesta käytettiin 189 440 eli reilu 6 % rahoituksesta. Edellä mainitussa selvityksessä todetaan, että osa oppilaitoksista oli todella kehittänyt ja kokeillut uusia tapoja rekrytointiin, aktivointiin ja hakevaan toimintaan. Osa oppilaitoksista oli samaan aikaan tyytynyt tiedottamiseen tavanomaisia keinoja pitkin. Koulutuksenjärjestäjät markkinoivat opintoseteleitä ja tekevät jo tälläkin hetkellä hakevaa työtä tavoittaakseen kohderyhmien jäseniä. Tosin selvitystyön tueksi teetetyssä Tampereen kaupungin case-analysisissä todetaan, että: "Nykytilanteessa koulutuksen tarjoajat hakevat kohderyhmään kuuluvia ja tiedottavat opintoseteliavustuksen mahdollisuudesta lähinnä web-sivujensa sekä koulutustarjontaa kuvaavan esitteen kautta". (Lyytinen, Pekkola 2012, 19). Hakevaa toimintaa oli joltain osin tehostettu opintoseteliavustuksen kasvaessa, mutta nykyisillä resursseilla hakevan toiminnan laajentaminen on vaikeaa.

Jo selvitystyön väliraportissa esitettiin, että ohjauksen asemaa tulee rahoituksessa vahvistaa. **Hakevan toiminnan rahoitus olisi tarkoitettu sekä hakevaan toimintaan että**

eriasteisiin tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluihin. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan vahvistaa ohjauksen asemaa tunnustettuna ja kriittisenä vaiheena koulutukseen ohjautumisessa, valintojen tekemisessä, tavoitteiden asettamisessa ja motivaation ylläpitämisessä. Tavoite edellyttää, että **hakevaan ja ohjaukselliseen työhön on voitava varata henkilöresurssi oppilaitoksissa ja myös yhteistyötä ohjauksen järjestämiseksi vahvistetaan oppilaitosten välillä**. Ohjausresurssi tulisi voida olla alueen opintohuonekoulutusta antavien oppilaitosten yhteinen.

Hakevan työn merkitystä tukevat myös monet aiemmat selvitykset, kokemukset ja myös tämän selvityksen yhteydessä tehty case-analyysi. Hakevan toiminnan merkitys näyttäisi olevan täysin keskeinen, mikäli halutaan tavoittaa uusia ja haastavampia kohderyhmiä koulutukseen. Tämä tarkoittaa niitä ryhmiä ja yksilöitä, jotka eivät itse hakeudu koulutuksen piiriin tällä hetkellä lainkaan, eivät näe omia koulutuksellisia tarpeitaan ja/tai ole tietoisia heille kuuluvasta setelioikeudestaan. Hakevan työn osuus voisi vaihdella eri koulutuksen ylläpitäjämuotojen välillä, jolloin alueella jokin organisaatio voisi vastata hakevasta toiminnasta enemmän kuin muut.

Case-analyysin haastattelut myös tukevat väliraportissa esitettyä synkkää kuvaa TE-toimistojen ohjausresurssien vähydestä; heikko resurssitilanne muodostaa pullonkaulan koulutuksessa aliedustettujen ryhmien laadukkaalle ohjaus- ja neuvontatyölle, jossa kasvokkain kohtaaminen on erittäin merkityksellistä. Väliraportissa käydään läpi mahdollisia vaihtoehtoja riippumattomamman ohjaustahon määrittämiseksi. Nykytilanteessa ei tehtävää ole kuitenkaan osoitettavissa realistisesti millekään muulle taholle kuin koulutusorganisaatioille. Ongelmallista koulutusorganisaatioiden keskeinen rooli on kysyntälähtöisyyden vahvistamisen näkökulmasta.

Hakevaa toimintaa tarvitsevien aliedustettujen ryhmien yleismäärittely tehtäisiin valtakunnallisesti vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän esityksestä OKM:ssä. Kohderyhmien määrittely edellyttää vielä poliittista keskustelua siitä, millainen merkitys opintohuoneavustuksilla tulisi olla vapaan sivistystyön lain 1§:ssä määrittelyä tehtävästä: “järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta.” Alueellisesti määriteltäisiin kohderyhmät tarkemmin yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Alueellisen työn merkitys on erittäin tärkeää, koska vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutuksellinen profiili vaihtelee huomattavasti eri alueilla. Samoin alueilla vaihtelevat erilaiset tavat toteuttaa ja tehdä yhteistyötä sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluissa. Myös työllisyys ja elinkeinopoliittiset tilanteet alueilla vaihtelevat, mikä vaikuttaa olennaisesti eri ryhmien riskiin ajautua koulutuksen ulkopuolella.

Tarkemmin määritelty hakevan toiminnan kohderyhmä mahdollistaa myös henkilökohtaisen setelioikeudesta tiedottamisen ja “markkinoinnin”. **Selvityshenkilöt katsovat, että opintohuoneoikeuden suoraa tiedottamista oikeutetuille tulee lisätä.** Vapaan sivistystyön oppilaitoksille sekä ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvan omaaville ja kokeilun piirissä oleville **koulutuksen järjestäjille määritellään erityiset aliedustettujen ryhmät, joiden koulutukseen saamiseen niitä erityisesti kannustetaan.** Nämä määrittelyt voivat vaihdella alueellisen tilanteen mukaan sekä eri koulutusorganisaatioiden erityisosaamisen mukaisesti. Näille organisaatioille tulee myös erityinen tehtävä varmistaa kohderyhmään kuuluvien informointi heille kuuluvasta koulutusosoikeudesta. On huolehdittava, että käytettävissä ovat tarvittavat kansalliset tilastotiedot, jotta ryhmien identifiointi on mahdollisimman tehokasta. **Tilastotietojen keruuta on koordinoitava kansallisesti.** Kansallisten tilastotietojen lisäksi on käytettävä paikallista sosiaali- ja työvoimahallinnon sekä alueen järjestöjen asiantuntemusta ja kontakteja.

6.3 Koulutuksen uudet käyttäjät

Opintosetelien käyttöä koskevat tilastot sekä selvitystyön yhteydessä toteutettu case-analyysi osoittavat, että nykyisessä opintosetelikäytön jakautumisessa voi nähdä ongelmia. Opintoseteliopiskelijoita oli 2009 noin 70 000, näistä 70 % oli senioreita ja eläkeläisiä ja järjestelmä tavoittaa näin vielä rajoitetusti erilaisia koulutuksessa aliedustettuja ryhmiä. **Selvityshenkilöt näkevät tarpeen kehittää nykyistä kohderyhmämääritystä.** Olemassa olevien käyttäjäryhmien lisäksi – ja niiden sijaan – **käyttäjien piiriä tulee merkittävästi laajentaa.** Yhteenvedotaulukko nykyisen opintosetelikäytön jakaantumisesta eri käyttäjäryhmien välillä (maahanmuuttajat, työttömät, eläkeläiset/ikäntyneet, oppimisvaikeuksia kokevat, alhaisen pohjakoulutuksen omaavat ja opintonsa keskeyttäneet) on esitelty väliraportissa (Lehtinen, Mielityinen, 2012:33). Vuoden 2007 opintosetelikäytöstä tehty analyysi paljastaa riskin; automaattinen alennus eläkeläisyyden perusteella ei välttämättä tuonut yhtään uusia opiskelijaryhmiä vaan tarjosi vaan alennuksen jo muutoinkin opiskeleville (Kaarlela, Saloheimo: 2010, 21).

Opintosetelien käyttöä koskevan tilastoaineiston tulkinnaassa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että nykyinen tilastointitapa aiheuttaa seniori ja eläkeläisryhmän ylikorostumisen. Henkilöperustainen tilastointitapa rekisteröi samalla ”painoarvolla” yhtä lailla esimerkiksi kansalaisopistojen lyhyen kurssin käyneen eläkeläisen kuin kansanopiston pitkän kurssin käyneen nuoren. Käyttäjäryhmät vaihtelevat oppilaitostyypeittäin sekä alueittain merkittävästi. Esimerkiksi Tampereen työväenopiston opintoseteliavustuksen saajista peräti 68 % on työttömiä. Koulutuksen ulkopuolella on eri syistä myös korkeamman koulutuksen omaavia, mutta heidän osaltaan koulutuksen osallistumisen kannusteet rakennetaan ensisijaisesti myöhemmin kuvattavaan koulutustilimalliin. Uudeksi ryhmäksi setelirahoituksen arvioinnissa (Kaarlela, Saloheimo, 2010, 24) ehdotetaan myös vankilaopiskelijoita, joille taloudellinen tuki ja kouluttautuminen voi olla täysin ratkaisevaa tulevaisuuden kannalta. Samaisessa arvioinnissa todetaan, että uusia vapaan sivistystyön kohderyhmiä eli alhaisen pohjakoulutuksen omaavia ja oppimisvaikeuksia kokevia oli hankala tavoittaa ja siihen tarvitaan uudenlaisia lähestymis- ja toimintatapoja. Saman osoittaa myös selvitystyön yhteydessä toteutettu case-analyysi, jonka perusteella vaikeimmin tavoitettavaksi ryhmäksi on osoittautunut matalan koulutustason omaavat eli juuri he, joita koulutustilille asetettujen tavoitteiden mukaisesti tulisi kannustaa ja saada koulutukseen. Työväenopistojen (kansalaisopistoja) opiskelijoilla onkin yleensä vähintään keskiasteen koulutus. Kysyntälähtöisyyden painottaminen tällä hetkellä tarkoittaa, että se palvelee ensisijassa niitä, jotka kouluttautuvat muutoinkin aktiivisesti. (Pekkola, Lyytinen, 2012).

Selvitystyön kuluessa on keskusteltu runsaasti kohderyhmien tarpeista ja setelikäytön tavoitteista. Huomiota on kiinnittänyt eläkeläisten ja senioreiden suuri osuus seteleiden käyttäjänä. Heidän joukossaan on niitä, jotka kuuluisivat perustellusti tulevaisuudessakin seteleiden käyttäjäryhmään. **Selvityshenkilöt ehdottavat, että eläkeläisten tulisi tulevaisuudessa täyttää jokin muu kriteeri tullakseen opintosetelirahoituksen piiriin** kuten alhainen pohjakoulutus tai varattomuus. Eläkeläisten ryhmään kuuluu esimerkiksi eri syillä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia, jotka saattavat olla hyvinkin nuoria. Tällaisten ryhmien asemaa opintoseteleiden käyttäjinä tulisi vahvistaa. Toimintakykyä tukevan sekä edullisen koulutuksen merkitys voi olla suuri. Koulutuksissa ihmiset pääsevät myös integroitumaan eri-ikäisistä ja -taustaisista koostuvaan ryhmään. Samoin kansaneläkkeen saajat voisivat olla automaattisesti oikeutettuja opintoseteleiden käyttöön. Pidentyvät eläkkeellä oloajat ja teknistyvä yhteiskunta tarkoittavat, että kaikkien on vielä eläkkeelläkin – myös korkeamman pohjakoulutuksen omaavien ja asiantuntijatehtävissä työskennelleiden – opiskeltava asioita selvitäkseen arjesta ja

asioiden hoitamisesta. Toisaalta tiukkeneva julkisen talouden tilanne pakottaa pohtimaan millaista koulutusta, kenen koulutusta ja minkä verran koulutusta rahoitamme julkisin varoin.

Hallitusohjelman ja Kehittämissuunnitelman tavoitteet kokonaisuutena huomioiden olisi perusteltua kohdistaa opintosetelimalli myös nuoriin ikäluokkiin. Toisaalta nuorten koulutukseen ja työelämään osallistumisen tueksi ollaan kehittämässä omia toimintamalleja, jonka vuoksi tässä ehdotuksessa tarkoitettu **opintosetelin pääkohdejoukko olisivat yli 25-vuotiaat koulutuksessa aliedustetut ryhmät**. Sekä valtakunnallisesti että alueittain on huolehdittava setelimallin ja nuorten koulutuksen kehittämisen koordinoinnista, jotta **kehittämistoimet muodostavat koulutustarjonnan ja muiden tukitoimien osalta mielekkään kokonaisuuden**. Tämä on erityisen tärkeää tällä hetkellä kun koulutukseen kohdistuvat merkittävät säästötoimet. Esimerkiksi Nuorisotakuun yhteydessä toteutettavan hakevan toiminnan ja opintosetelimallin hakevan toiminnan osalta on varmasti saavutettavissa synergiaetuja.

Kohderyhmien laajentamiseen vapaassa sivistystyössä on pyritty toki aiemminkin. Esimerkiksi kesäyliopistoissa toteutettiin Suomen kesäyliopistot ry:n ja opetusministeriön toteuttama Miehiä kesäyliopistoon -hanke, jossa selvitettiin syitä miesten osallistumattomuuteen ja mahdollisuuksiin puuttua vallitsevaan tilanteeseen. (Mattila: Miehiä kesäyliopistoon, 2007). Selvitys toi esille erittäin kiinnostavia havaintoja, joita voinee ainakin joltain osin soveltaa myös muihin oppilaitoksiin. Miesten itsensä ilmoittamiksi syiksi osallistumattomuudelle osoittautuivat ainakin 1) ajanpuute ja ajankäytön priorisoinnit, jotka eivät suosi omaehtoista ja määrämuotoista opiskelua, 2) kesäyliopistojen koulutustarjonta sekä 3) kesäyliopistojen imago. Toisaalta kesäyliopistossa organisaationakin paljastui ilmeisiä tekijöitä, joiden voi perustellusti nähdä olevan ainakin osaltaan syitä kahteen viimeksi mainittuun syyhyn olla osallistumatta koulutukseen.

Edellä mainitussa selvityksessä opetustarjonnan osalta paikannettiin ongelmaksi miehiä kiinnostava opetus. Miehiä kiinnostavaa koulutustarjontaa todettiin olevan kesäyliopistoissa tarjolla vain vähän. Kyseinen selvitys näyttäisi tukevan osaltaan sitä oletusta, että uusien käyttäjäryhmien saaminen koulutukseen edellyttää uudenlaisen koulutustarjonnan kehittämistä. Sukupuolittuneisuutta ja miehiä “karkottavia piirteitä” oli nähtävissä ainakin kesäyliopistojen rekrytointikäytänteissä, nimikkeissä, vaadittavan koulutuksen määrittelyissä, työn organisoinnissa, opetuskäytännöissä ja tiedotuksessa. Miehet ovat erityisesti omaehtoiseen koulutuksessa aliedustettu ryhmä. Omaehtoisessa koulutuksessa miesten osuus pysytellyt viimeiset vuosikymmenet reilun 10 % tuntumassa. Vapaan sivistystyön oppilaitosten opiskelijoista noin 70 prosenttia on naisia, vain liikunnan koulutuskeskukset tekevät tästä selvän poikkeuksen, jossa miehiä on enemmän. Aikuiskoulutustuen käyttäjistä yli 80 % on naisia. Myös opetushenkilökunta on naisvaltaista, esimerkiksi kolme neljäsosaa kansalaisopistojen päätoimisesta opetushenkilöstöstä oli naisia vuonna 2008.

Opintosetelikäytön kriteerien tiukentaminen ei ole tieteenkään ongelmatonta. Kontrolliin perustuva tarveharkinta voi myös karkottaa ja stigmatisoida käyttäjiä, kuormittaa kriteerien valvonnasta vastuullisia ja voi hankaloittaa opintoseteliopiskelijoiden “sulautumista” muiden opiskelijoiden joukkoon. Näihin vaikutuksiin ei selvitystyössä pystytty paneutumaan. Toisaalta opintosetelirahoituksesta tehdyn selvityksen mukaan (Kaarlela, Saloheimo: 2010, 21) räätälöidyillä kursseilla on myös päästy hyvään lopputulokseen esimerkiksi alhaisen pohjakoulutuksen omaavien kohderyhmässä, joille muut opistojen atk-kurssit olivat osoittautuneet liian vaativiksi. Räätälöidyt kurssit olivat myös maksuttomia.

6.4 Koulutustarjonnan kehittäminen kysyntä- ja tarvelähtöisemmäksi

Vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitus perustuu osaltaan koulutuksesta perittäviin maksuihin, koska valtion osuus kattaa koulutuksen kustannuksista pääsääntöisesti vain 57 % tai 65 % koulutuksen ylläpitäjätyyppistä riippuen. Koulutusorganisaatiot keräävätkin jatkuvasti palautetta koulutuksesta ja tekevät siihen pohjautuvaa koulutuksen ennakointityötä. Nykymallissa kysyntä- ja tarvelähtöisyys toteutuu olemassa olevien käyttäjäryhmien mukaisesti, ja tähän “tunnettuun” kysyntään on myös helpoin vastata. Opintosetelirahoituksen merkittävä laajentaminen nykyisestä **edellyttää alueellista systemaattista työtä paremman ymmärryksen muodostamiseksi koulutustarjonnan kehittämistarpeista**, niin että se palvelisi tulevaisuudessa paremmin koulutuksessa aliedustettujen ryhmien koulutuksellisia ja sivistyksellisiä tarpeita. **Tätä työtä tulisi koordinoida alueellisessa yhteistyöryhmässä ja arvioida kansallisesti vuosittain.** Olettamuksena on, että uusien kohde-ryhmien pysyvä saaminen koulutuksen piiriin **edellyttää siis koulutustarjonnan pysyvää uudelleensuuntaamista.**

Opintoseteleiden yksilöiden kysyntä- ja tarvelähtöisyyden vahvistamiseen liittyy kaksi olennaista tekijää. Mahdollisimman laajapohjainen yksilöiden kysyntälähtöisyys edellyttää uuden koulutuskysynnän “herättämistä” ja toisaalta sitä vastaavan koulutustarjonnan kehittämistä. Kysyntälähtöisyyden vahvistaminen edellyttäisi, että opintoseteliä käyttävällä yksilöllä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet valita eri koulutuksentarjoajien välillä. Nyt koulutuksenjärjestäjällä on merkittävästi valtaa päättää, mitä koulutusta tarjotaan opintosetelikoulutuksena ja keille sitä tarjotaan. Tämän kehittämissuunnan vahvistamiseksi selvityshenkilöt ehdottavat myös, että **koulutusorganisaatiot laatisivat yhteisiä esitteitä opintoseteleillä tarjottavasta koulutuksesta.**

Setelikoulutuksen kokonaisuutta alueilla tulisi koordinoida yhdessä, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin erilaisten koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tarpeita. Jokaisen opintosetelikoulutusta tarjoavan organisaation tulisi mahdollisuuksien mukaan etsiä asiakkaalle juuri hänelle sopivaa koulutusta alueen koulutusorganisaatioista ja oman organisaation koulutustarjonta olisi yksi vaihtoehto muiden joukossa. Hakevan toiminnan yhteistyön tavoitteena tulee olla koulutuksenjärjestäjästä riippumattoman ohjauksen lisääminen. Tavoitteisiin pyritään lähinnä luottamuksen, yhteistyön ja “keskinäisen kontrollin” kautta. Selvitystyössä ei kyetty löytämään sellaista riippumatonta tahoja, jolla olisi todelliset mahdollisuudet ottaa vastuu ohjauksesta ja siihen liittyvästä setelien jakamisesta. **Koulutuksessa, ohjauksessa ja koulutusvalintojen tukemisessa lisätään ammatillisen koulutuksen henkilökohtaistamisen menetelmiä.** Kehittämissuuntaa vahvistetaan **muuttamalla myös valtionosuusrahoituksen perusteita niin, että ne kannustaisivat selvemmin koulutusten henkilökohtaistamiseen ja räätälöintiin.**

Koulutustilien tavoitteena on aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistaminen. Selvityshenkilöt ehdottavat, että opintosetelirahoituksella toteutettavassa koulutuksessa **pääpaino olisi oppimisvalmiuksien ja yleisten työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavien taitojen vahvistamisessa.** Kaiken kaikkiaan vapaan sivistystyön koulutustarjonta pystyy hyvin **vastaamaan koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tarpeisiin.** Koulutuksen ylläpitäjät – ja erityisesti osa niistä – järjestävät runsaasti myös muuta harrastustavoitteista toimintaa kuin koulutusta. Tämän toiminnan sisällyttäminen opintosetelirahoituksen piiriin on kuitenkin perusteltua. Vapaan sivistystyön oppilaitokset **olisivat siis oikeutettuja hoitamaan tehtävänsä koko koulutustarjonnallaan** eli ehdotuksen mukaan opintoseteleitä voitaisiin käyttää myös ammatilliseen lisäkoulutukseen sekä valmistavaan koulutukseen, silloin kuin

vapaan sivistystyön ylläpitäjällä on siihen koulutuksen järjestämislupa. Tosin tältä osin koulutuksen opintasetelirahoitus tapahtuu jäljempänä esiteltävän ammatillisen lisäkoulutuksen setelirahoituksen turvin.

6.5 Rahoitus

Tämänhetkisen opintasetelirahoituksen alhainen kokonaissumma, mikä oli vuonna 2009 2 897 000 euroa, (käytettiin 2 989 195 euroa) ei tarjoa riittävästi mahdollisuuksia ja kannustimia kohdentaa koulutusta valituille kohderyhmille. Kokonaisrahoituksen suunta on ollut laskeva. Kuten tilastot osoittavat aikuiskoulutukseen osallistumisastetavoitteiden toteutuminen edellyttäisi resurssien merkittävää uudelleen suuntaamista koulutuksessa. Opintasetelirahoitukseen on mahdollista kytkeä huomattavasti nykyistä voimakkaampi kannustin hakevaan ja ohjaukselliseen työhön. Kuten edellä on esitetty selvityshenkilöt ehdottavat sen osuuden nostamista 30 %:iin setelirahoituksesta.

Selvityshenkilöt katsovat, että vapaan sivistystyön sekä opintasetelimallin piiriin mukaan otettavalla ammatillisen lisäkoulutuksen koulutustarjonnalla voidaan pitkälle vastata hakevan toiminnan kohderyhmään kuuluvien koulutuksellisiin tarpeisiin. Ryhmä on kuitenkin niin suuri ja koulutuspoliittisesti tärkeä, että **hakevaan toimintaan ja setelirahoitukseen tulisi allokoida rahaa paitsi vapaan sivistystyön omasta budjetista myös muusta aikuiskoulutuksen rahoituksesta.** Jotta kysyntälähtöisyyden vahvistuminen ja sen koulutustarjontaan heijastuva dynamiikka voisi toteutua, olisi setelirahoituksen oltava merkittävä osa oppilaitosten kokonaisrahoituksesta. Rahoituksen koon lisäksi kysyntä- ja tarvelähtöisyyden toteutuminen edellyttäisi pidemmällä aikavälillä myös rahoituksen kehittämistä niin, että rahoitus setelin muodossa tai muutoin todella kulkeutuisi oppilaitokselle yksilön ja hänen valintojensa kautta. Mikäli kysyntälähtöisyyttä koulutuksessa halutaan merkittävästi vahvistaa, se edellyttää pidemmällä aikavälillä paitsi nykyistä suurempaa setelirahoituksen osuutta kokonaisrahoituksesta, myös yksilöiden selvempää oikeutta valita setelin käyttökohde koulutusorganisaatioiden joukosta ja seteleiden jaon ja koulutusorganisaatioiden erottamista toisistaan.

Opintasetelirahoitus on osana oppilaitosten rahoitusta kadottanut merkittävän osan alkuperäisistä setelirahoituksen periaatteista ja kriteereistä, kun se on muuttunut osaksi oppilaitoksen rahoitusta. Tällä hetkellä koulutuksen rahoitusta ei ohjata edes osittain yksilön kautta palvelun tarjoajalle. Myöskään siis voucher-malleille yhteinen ajatus, että rahoitus kanavoitetaan eri lähteestä kuin missä palvelun ostaminen tapahtuu, ei nyt toteudu. Eräissä oppilaitoksissa käytetään kuitenkin symbolisesti ”seteliä”, joka vahvistaa kokemusta saadusta edusta. Tällä hetkellä aikuisopiskelija ei aina tiedä opiskelevansa opintasetelirahoituksella. Kuitenkin juuri *tietoisuus* ja omaan koulutusvalintaan pohjautuva päätöksenteko on nähtävä keskeisenä osana yksilön kautta kulkevan rahoituksen voimaa. Selvityshenkilöt tunnistavat esimerkiksi vapaan sivistystyön suoriteperusteiseen rahoitukseen ja verrattain alhaisiin valtionosuuksiin pohjautuvan nykyisen rahoituksen yleiset kysyntälähtöisyyden elementit. Ongelmana kuitenkin on, ettei nykyinen rahoitusmalli kannusta riittävästi etsimään uutta koulutuskysyntää ja vastaamaan sen mukaisiin tarpeisiin.

Opintasetelirahoituksen laajentamisen rahoitus ehdotetaan toteutettavaksi kolmesta osasta. Nykyisestä vapaan sivistystyön rahoituksesta setelirahoitukseen allokoidaisiin 20 %. Osuuteen edettäisiin asteittain seuraavien vuosien aikana. Koulutukseen kohdistuvien suurien leikkausten vuoksi – ja muutoinkin – osuus on erittäin suuri. Toisaalta koulutuksessa aliedustettujen ryhmän tavoittaminen ja koulutukseen saaminen edellyttää merkittävää rahoituksen uudelleensuuntaamista. Tavoitteen koulutus- ja yhteiskuntapoliittisen merkit-

tävyyden vuoksi setelirahoituksen laajentamiseen käytettäisiin myös 2 % muun aikuiskoulutuksen kokonaisrahoituksesta. Näin setelirahoituksen koko kasvaisi lähes 50 miljoonaan euroon. Selvityshenkilöt näkevät, että rahoituspohjaa tulisi laajentaa myös työvoimahallinnon työvoimakoulutukseen käytettävistä resursseista, koska vajaan 70 000 opintosetelikäyttäjän kohderyhmästä tälläkin hetkellä vajaa 10 000 on työttömiä. Tämä tarkoittaa, että merkittävä osa työttömien koulutusta hoituu tällä hetkellä myös muun kuin työvoimapolitiittisen koulutuksen kautta. **Rahoitusmalli kytkisi vähintään hakevan toiminnan osalta yhteen vapaan sivistystyön setelirahoituksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen setelikokeilun.**

Valtion rahoitusta kanavoidaan oppilaitoksille sekä harkinnanvaraisina valtionavustuksina että laskennallisina valtionosuuksina. Vuoden 2012 arviomääräraha vapaan sivistystyön rahoitukseksi on 164 442 000⁵. Opintosetelirahoitus myönnetään vapaasta sivistystyö annetun lain 5§:n mukaisesti harkinnanvaraisena valtionavustuksena. Avustusperusteinen rahoitus palvelisi selvityshenkilöiden mukaan myös tulevaisuudessa parhaiten setelirahoituksen tavoitteita. Se mahdollistaa rahoituksen kohdentamisen, ”korvamerkinnän”, erityisten kriteerien käytön ja toiminnan arvioinnin. Yleiskatteellisena valtionosuutena annettu lisärahoitus ei pahimmassa tapauksessa päätyisi koulutukseen lainkaan.

Laajennetun opintosetelirahoituksen toteuttamiseen yksin valtionavustuksina liittyy kuitenkin eräitä haasteita. Suuren rahoitusosuuden myöntäminen avustuksena lisää merkittävästi byrokratiaa hallinnossa ja oppilaitoksissa, on alttiimpi inflaation vaikutukselle sekä mahdollisesti myös alttiimpi säästötoimenpiteille. Samoin perusrahoituksesta otettu ja uudelleen avustuksiin jyvitetyn rahoituksen pohjalta tehdyt suoritteet eivät siirry valtionosuusrahoituksen suoritteeksi, ja näin se rapauttaa osaltaan koulutuksen ylläpitäjien ja järjestäjien rahoituspohjaa. Toisaalta myös muussa koulutuksen rahoituksessa avustusten kautta ohjataan merkittävä määrä resursseja ja hallinnolliset käytänteet ovat vakiintuneita. Myöhemmin vakiintuneena rahoitusjärjestelmänä hallinnollisen työn voi odottaa kevenevän. Rahoitusjärjestelmämme monipuolisuudesta huolimatta selvityshenkilöt eivät löytäneet täysin tarkoitusta palvelevaa mallia, mikä olisi yhdistänyt yhtäältä rahoituksen toivotut kohdentamismahdollisuudet, mutta olisi toisaalta tukenut paremmin myös vakaata perusrahoitusta ja ollut hallinnollisesti kevyt.

Tavoitteena olisi, että hakevan toiminnan rahoitus myönnetään samalta avustusmomentilta sekä vapaan sivistystyön oppilaitoksille että ammatillisen lisäkoulutuksen koulutuksenjärjestäjille. Rahoituksen jakoperusteista on syytä säätää asetuksella toiminnan laajennuttua merkittävästi. Nykyisellään opintosetelirahoitus pohjautuu ainoastaan virkamieskäytäntöihin. Rahoituksen laajentaminen **edellyttää nykyisen tilastoinnin huomattavaa kehittämistä**, jotta seteleiden kohdentumisesta saadaan tarkempaa tietoa.

Selvityksessä käytiin läpi erilaisia vaihtoehtoja erottaa toisistaan osittain tai kokonaan seteleitä jakava ja koulutuksen toteuttava organisaatio. Nykymallin kehityttyä näin pitkälle, hallintokäytänteiden vakiinnuttua, ei seteleiden jakamiseen ehdoteta uutta toimintamallia. Alueellinen verkostomainen yhteistyö voi kuitenkin tukea samoja tavoitteita. Volyymitään pienenä ja vakiintumattomana kokeiluina hallinnon osuus kasvaa helposti kohtuuttoman suureksi. Pysyvänä ja merkittävänä rahoituksen muotona sen sijaan seteleiden jakoon kannattaisi luoda kansalaisten keskuudessa tunnettu infrastruktuuri, jolloin kysyntälähtöisyyttä voitaisiin tukea tavoitellusti.

Setelirahoitusta voi hakea jo tällä hetkellä organisaatioiden yhteishakemuksella, mutta selvityshenkilöiden ehdotuksen mukaan hakevan ja ohjauksellisen toiminnan **rahoitus**

⁵ Vuonna 2010 vapaan sivistystyön rahoitus oli 163 359 000, arviomääräraha vuodelle 2011 oli 167 109 000.

myönnettäisiin tulevaisuudessa aina oppilaitoksille, jotka ovat osana alueen yhteistyöverkoston hakemusta. Hakemuksessa tulisi olla osallisina sekä vapaan sivistystyön ylläpitäjät että ne koulutuksen järjestäjät, jotka hakevat ammatillisen lisäkoulutuksen opintosetelirahoitusta. Yksilön kysyntälähtöisyyden vahvistaminen puoltaisi rahoitusmallia, jossa vapaan sivistystyön ja ammatillisen lisäkoulutuksen setelirahoitus yhdistettäisiin kokonaisuudessaan samalle momentille. Rahoitus hoidettaisiin avustusperusteisena laskutusperiaatteella. Tällaista rahoitusta tulee vielä valmistelussa selvittää, vaikka se edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia.

Uudistuksen toteuttaminen tavoitteiden mukaisesti vallitsevassa taloustilanteessa on haastavaa. Vapaan sivistystyön rahoitusta muutama vuosi sitten pohtineen rahoitusryhmän muistiossa keskeiseksi ongelmaksi todetaan, että toteutuneen koulutuksen volyymi on talousarviossa määriteltyä ja rahoituksen piiriin kuuluvaa suoritemäärää huomattavasti pienempi (OKM, 2010:12). Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (635/1998) 11§:ssä säädetään kansanopistojen, liikunnan koulutuskeskusten, kesäyliopistojen ja opintokeskusten yksikköhinnan ja kansalaisopistojen keskimääräisen yksikköhinnan laskemisesta. Vaikean taloustilanteen vuoksi selvityksen tekohetkellä eduskunnan käsittelyssä on Hallituksen esitys, joka leikkaisi väliaikaisesti vapaan sivistystyön rahoitusta yleisten säästötavoitteiden mukaisesti. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisten valtionosuuksien vähentäminen toteutetaan valtiontalouden kehyspäätöksen mukaan alentamalla valtionosuusprosenttia. Tämän lisäksi jätetään tekemättä kustannustason tarkistuksia vuosina 2013 ja 2015. Vapaata sivistystyötä koskettaa myös osittain ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusprosentteihin tehdyt tarkistukset ja kustannustason noususta johtuvien tarkistusten tekemättä jättäminen.

6.6 Opintosetelimallin laajentaminen kokeiluna ammatillisessa lisäkoulutuksessa

Koulutustileille asetettu tavoite koulutuksessa aliedustettujen ryhmien saamiseksi koulutuksen piiriin edellyttää opintosetelijärjestelmän laajentamista ammatilliseen koulutukseen.

Suomen työelämässä on arviolta 300 000 aikuista, jotka ovat ilman toisen asteen tutkintoa. Useissa tapauksissa nimenomaan ammatillinen koulutus täyttäisi parhaiten kohderyhmän koulutuksellisia tavoitteita – sekä yhteiskunnan että yksilön näkökulmasta. Koulutuksessa aliedustetuissa ryhmissä on paljon puutteellisen tai matalan pohjakoulutuksen omaavia, ja ammatillisten valmiuksien parantaminen toisi suurimmat myönteiset vaikutukset. Kuten jo aiemmin todettiin, nuorten ikäluokkien osallistumisen kasvu toisen asteen koulutukseen on pysähtynyt. Tämä tarkoittaa, että Suomessa tulee jatkuvasti merkittävä määrä ihmisiä aikuisikään ilman nuoruudessa hankittua ammatillista koulutusta. Tämä lisää paineita aikuiskoulutuksen toimivuudelle ja riittävälle resursoinnille. Tilannetta toivottavasti korjaavat nuorten yhteiskuntatakuu, ja sen osana toteutettu nuorten aikuisten osaamisohjelma.

Ammatillisen lisäkoulutuksen mukaan ottamista puolustavat myös todelliset kustannukset eli opiskelijamaksut valmistavasta koulutuksesta tai tutkintotilaisuuden järjestämisestä voivat olla hyvinkin korkeita ammatillisessa lisäkoulutuksessa – jopa useita satoja euroja. Väli raportin taulukossa 2 (OKM:2012:12, 24) on kuvattu eräitä opiskelijoilta perittäviä opiskelija- ja tutkintomaksuja. **Henkilö voisi kattaa osan tai kaikki opinto- ja tutkintokustannukset opintosetelillä.** Tampereella tehdyt case-tapauksen haastattelut tukevat myös esitystä, sillä haastateltavien mukaan opintomaksut ovat heidän käsityksensä mukaan välillä tosiasiallinen este koulutukseen osallistumiselle.

Ammatillinen lisäkoulutus on pääosin valtion rahoittamaa, kunnilla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta osallistua ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitukseen. OKM:n hallinnonalalla on noin 150 valtionosuutta saavaa oppilaitosmuotoisen ammatillisen koulutuksen järjestäjää. Valtionosuusprosentti omaehtoisessa ammatillisessa koulutuksessa on 85,60 %. Ammatillisen lisäkoulutuksen osalta maksut on lainsäädännön mukaan siten määritelty, että niiden tulla olla kohtuullisia, enintään 75 % opiskelijakohtaisesta määrästä, joka on laskettu ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnan perusteella. Selvityshenkilöt ehdottavat, että **opintotietojen tavoitteita tuetaan ottamalla käyttöön ammatillisessa lisäkoulutuksessa eräänä valtionosuusrahoituksen korotusperusteena alhainen pohjakoulutus. Samoin tarkennetaan henkilökohtaistamiseen liittyvää sääntelyä ammatillista lisäkoulutusta koskevassa lainsäädännössä.**

Kuten väliraportista käy ilmi, ohjausryhmän keskusteluissa ja lausunnoissa yksilön kysyntälähtöisyyden katsotaan pääsääntöisesti soveltuvan huonosti ammatillisen koulutukseen. Sen sijaan keskitetyn ennakkoinnin ja ennakkointityön koordinoinnin nähdään tuovan parhaan lopputuloksen työllisyyden hoidon näkökulmasta. Ammatillisessa koulutuksessa Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vahvistetut koulutusmäärät koskevat kuitenkin ainoastaan nuorten ammatillista peruskoulutusta, eikä lainkaan aikuiskoulutusta. Tällä hetkellä ammatillisessa lisäkoulutuksessa ei myöskään säännellä, millä aloilla koulutuksen järjestämisluvan saanut oppilaitos koulutusta järjestää vaan vahvistetaan ainoastaan laskennalliset vähimmäismäärät. Koulutuspolitiikan historia myös osoittaa, että keskitetty ennakkointi ja koulutusmäärien ennakkointi ja niiden perusteella tehdyt ratkaisut ovat usein myös epäonnistuneet. Eräänä esimerkkinä toimii tietoteollisuusohjelman lisätoimenpideohjelman toteuttaminen. Selvitys ohjelmasta (OPM, 2005:30) tuo selvästi esille, että kuusi vuotta ohjelman käynnistymisen jälkeen työllisyyspoliittiset tavoitteet olivat toteutuneet heikosti. Vastaavia esimerkkejä keskitetyn ennakkoinnin epäonnistumisesta tunnemme runsaasti. Selvityshenkilöt eivät näe, että opintotietojen kokeilu tai toisaalta tilienkään kautta kulkevan osarahoituksen kanavoiminen yksilöiden kautta heikentäisi ammatillisen koulutuksen työllisyyspoliittisia tavoitteita. Tässä yhteydessä merkittävää on tasapaino vakaan ja riittävän julkisen perusrahoituksen ja yksilön kautta kulkevan rahoituksen välillä.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvat kattavat rajoitetun määrän koulutusaloja. Niiden ammatillisen lisäkoulutuksen koulutustarjonta ei palvelisi riittävästi asetettuja tavoitteita. Vapaan sivistystyön piirissä ammatillista lisä- ja täydennyskoulutusta järjestetään pääasiassa liikunnan koulutuskeskuksissa sekä kansanopistoissa, mutta myös kesäyliopistot tarjoavat ammatillista lisäkoulutusta. Samoin opintokeskukset järjestävät ammatillista lisäkoulutusta esimerkiksi tietokoneajokorttia ja tietotyötutkintoa. Lähes kaikki ATK-koulutus toteutetaan ammatillisena lisäkoulutuksena. Toisinaan ammatillinen lisäkoulutus on myös sisällöltään ja tavoitteiltaan hyvin lähellä vapaan sivistystyön opintoina järjestettävää koulutusta. **Tätä työnjakoa tulee alueilla selkiyttää, jotta se palvelee mahdollisimman hyvin koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tarpeita.**

Ammatillisen lisäkoulutukseen kohdistuu tällä hetkellä miljoonien eurojen rahoitusleikkaukset ja lisärahoitus on kohdennettu nuorten aikuisten osaamisohjelman ja Nuorten yhteiskuntatakuun kautta nuorille tai nuorille aikuisille. Säästöjen myötä aikuiskoulutuksen tarjonta on vähentynyt. Erityisen suurena riskinä voi nähdä niiden aikuisten aseman, jotka eivät osaa hakea koulutusta itse. Selvityshenkilöt esittävät, että **5-vuotiseen kokeiluun ja hankkeena toteutettavaan opintotietojen kokeiluun ammatillisessa lisäkoulutuksessa myönnetään eduskunnan lisätalousarvion kautta lisärahoituksena 7 milj. euroa, josta 30 % osoitetaan erikseen perustettavalle momentille. Tästä osuudesta myönnetään**

harkinnanvaraiset valtionavustukset alueiden yhteisille verkostoille hakevaan toimintaan sekä tieto-, neuvonta ja ohjauspalveluihin. Hakevan ja ohjauksellisen toiminnan osalta siis lisäbudjetin rahoitus kohdistuisi myös vapaan sivistystyön ylläpitäjille. **Kokeilussa rahoitus myönnettäisiin setelirahoituksen osalta valtion harkinnanvaraisena avustuksena.** Mikäli lisärahoitusta ei saada, kokeilun rahoitus otettaisiin nykyisestä ammatillisen lisäkoulutuksen budjetista. Tämä on perusteltua, jotta koulutuksen kysyntä- ja tarvelähtöisyyttä voidaan poliittisten tavoitteiden mukaisesti tukea.

Opintosetelin laajentaminen edellyttää tarkkaa kohderyhmien harkintaa. Tampereen Case-tutkimusta varten haastatellut korostavat tavoitteiden selkiyttämistä; onko kyse ennen kaikkea työllisyyden edistämisestä, yksilön kysyntälähtöisyyden tukemisesta vai aliedustettujen ryhmien aktivoinnista. Tavoite määrittelee kohderyhmät. Haastatellut korostavat opintosetelin tarpeen arvioinnissa taloudellista arviota eli varattomuuden tulisi olla merkittävä peruste setelin saamiselle ja setelirahoituksen tulisi näin olla viimeksi käytettävä tukimuoto. Ammatillisen koulutuksen osalta työllistymisnäkökulmaa – joko lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä – ei voida sivuuttaa.

Kokeilusta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Elinikäisen oppimisen neuvoston, työpaikalla tapahtuvan oppimisen jaosto tekisi ministeriölle esitykset hakemuksen perusteella myönnettävästä setelirahoituksesta. Kokeilun oppilaitokset valittaisiin hakemusten perusteella. Valinnassa kiinnitetään huomiota, että kokeiluun tulisivat mukaan sekä suomen- että ruotsinkielellä opetusta antavia yksiköitä, eri koulutusaloja, samoin kuin koulutuksen järjestäjiä eri alueilta. Samoin huomioidaan alueen tilanne nuorisosaatan ammatillisen koulutuksen oppilaspaikkavähennysten jälkeen, sillä vähennyksillä on saattanut olla merkittävä vaikutus myös aikuiskoulutuksen järjestämisen toimintaedellytyksiin. Hakevan toiminnan avustuksen esityksen valmisteltaisiin yhteistyössä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kanssa. Tavoitteena on tukea myös niitä työmuotoja ja luotuja verkostoja, jotka syntyivät Noste-ohjelmassa.

7 Vaikutusten arviointi

Kuten väliraportissakin on tuotu esille, vapaan sivistystyön kenttään kohdistuu parasta aikaa myös moni muu uudistusprosessi. Samanaikaisten uudistusprosessien yhteisvaikutuksia on vaikea ennakoida.

Jos opintosetelimallin laajennus toteutetaan ainoastaan nykyisen rahoituksen puitteissa, ovat sen vaikutukset oppilaitosten toimintaan suuremmat kuin ne ovat lisärahoituksen turvin toteutettuna. Hakevan toiminnan ja alueellisen koordinaation lisääminen, avustusperusteisen rahoituksen kasvattaminen, uuden koulutustarjonnan kehittäminen paremmin uusia kohderyhmiä palvelevammaksi, ohjaukseen käytettävien resurssien lisääminen ovat kaikki tekijöitä, jotka vievät resursseja koulutuksesta. Erityisesti rahoituksen suuntaaminen hakevaan ja ohjaukselliseen toimintaan vähentää koulutuksen osuutta rahoituksessa. Toisaalta koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittamisen tavoitetta ei voida selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan toteuttaa ilman lisärahoitusta tai nykyisen toiminnan voimakasta uudelleen suuntaamista. Hakevan toiminnan voimakkaalla lisäämisellä on tässä esityksessä täysin keskeinen merkitys.

Oppilaitosten keskinäinen ja viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön lisääminen ohjaus- ja hakevassa toiminnassa tuo synergiaetuja. Yhteistyö antaa mahdollisuuden tavoittaa merkittävässä määrin uusia ryhmiä, kertoa koulutusmahdollisuuksista, selvittää koulutustarpeita, sekä tehostaa ohjausta.

Vapaan sivistystyön opintosetelikokeilun laajentaminen tarkoittaa virkamiestyön lisääntymistä vähintään yhdellä henkilötyövuodella kansallisella tasolla. Työn lisääntyminen koostuu monista tekijöistä: volyymin kasvusta, avustusperusteisen rahoituksen kasvusta, päätökseen liittyvien tekijöiden lisääntymisestä sekä aluetason roolin kasvusta. Erityisesti valtionavustuksina myönnettävään rahoitukseen liittyy myös merkittävästi enemmän byrokratiaa kuin laskennallisina valtionosuuksina myönnettävään rahoitukseen, esimerkiksi raportointivelvoitteen kautta. Mallin ja toimintatapojen kehittäminen ja vakiinnuttaminen vievät hallinnon resursseja erityisesti toiminnan alkuvaiheessa.

III Työvoiman korkeatasoisen osaamisen vahvistaminen

8 Ehdotuksen toisen osan tavoitteet

Suomen talouden kilpailukykyä luovan korkeatasoisen osaamisen varmistaminen ja Suomen nostaminen kaikilla osaamisen kriteereillä OECD-maiden kärkeen on monitahoinen tavoite, joka edellyttää osin perinteisten koulutusratkaisujen uudelleenarviointia. Aikuis-koulutuksen näkökulmasta nämä tavoitteet tarkoittavat huomion kiinnittämistä myös hyvän peruskoulutuksen saaneiden ammattilaisten ja asiantuntijatehtävissä toimivien osaamisen kehittämiseen. Tavoitteet ovat erityisen kunnianhimoisia, kun samanaikaisesti on ratkaistavana julkisen talouden kestävyysvaje. On realistista olettaa, että jo hyvän pohjakoulutuksen saaneiden aikuiskoulutukseen ei voida suunnata merkittävästi nykyistä enemmän julkista rahoitusta. Viimevuosien aikana suomalaisten koulutustason kehitys on ollut suhteellisen hidasta moneen muuhun korkean koulutustason maahan verrattuna (OECD, 2012). Tältä osin hallitusohjelman tavoite näyttää karkaavan käsistä, ellei koulutukseen osallistumiseen saada uudenlaista dynamiikkaa. Sama koskee myös sukupolvien välisiä eroja. Nuoremmat ikäluokat ovat selvästi vanhempia ikäluokkia koulutetumpia ja myös aikuiskoulutukseen osallistuminen painottuu nuorempiin ikäluokkiin. Korkea-asteen koulutuspaikkoja on tarjolla noin 70 %:lle ikäluokkaa, eräissä maakunnissa paikoin jopa yli. Tällä hetkellä 30-vuotiaista noin 30 %:lla on korkea-asteen tutkinto. Koulutustilien on rakennuttava sellaisiksi, että ne ovat realistinen ja houkutteleva vaihtoehto sekä ammatillisen koulutuksen että korkeakoulututkinnon suorittaneille ammattilaisille sekä myös niille, jotka ovat valikoituneet vaativiin tehtäviin ilman muodollista tutkintoa.

Hallituksen asettamien koulutuspoliittisten tavoitteen saavuttaminen edellyttääkin uudenlaisen kouluttautumisen kulttuurin kehittymistä ja tukemista. Tällöin julkisen sektorin tehtävänä on luoda edellytyksiä ja kannusteita sille, että kansalaiset ottavat nykyistä enemmän vastuuta oman osaamisensa jatkuvasta ja suunnitelmallisesta kehittämisestä. Samalla aikuiskoulutuksen rahoituksen pohjaa tulee laventaa koulutuksesta hyötyvien yksilöiden ja työnantajien suuntaan. Koulutuksen taloustieteelliset tutkimuksen ovat osoittaneet, että koulutus tuottaa merkittävää taloudellista etua yksilöille ja työn tuottavuuden kasvun myötä työnantajille. Vaikka on ilmeistä, että perinteiset tutkinnot eivät tuota samalla tavalla vakaata työuraa, kuin ennen (ks. Lehikoinen, Saariaho & Suikkanen, 2003), niin kansainvälisissä vertailuissa ilmenee, että Suomessa koulutuksen taloudelliset tuotot ovat säilyneet korkealla tasolla (Lehtinen, 2004). Myös viimeisimmät OECD:n selvitykset (OECD, 2012) viittaavat koulutuksen korkeaan yhteiskunnalliseen ja yksilölliseen tuottoasteeseen. Vaikka myös korkeasti koulutettuja on työttömänä, niin korkeasti koulutettujen työttömyysaste on noin puolet alemman koulutuksen saaneiden työttömyysasteesta. Kaikki nämä havainnot puoltavat sitä, että yksilöiden ja työnantajien vas-

tuuta tulee vahvistaa sellaisen koulutuksen kustannuksista, joka kohdistuu jo tutkinnon suorittaneiden asiantuntijuuden vahvistamiseen.

Erityisesti kestävien ja pitkien työurien tavoite edellyttää tasapainoa työntekijöiden tämän hetken työtehtäviin liittyvien osaamisvaatimusten ja yksilöiden pitkän aikavälin urakehityksen ja työllistymismahdollisuuksien edellytysten välillä. Aikuiskoulutuksen rakenteita ja rahoitusta kehitettäessä on huomioitava yksilöiden sekä pitkän että lyhyen aikavälin koulutukselliset tarpeet. Toisin sanoen järjestelmän on mahdollistettava yksilön oma tavoitteellinen kouluttautuminen, joka tähtää oman työmarkkina-aseman vahvistamiseen silloinkin kun työsuhteet ovat lyhytaikaisia ja työntekijät joutuvat hakeutumaan toistuvasti uudenlaisiin tehtäviin.

Selvityshenkilöiden väliraportista annetussa palautteessa esitettiin yleisenä kritiikkinä, että yksilöiden koulutustileille ei ole tarvetta, koska suomalaisessa aikuiskoulutuksessa kysyntälähtöisyys on jo otettu riittävästi huomioon. Palautteen antajat eivät tunnistanee järjestelmässä sellaisia ongelmia, jotka johtuisivat kysyntä- ja tarvelähtöisyyden puutteesta. Kysyntälähtöisyys on moniselitteinen käsite ja sillä voidaan viitata erilaisiin periaatteisiin. Koulutustilien selvitystyön toimeksiannossa kysyntälähtöisyydellä tarkoitetaan erityisesti koulutusjärjestelmän kehittämistä niin, että se vastaa yksilöiden koulutustarpeisiin nykyistä paremmin. Esimerkiksi vapaan sivistystyön ja aikuisille suunnattujen ammatillisen koulutuksen mallien toteutuksessa on paljon yksilön kysyntälähtöisyyttä korostavia piirteitä. Samoin yksilöiden koulutusvalinnat ovat pitkällä aikavälillä suunnanneet aikuis-koulutuksen tarjontaa yleisemminkin. Selvityshenkilöt katsovat kuitenkin, että tarkasteltaessa aikuiskoulutustarjontaa kokonaisuudessaan havaitaan monia puutteita, joissa kysyntälähtöisyyden vahvistaminen voisi parantaa järjestelmän toimivuutta.

Ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen piirissä on runsaasti esimerkkejä siitä, että nykyisen koulutuksen järjestämistavat ja tarjolla oleva koulutus eivät tarkoituksenmukaisesti ja joustavasti vastaa yksilöiden ja työelämän muuntuvia tarpeita. Esimerkiksi koulutusrakenteiden ja niitä vastaavien pätevyysvaatimusten muutosten seurauksena on syntynyt runsaasti tilanteita, joissa aikaisemman koulutuksen saaneiden on vaikea saada nykyisten rakenteiden mukaista pätevyyttä muuten kuin hakeutumalla suorittamaan alusta alkaen uutta tutkintoa. Uuden tutkinnon suorittaminen on kuitenkin sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta tarkasteltuna usein epätarkoituksenmukainen ratkaisu. Kun tutkinnon suorittanut tai muuta tutkintoa opiskeleva hakee uuteen tutkintoon tutkinto-opiskelijoiksi hän pudottaa aina koulutuksen ulkopuolelle ensimmäistä koulutuspaikkaansa hakevan nuoren. Alusta alkaen suoritettava uusi tutkinto ei tarjoa myöskään tarkoituksenmukaisia opintoja pitkään työelämässä olleiden asiantuntijuuden vahvistamiseen. Samanaikaisesti, kun useamman tutkinnon opiskelu on lisääntynyt, ovat korkeakoulujen täydennyskoulutuksen volyymit laskeneet⁶.

Ammatillisilla oppilaitoksilla ja korkeakouluilla on normaalissa koulutustarjonnassaan kuitenkin runsaasti sellaisia pitkälle erikoistuneita opintoja ja tutkinnon osia, jotka päivittäisivät hyvin aiemmin suoritetun tutkinnon tuottamaa osaamista. Näin opinnot auttaisivat vastaamaan muuttuneiden työtehtävien vaatiman uudenlaisen asiantuntijuuden haasteisiin. Tällaisia opintosisältöjä ei kuitenkaan ole usein tarjolla muille kuin tutkinto-opiskelijoille. Oppilaitoksilla ei ole myöskään ollut insentiivejä monimuotoistaa koulutuksensa tarjontaa niin, että koulutukseen osallistuminen onnistuisi myös työn ohessa.

⁶ Tilanteeseen on varmasti monta syytä. Täydennyskoulutuksen julkinen rahoitus on vähentynyt (mm. pd-opinnot) ja väheneminen, korkeakoulun tutkintokoulutuksen paikkoja on ollut runsaasti tarjolla ja valinnat ovat myös suosineet henkilöitä, joilla on jo osaamista ja kokemusta. Täydennyskoulutusta tarjoavia yrityksiä on myös syntynyt paljon ja koulutus järjestäviä ja rahoittavia hankkeita on ollut runsaasti.

Avoimen korkeakoulun laaja tarjonta on merkittävästi lisännyt kansalaisten mahdollisuuksia suorittaa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opintoja. Avoimen korkeakoulun tarjonta painottuu ennen kaikkea eri oppiaineiden perusopintoihin ja jossain määrin aineopintoihin. Tämä opetustarjonta on tärkeää kansalaisille, jotka haluavat laajentaa yleissivistystään tai jatkaa opintojaan myöhemmin korkeakoulujen tutkinto-opiskelijana. Avointa korkeakouluopetusta käytetään myös jossain määrin ammatillisen jatkokoulutuksen tarpeisiin. Nykyisessä muodossaan avoin korkeakouluopetus ei kuitenkaan vastaa tarkoituksenmukaisella tavalla korkeakoulutetun työvoiman asiantuntijuuden syventämisen haasteeseen. Avoimen korkeakouluopiskelun rahoitus (valtion avustus ja hyvin matalaksi rajoitettu opiskelijan maksuosuus) ja organisointitapa eivät ole luoneet riittäviä kannustimia sille, että korkeakoulut kokonaisuudessaan olisivat ottaneet vastuuta työelämässä toimivien osaamisen ylläpitämisestä ja edelleen kehittämisestä. Tämä edellyttäisi sitä, että korkeakoulujen perustoiminnasta vastaavat yksiköt koostaisivat yhteistyössä työelämän asiantuntijoiden kanssa opetustarjonnastaan räätälöityjä kokonaisuuksia. Esimerkiksi yliopistojen ainelaitokset voisivat järjestää opintoja, jotka tarjoisivat työelämässä toimiville korkeakoulutetuille mahdollisuuden päivittää osaamisensa uusimman tieteellisen tiedon mukaisesti. On perusteltua ajatella, että maksukykyinen yksilöiden kautta ohjautuva koulutuskysyntä voisi ainakin osittain poistaa näitä edellä mainittuja ongelmia. Näin olemassa olevaa koulutustarjontaa voitaisiin hyödyntää tarkoituksenmukaisemmin. Sisällöllisesti ja toteutusmuodoiltaan räätälöitynä se vastaisi paremmin aikuisopiskelijoiden ja työssäkäyvien tarpeita.

Selvityshenkilöt ovat päätyneet siihen, että säästämiseen perustuva koulutustilimalli sisältää elementtejä, jotka soveltuvat nykyisin käytössä olevia aikuiskoulutuksen rahoitusinstrumentteja paremmin tai niitä olennaisesti täydentäen työelämässä toimivien ammatilaisten osaamisen ylläpitämiseen ja kohottamiseen. Tiivistetysti ehdotettavan kansalaisten henkilökohtaisen koulutustilin tavoitteena on:

- 1 laajentaa aikuiskoulutuksen rahoituspohjaa
- 2 lisätä yksilöiden kysyntä- ja tarvelähtöisyyttä aikuiskoulutuksen rahoituksessa, rakenteissa ja koulutustarjonnassa
- 3 vahvistaa uudenlaista kouluttautumisen kulttuuria, jolla varmistetaan työelämässä tarvittavan osaamisen ja asiantuntijuuden ylläpitäminen ja suunnitelmallinen kehittäminen ja
- 4 tukea näin kestäviä työuria.

9 Kohti kansalaisten koulutustilejä

9.1 Kenelle tilit?

Selvityshenkilöt ehdottavat, että pitkän tähtäimen toimenpiteenä aloitetaan kattavan säästämiseen perustuvan koulutustilimallin ja sen edellyttämien hallinnollisten rakenteiden kehittäminen. Tulevaisuudessa jokaisella yli 25-vuotiaalla Suomessa vakituisesti asuvalla olisi mahdollisuus aktivoida henkilökohtainen koulutustili ja säästää järjestelmän tarjoamin ehdoin omaa myöhempää aikuiskoulutustaan varten. Vaikka tilin tavoitteena on erityisesti tukea korkeatasoisen ammatillisen osaamisen edelleen kehittämistä, niin tilin avaaminen ei vaatisi työhistoriaa eikä voimassaolevaa työsuhdetta. Myös yrittäjillä tai erilaisista syistä tilapäisesti työvoiman ulkopuolella olevilla (esim. vanhempainvapaat) olisi oikeus avata tili. Tämä on perusteltua monesta syystä. Ensinnäkin yrittäjyyden lisääminen on kansantalouden kestävyyyden kannalta keskeinen tavoite. Toisaalta esimerkiksi pitkältä hoitovapaalta työhön palaaminen saattaa edellyttää korkeastikin koulutetuilta työntekijöiltä osaamisen päivittämistä, jota voitaisiin tukea koulutustilijärjestelmällä.

9.2 Säästöosuus ja valtion vastinrahoitus

Selvityshenkilöt ehdottavat, että kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilijärjestelmän suunnittelu aloitetaan seuraavassa kuvattujen ehtojen mukaisesti. Myöhemmin kokemusten karttuessa ja tilin käytön yleistyessä ehtojen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee jatkuvasti seurata. Samoin euromääräisiä ehtoja tulee tarkistaa suhteessa palkka- ja kustannustason muutoksiin. Tilin käytön avaaminen edellyttäisi oman rahan tallettamista vähintään 300 euroa. Valtion tukea myönnetään 50 prosenttia tilille säästetystä summasta kuitenkin enintään 500 euroa vuodessa ja enintään 1 500 euroa kymmenen vuoden aikana. Myöhemmin tiliä voidaan kartuttaa myös työnantajien osuudella.

Valtion vastinosuus toteutetaan ensisijaisesti suorana valtion avustuksena. Verovähennyksen avulla voidaan vahvistaa haluttua toimintaa. Selvityshenkilöt suosittelivat julkisen tuen maksamista ensisijaisesti suorana budjettitukena verovähennyksen sijaan, koska se mahdollistaa läpinäkyvämmän valtion budjettitalouden. Hallitus on myös hallitusohjelmassaan sitoutunut välttämään verotukia: "Hallitus ei käytä verotukia kehyksen kiertämiseen menosäännön tarkoituksen vastaisesti." Verotukien vaatiman infrastruktuurin kustannukset tulevat myös maksettavaksi täysimääräisesti riippumatta tuen käytön laajuudesta. Suoralla tuella voi olettaa myös olevan veroetua parempi kannustinvaikutin, koska saatu

hyöty on helpompi hahmottaa. Kannustinefektiin vaikuttaa myös se, myönnetäänkö vastinrahoitus säästämisen tai rahan käytön yhteydessä.

Koko julkisen talouden näkökulmasta vähitellen laajeneva koulutustilijärjestelmä voidaan toteuttaa lähes kustannusneutraalisti, koska malli tuo merkittävän yksityisen lisärahoituksen julkiseen koulutusjärjestelmään. Täydennyskoulutukseen suunnatuista varoista valtaosa kohdistuu palkkoihin ja sitä kautta suhteellisen nopeasti verotettavan tulon kasvuun. Lisäksi korkeatasoisen täydennyskoulutuksen seurauksena työn tuottavuus nousee ja vahvistaa talouskasvua. Näin suhteellisen vähäinen julkinen panostus johtaa pidemmällä aikavälillä merkittävään koulutuksen volyymin kasvuun ja rahoitus-pohjan laajenemiseen.

Puolet valtion vastinosuuteen tarvittavasta rahoituksesta otetaan aikuiskoulutukseen suunnatusta budjettirahoituksesta. Tilimallin kokonaisvaikutukset huomioon ottaen merkittävä osa valtion vastinrahoituksesta voidaan osoittaa olemassa olevan aikuiskoulutusbudjetin ulkopuolelta lisärahoituksena, koska rahoitus palautuu valtion budjettiin kasvavina verotuloina välittömän palkkasumman kasvun kautta. Tämän lisäksi mallin kansantaloudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon tuottavuuden kasvuun perustuvat pidemmän aikavälin verotuloja lisäävät vaikutukset. Koulutuksen järjestäjien näkökulmasta suoran valtion tuen pieneneminen korvautuu huomattavasti suurempana opiskelijoiden maksamien maksujen kautta. Valtion näkökulmasta vastinrahoituksella suunnataan yksityistä kulutusta alueelle, minkä tuotto-odotus on yhteiskunnan kokonaisedun kannalta hyvä.

Jotta tilille asetetut tavoitteet toteutuisivat, tulisi sen käytön laajeta koskemaan huomattavaa osaa työikäisestä väestöstä. Jos tiliä käyttää vuosittain 100 000 kansalaista ja keskimääräinen säästöosuus on 500 euroa, niin tarvittava valtion vastinrahoitus olisi 25 miljoonaa euroa. Tästä puolet otettaisiin aikuiskoulutuksen rahoituksesta. Jos sama määrä rahaa käytettäisiin koulutukseen vuoden aikana, niin se tarkoittaisi 75 miljoonan euron lisäystä oppilaitoksiin suuntautuvaan koulutuskysyntään.

Yksilölle tilin voi katsoa tarjoavan alennuksen maksullisesta koulutuksesta. Esimerkiksi painopinnan valmistajan ammattitutkinto maksaa tällä hetkellä osallistujalle 600 euroa. Työntekijä, joka haluaa osallistua koulutukseen ja suorittaa tutkinnon säästäisi ensimmäisenä vuotena 300 euroa ja saisi siihen 150 euron vastinrahoituksen. Seuraavana vuonna hän säästäisi 100 euroa, johon lisättyinä 50 euron vastinrahoitus nostaisi tilillä olevan summan 600 euroon. Työntekijä voi myös tehdä työnantajan kanssa sopimuksen siitä, että ensimmäisen vuoden säästöosuuden ja valtion vastinrahoituksen päälle työnantaja osoittaa tilille 150 euroa, jotka yhdessä kattavat ammattitutkinnon kustannukset.

Yleisen rahoitusmallin lisäksi valtiolla olisi mahdollisuus kohdentaa tilien kautta erityistä rahoitusta haluamalleen kohderyhmälle koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi jollekin maantieteelliselle alueelle, tai tietylle nopean rakennemuutoksen kohteeksi joutuneelle ammattiryhmälle suunnattavat tuet. Henkilökohtaiset koulutustilit tarjoaisivat myös yrityksille mahdollisuuden tukea rakennemuutosten ja tuotannon uudelleenjärjestelyjen seurauksena työttömiksi joutuvien työntekijöittensä lisä- tai uudelleen koulutustautumista ja vahvistaa näin heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

Tilille sijoittaminen voi tarkoittaa yksilölle pitkäaikaistakin talletusta, ja tallennetut varat on siksi suojattava inflaation varalta. Osana tilimallin jatkovalmistelua selvitetään, miten tilille talletettujen varojen reaalin arvo voidaan varmistaa tai kasvattaa sen arvoa. Yhtenä mahdollisuutena on, että eläkesäästämisen tavoin yksilö voi sijoittaa varojaan esimerkiksi talletuksiin, osakkeisiin tai rahasto-osuuksiin.

Yksilöllä on oikeus saada koulutukseen käyttämättä jääneet varat määräajan jälkeen takaisin normaaliin käyttöön. Olennaista tämän suhteen on vastinrahan maksamisajankohta maksamisajankohta ja tai mahdollisen verovähennyksen toteuttamisajankohta. Jos valtion vastinrahoitus liitetään tilille tallettamiseen, niin palautettava osuus on vain henkilön säästämä summa ja sen arvon muutokset (korkotuotto) vähennettyjä kohtuullisilla kustannuksilla. Rahojen käyttöhetkeen liittyvä valtion vastinrahoitus (tai verovähennys) olisi tässä suhteessa yksinkertaisempi malli. Toisaalta käyttövuonna maksettava vastinrahoituksen malli voi vähentää julkisen rahoituksen kannustavaa vaikutusta pitkän aikavälin säästämiseen. Kannustin voisi olla parempi silloin, jos vastinosuus saadaan näkymään tilille jo säästövaiheessa.

9.3 Millaiseen koulutukseen?

Koulutustiliiä voitaisiin käyttää joko kertaluonteisen koulutuksen hankintaan, koulutusjaksoihin, laajemman kokonaisuuden opiskelijamaksuihin ja erikseen määriteltyihin ohjauspalveluihin. Opiskelija toimittaisi koulutusta koskevat tiedot koulutustilin ylläpitäjälle, joka tiedot tarkastettuaan maksaa opiskelumaksun suoraan oppilaitokselle. Osana valtakunnallista oppijan verkkopalveluhanketta kehitetään sähköistä järjestelmää, jolla voidaan joustavasti hoitaa sekä ilmoitus koulutuspaikasta että tarkistaa koulutuksen kuuluminen tilijärjestelmän piiriin. Lisäksi järjestelmän kautta hoidetaan koulutukseen osallistumisen kontrolli. Koulutuksen peruuntuessa tai toisaalta yksilön ollessa estynyt osallistumasta koulutukseen joko kokonaan tai osittain noudatettaisiin vakiintuneita kuluttajan suojan periaatteita.

Olennainen ratkaistava kysymys on, mihin koulutukseen varoja voidaan käyttää. Lähtökohdana on, että henkilökohtaisen koulutustilin varoja voidaan käyttää julkisen valvonnan piiriin kuuluvien oppilaitosten koulutukseen. Eräs käyttökelpoinen raja on jo tehty opintovapaalaissa. Tilin käyttöoikeuden rajaaminen pysyvästi opintovapaalain mukaiseen koulutukseen ei kuitenkaan ole täysin perusteltua kahdesta syystä: yksilöiden oma korkea säästöosuus ei anna perusteita rajata koulutusta ainoastaan julkisen valvonnan alaiseen koulutukseen, toisaalta monella alalla merkittävän osa täydennyskoulutuksesta järjestävät muut kuin julkisen valvonnan alaiset oppilaitokset. Opintovapaalain uudistamistyö on työ- ja elinkeinoministeriön johdolla parhaillaan käynnissä ja uudistustyö saattaa tuoda muutoksia myös vapaaseen oikeuttavan koulutuksen määrittelyyn.

Jo väliraportissa kuvattiin tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden keskeistä ja uutta roolia aikuis- ja täydennyskoulutuksessa. Ohjaus voi osana koulutusta tai omana kokonaisuutena saada myös aiemmin tunnistamattomia tehtäviä oppimisprosessissa. Ohjaus on usein myös merkittävä askel oppimis- ja opiskeluprosessin alussa. Koulutustileillä voitaisiin vauhdittaa myös tällaisten uusien innovaatioiden syntyä ja kehittämistä. Koulutuksen alan laajentaminen yksityisen sektorin tai ulkomaisten oppilaitosten tarjontaan edellyttää aina jonkinlaista laadunvarmistusmenettelyn kehittämistä. On myös selvitettävä tulisiko opiskelijalla olla muutoksenhakuoikeus, jos hänen esittämänsä koulutusta ei hyväksytä tililtä kustannettavaksi.

Kuten edeltä on tullut ilmi, olennainen osa koulutustilien dynaamisten vaikutusten vahvistamista on koulutuksen tarjontaan liittyvät ratkaisut. Selvityshenkilöt katsovat, että tulevaisuudessa nuorille suunnatun tutkintokoulutuksen ei tulisi olla enää ilmainen ammatillisen jatkokoulutuksen väylä aikuiskoulutuksessa. Sen sijaan oppilaitosten tulisi tarjota jo tutkinnon suorittaneille sekä erilliskursseja että tutkintoon johtavaa koulutusta maksullisena ammatillisena jatkokoulutuksena. Koulutustarjontaa vaikuttavia kehittämis-

prosesseja on selvityshetkelläkin meneillä, kuten korkeakoulujen erikoistumiskoulutusten kehittämistyö. Koulutustilien valmistelun yhteydessä tulisikin varmistaa, että koulutusmaksuja koskevia määräyksiä muutetaan niin, etteivät ne estä koulutustilin kautta rahoitettavan koulutustarjonnan kehittämistä.

9.4 Tilien hallinnointi

Päätös tilien hallinnoinnista on tärkeä järjestelmän kehittämiseen liittyvä kysymys. Hallinnointitahon tulee tukea tilien kehittämiseen liittyviä tavoitteita ja samalla hallinnoinnin tulee olla niin kustannustehokasta kuin mahdollista. Tällä hetkellä ei ole olemassa sellaista täysin ilmeistä organisaatiota, jolla olisi valmiina kaikki koulutustilimallin käynnistämisen edellyttämät järjestelmät ja osaaminen. Selvityshenkilöt näkevät kaksi pääasiallista vaihtoehtoa tilien hallinnointiin: Koulutusrahasto⁷/työttömyysvakuutusrahaston tai SADe-hankkeen oppijan verkkopalvelun palvelukokonaisuuden yhteyteen luodun järjestelmän. Molemmilla vaihtoehdoilla on vahvuuksia ja heikkouksia tilien tavoitteiden näkökulmasta. SADe-hankkeen kytkeminen koulutustilien toteuttamiseen on joka tapauksessa aivan keskeistä.

Koulutusrahasto olisi perusteltu organisaatio koulutustilien hallinnoivaksi tahoksi, koska siellä on osaamista koulutuksesta, koulujärjestelmästä sekä ainakin jossain määrin sellaisia teknisiä valmiuksia, joita tilien hallinnointi edellyttää. Koulutustili sopisi myös hyvin sen tämänhetkisiin tehtäviin. Työttömyysvakuutusrahasto koulutusrahaston ”taustalla” takaisi merkittävän voimavaran tilien pankkimaiseen hallinnointiin. Tilin käyttöön liittyvät prosessit taas tulisivat todennäköisesti olemaan vähintään osittain samankaltaisia kuin koulutusrahaston tällä hetkellä hallinnoimat hakuprosessit. Koulutusrahasto vastaisi hakemusten käsittelystä, ennakkopäätöksistä tilin käyttöön oikeuttavasta koulutuksesta sekä toimisivat yhteistyötahona koulutuksenjärjestäjien suuntaan. Koulutusrahasto ottaa käyttöön vuoden 2013 loppuun mennessä uuden tietojärjestelmän, mikä on erittäin joustava järjestelmän kehittämiseksi. Uusi järjestelmä on luotu tunnetuille alustoille ja on hyvin yhteensopiva monien viranomaistietojärjestelmien kanssa.

Ehdotuksen mukaisesti Koulutusrahasto vastaisi tileillä olevien varojen hallinnoinnista yhteistyössä työttömyysvakuutusrahaston kanssa. Lokakuun 2012 alussa voimaan tuleva laki siirtää työttömyysvakuutusmaksujen määräämisen ja perinnän työttömyysvakuutusrahastolle. Uudistuksen myötä työttömyysvakuutusrahastolla on jo tällä hetkellä valmiuksia valmistella esimerkiksi rekistereitä ja muita teknisiä ratkaisuja, joita myös tilien hallinnointi edellyttäisi.

Väliraportissa on esitelty laajasti SADe-hankkeen oppijan verkkopalvelukokonaisuutta, hankkeen tavoitteita ja sen merkitystä koulutustileille asetetuille tavoitteille. OPH:n esiselvitysraportti aikuiskoulutuksen hakupalvelusta valmistui kesäkuun alussa 2012. Toistaiseksi aikuiskoulutuksella ei ole yhteistä koulutustieto-, haku- ja valintapalvelua.

OKM:n aikuiskoulutuspolitiikan yksikkö on linjannut, että projektin aikana palveluun tuodaan hakumahdollisuus seuraaviin aikuiskoulutuksiin ja/tai tutkintoihin: 1) aikuisten perusopetus 2) aikuisten lukiokoulutus (pois lukien aineopinnot) 3) ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot sekä niihin valmistava näyttötutkintoperusteinen koulutus 4) maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen

⁷ Koulutusrahasto on työmarkkinaosapuolten (työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen) hallinnoima rahasto, jonka tehtävänä on edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tukea ammatilliseen koulutukseen ja kehittämiseen. Rahaston etuuksia ovat palkansaajille ja yrittäjille maksettava aikuiskoulutustuki sekä ammatillisen näyttötutkinnon suorittaneille maksettava ammattitutkintostipendi.

valmistava koulutus 5) vapaan sivistystyön pitkäkestoinen aikuiskoulutus 6) Muut koulutukset, jotka viedään jo nykyiseen KOULUTA-tietokantaan (valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus, kotitalousopetus, ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaava ja valmistava koulutus, ei tutkintoon johtava aikuisten ammatillinen lisäkoulutus).

Oppijan verkkopalvelut -hankkeen ja SADe-ohjelman rahoituksen ulkopuolelle jää tois-
taiseksi siis haku seuraaviin aikuiskoulutuksiin: 1) lukioiden yksittäiset aineopinnot
2) yksittäiset näyttötutkinnon osat 3) vapaan sivistystyön lyhytkurssit 4) haku yleisiin
kielitutkintoihin 5) haku valtiohallinnon kielitutkintoihin 6) haku kääntäjätutkintoihin
7) haku muiden hallinnonalojen koulutuksiin 8) haku työvoimapoliittiseen koulutukseen
9) haku oppisopimuskoulutukseen. Palveluun ei sisällytetä myöskään henkilöstökoulu-
tukseen hakua. Yhteishaun ulkopuolinen palvelu olisi aikuiskoulutuksen järjestäjille vapaa-
ehtoinen eli niiden ei olisi pakko ilmoittaa koulutustarjonnasta verkkopalvelussa, mutta
hankkeen tavoitteeksi on nimenomaisesti asetettu pirstaleisen koulutustarjontatiedon
kokoaminen ja kattavan hakupalvelun luominen myös yhteishaun ulkopuolella olevaan
koulutukseen ja aikuiskoulutukseen.

Sekä yksilön että koulutuksen tarjoajien näkökulmasta olisi erittäin hyödyllistä, että
pitkällä aikavälillä samasta paikasta löytyisivät niin koulutuksentarjonta, mahdollisuus
hakeutua opintoihin, rekisteröidä opintosuoritukset sekä mahdollisuus suorittaa mah-
dollinen koulutusmaksu. Koulutustilin käyttöön oikeuttavan koulutuksen arviointi,
rahoituspäätökset ja käytön seuranta soveltuisivat hyvin verkkopalvelun kokonaisuuteen.
Koulutustilien hallinnointia ajatellen SADe-hankkeen haaste on aikuiskoulutusta koske-
van hakupalvelun varhainen vaihe, epävarmuus rahoituksesta hankkeen toteutumiseksi ja
suunnitelmat koulutuksen rajauksista palvelussa. Oppijan verkkopalvelun käyttöönoton
myötä tarkoitus on sulauttaa siihen nyt käytössä olevat hakijan palvelut, Koulutusnetti ja
Opintoluotsi -palvelut. Mikäli koulutustilin käyttöoikeus myöhemmin laajennetaan muu-
hun kuin julkisen valvonnan alaiseen koulutukseen, niin se edellyttää myös järjestelmää
hallinnoivalta organisaatiolta keinoja näiden koulutuksen muotojen tarkoituksenmukai-
suuden arviointiin.

Riippumatta siitä, miten koulutustilien hallinnointi lopulta organisoidaan, selvitys-
henkilöt näkevät välttämättömänä, että SADe-hankkeen aikuiskoulutuksen hakupalvelua
koskevissa määrittelyissä ja teknisessä kehitystyössä otetaan alusta asti huomioon mah-
dollisuus luoda yhteys koulutustilien ja SADe-hankkeen palveluiden välille. Teknisen
yhteyden tulisi mahdollistaa esimerkiksi tiedon välityksen koulutukseen hyväksynnästä
tiliä hallinnoivalle taholle, tiedonsiirron koulutuksen suorittamisesta ja opintosuoritusten
rekisteröinnin.

10 Jatkotoimenpiteet

Selvitystyön puitteissa ei ollut mahdollista pureutua yksityiskohtaisesti koulutustilien hallinnoinnin ja käytön kysymyksiin. Ehdotus koskee pidemmällä aikavälillä luotavaa järjestelmää, jonka valmistelua varten on tarkoituksenmukaista perustaa erillinen työryhmä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Valmistelutyön yhteydessä tulee selvittää yksityiskohtaisesti ainakin seuraavia kysymyksiä:

1. Koulutuksen maksullisuuden ja maksuttomuuden kokonaistarkastelu

Koulutustilit on tarkoitettu koulutusmaksujen kattamiseen. Tämä edellyttää myös joustavan koulutustarjonnan kehittämistä, johon ainakin osa rahoitusta kanavoituu osallistujien suorittamien maksujen kautta. Nykyiset tutkintokoulutuksen maksuttomuutta koskevat säädökset rajaisivat suuren osan julkisten oppilaitosten koulutuksesta mallin ulkopuolelle. Tässä ehdotettavan koulutustilimallin päämäärien toteutuminen edellyttää sitä, että tarjottavan koulutuksen maksuttomuus ja maksullisuus määriteltäisiin osin uudelleen. Johdonmukaisinta olisi erottaa toisistaan tutkinnon ja maksuttomuuden määrittelyt (OKM, 2012:22) ja päättää erikseen, miten laajat opiskelijalle maksuttomat opinnot yhteiskunta haluaa kansalaisille tarjota. Tätä kautta myös nykyinen tutkintokoulutus avautuisi olennaisesti nykyistä joustavammin palvelemaan aikuiskoulutuksen tarpeita. Tässä yhteydessä on kuitenkin varmistuttava, että myös myöhemmin koulutusvalintoihin kypsyneet pysyvät varallisuudesta riippumatta suorittamaan tutkintotavoitteista koulutusta. Koulutusmaksujen kokonaistarkastelun yhteydessä on tarpeen selkiinnyttää avoimen korkeakouluopetuksen ja korkeakoulujen tarjoaman muun maksullisen koulutuksen välistä työnjakoa. On perusteltua säilyttää avoin korkeakoulutus julkisesti tuettuna ja opiskelijalla edullisena mahdollisuutena suorittaa korkeakouluopintoja. Työelämän asiantuntijuuden vahvistaminen edellyttää kuitenkin toisenlaisen avointa korkeakouluopetusta eriytyneemmän koulutustarjonnan kehittämistä korkeakouluissa. Kokonaisuuteen liittyvät olennaisesti myös korkeakoulujen rahoitusjärjestelmän kannustimet kehittää työelämässä oleville asiantuntijoille korkeatasoista täydennyskoulutusta.

2. Koulutustilejä hallinnoivan yksikön valinta edellyttää yksityiskohtaista analyysiä olemassa olevien järjestelmien soveltuvuudesta koulutustilien hallintaan.

Koulutustilimalliin siirtymisen kannalta on olennaista, että järjestelmä on mahdollisimman kevyt ja kustannustehokas. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää myös tehokasta

tiedotustoimintaa ja yhteistyötä keskeisten toimijoiden kuten oppilaitosten ja aikuiskoulutuksen hakujärjestelmää ylläpitävän organisaation kanssa.

3. Tarvittavien säädösten yksityiskohtainen valmistelu.

Lakimuutoksia edellyttävät ainakin rahaston/rahastojen oikeus ottaa vastaan rahaa, ylläpitää henkilörekisteriä sekä pitää kirjanpitoa tileillä olevasta rahasta. Rahastojen käyttö tilien hallinnoinnissa mahdollistaa myös työnantajien osallistumisen tilien rahoitukseen, silloin kun kyse on ammatillisesta osaamisen kehittämisestä ja työnantajien intressien piiriin kuuluvasta osaamisen kehittämisestä.

4. Muiden rahoittajien, erityisesti työnantajien osallistumisen valmistelu.

Yksilöiden tileille voisivat tallettaa rahaa alusta asti myös yksittäiset työnantajat. Erityisesti on selvitettävä sitä, miten henkilökohtaista koulutustiliä voitaisiin käyttää mittavissa irtisanomistilanteissa työntekijöiden uudelleen kouluttautumisen tukemiseen. Tilimallin tavoitteet huomioon ottaen on pitkällä aikavälillä pyrittävä siihen, että yksilöiden ja työnantajien rahoitusosuuksista sovitaan kollektiivisesti työelämän sopimuksilla. Tätä kehittämissuuntaa tukee myös hallitusohjelmassa esitetty tavoite: ”Selvitetään mahdollisuudet kehittää valtakunnallisen koulutusrahaston toimintaa niin, että jokaiselle työntekijälle kertyisi työsuhteen ajalta koulutusoikeutta, jota voidaan käyttää työsuhteen aikana tai sen päätyttyä ammattitaidon kehittämiseen.”

11 Vaikutusten arviointi

Koulutustilien käyttöönoton kriittinen kysymys on niiden houkuttelevuus kansalaisten keskuudessa. Tätä ei ole mahdollista tietää eikä oikein arvioidakaan etukäteen, koska käyttöön ei vaikuta ainoastaan tiliin liittyvät ominaisuudet vaan esimerkiksi koulutustarjonnan säätelyssä tehdyt ratkaisut. Järjestelmän vaikutusten arviointi joudutaan perustamaan erilaisille vaihtoehdoille tilien käyttöönoton laajuudesta. Tämän vuoksi esitämme kaksi skenaariota, joista ensimmäinen perustuu olettamukselle, että järjestelmästä tulee suosittu. Toinen skenaario puolestaan lähtee siitä, että vain pieni joukko kansalaisia avaa koulutustilin.

Skenaario 1. Koulutustileistä tulee suosittu väline investoida omaan osaamiseen.

Kansalaiset ottavat uuden tilimallin vastaan mahdollisuutena, joka auttaa heitä osaamisen ja ammattitaidon kehittämisen. Muutaman vuoden varovaisen kehityksen jälkeen tilin käyttö laajenee nopeasti. Aikuisilla on käytettävissään merkittävä määrä koulutustileille kertynyttä resurssia, joka synnyttää uudenlaista työntekijöiden koetuista osaamistarpeista syntyvää koulutuskysyntää. Tämä puolestaan johtaa uudenlaiseen koulutustarjontaan ammatillisissa oppilaitoksissa ja korkeakouluissa. Uudet tarjottavat koulutuskokonaisuudet suunnitellaan yhdessä työelämän edustajien kanssa ja ne ovat osittain lyhytkestoisia täsmäkoulutuksia osittain pitkän aikavälin asiantuntijuutta ja työmarkkina-asemaa vahvistavia tutkintoja. Tileille kertyneiden varojen käyttö koulutukseen luo uudenlaista dynamiikkaa aikuiskoulutukseen ja johtaa nopeasti sellaisten koulutuskokonaisuuksien kehittämiseen, jotka mahdollistavat joustavan työn ohessa opiskelun.

Työelämässä olevien ja jo aiemman tutkinnon suorittaneiden koulutus tapahtuu maksullisena koulutuksena, jonka kustannukset katetaan suurimmaksi osaksi tileille kertyneillä säästöillä ja valtion osuudella. Näin jo tutkinnon suorittaneet osaamistaan kehittävät aikuiset eivät vie ensimmäistä tutkintoaan suorittavien aloituspaikkoja. Tämä puolestaan lisää koulutuksellista tasa-arvoa, nopeuttaa nuorten opiskelemaan pääsemistä ja pidentää tätä kautta työuria.

Uudenlaisen kouluttautumisen kulttuurin myötä huomattava osa työelämässä olevista erilaisen pohjakoulutuksen saaneista ammatillisista suunnittelee omaa osaamisensa kehittämistä pitkäjänteisesti. Suomeen alkaa kehittyä myös aiempaa korkeatasoisempia erityisasiantuntijuuteen tähtäviä jatkokoulutuspolkuja.

Koulutustiliin liitettävä vastinrahoitus vähentää jossain määrin oppilaitosten aikuiskoulutukseen osoitettua suoraa valtion tukea, mutta tämä korvautuu nopeasti tileiltä makset-

tavien koulutusmaksujen kautta. Rahoitus ei kuitenkaan lisäänty samalla tavalla kaikissa oppilaitoksissa. Koulutustileiltä tulevan rahoituksen suuntautuminen riippuu siitä, miten korkeatasoisia ja kiinnostavia opiskeluohjelmia oppilaitoksen tuottavat. Koulutustilien kautta tuleva rahoitus johtaa aikuiskoulutuksen volyymin kasvuun ja ne laajentavat oppilaitosten rahoituspohjaa.

Valtion vastinosuuksina järjestelmään sijoittamat rahat palautuvat takaisin julkiseen talouteen kasvaneina verotuloina ja pidemmällä tähtäimellä myös osaamisen tason kohoamisen synnyttävän tuottavuuden kasvun kautta.

Skenaario 2. Koulutustili jää pienen ryhmän rahoitusmuodoksi.

Ilmaisen koulutuksen tarjonta koetaan niin laajasti yhteiskunnan velvollisuudeksi, etteivät ihmiset ole halukkaita avaamaan koulutustilejä ja säästämään omaa rahaansa koulutautumiseen. Koulutustilejä ja sitä kautta valtion vastinosuutta käyttävät vain ne, jotka muutenkin olisivat investoineet omaan koulutukseensa. Näin tilit eivät olennaisesti lisää aikuiskoulutukseen osallistumista. Tilien kautta maksetaan jo olemassa olevan koulutuksen kustannuksia. Kysynnän puuttuessa ei myöskään synny uutta työelämän asiantuntijuuden kehittymistä palvelevaa koulutustarjontaa. Koska järjestelmä käytön laajuutta ei osattu ennakoida, sen hallinnointi luotiin huomattavasti laajempaa tilien käyttäjien joukkoa varten. Näin koulutustilien hallinnoinnin kustannukset suhteessa tilien vähäiseen käyttöön nousevat suuriksi.

12 Keskeiset ehdotukset ja johtopäätökset



Kuva 2. Selvityshenkilöiden ehdotuksen keskeiset elementit.

Selvityshenkilöiden kahdesta osasta koostuva esitys pyrkii vastaamaan aikuiskoulutukseen osallistumisen keskeisiin ongelmiin. Esityksen tavoitteena on vastata hallitusohjelmassa, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa sekä selvitystyön toimeksiannossa henkilökohtaisille koulutustileille asetettuihin tavoitteisiin. Esityksen lähtökohtana on ottaa huomioon aikuisväestömme erilaiset aikuiskoulutukselliset tarpeet ja mahdollisuudet. Esityksen tavoitteena on lisätä aikuiskoulutuksen rahoituksen kysyntä- ja tarvelähtöisyyttä, vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja laajentaa aikuiskoulutuksen rahoituspohjaa. Esitys rakentuu toisaalta olemassa olevan järjestelmän kehittämiseen. Tämän tavoitteena on varmistaa, että nykyisen koulutusjärjestelmämme osat palvelevat niille asetettuja tavoitteita. Esitys hahmottelee myös tavoitteet, perusteet ja kehittämisen suuntaviivat aivan uudelle järjestelmälle.

Aliedustettujen ryhmien tukeminen opintosetelimallia kehittämällä

Suomessa vapaan sivistystyön oppilaitoksissa käytössä oleva opintoseteli on rahoitusjärjestelmänä tavoitteeltaan lähimpänä koulutustilejä. Opintoseteleille (voucher) ominaista on, että rahoitus kanavoituu eri lähteestä kuin mistä ostaminen tapahtuu. Suomessa tällä hetkellä toimiva opintosetelirahoitus on kuitenkin koulutuksen järjestäjälle tai oppilaitokselle

suunnattu resurssi. Sen avulla se voi kohdistaa taloudellisen tuen sellaisia ryhmiä edustaville yksilöille, joiden osallistumista aikuiskoulutukseen halutaan tukea. Opintosetelillä katetaan opintomaksut tai osa niistä.

Kataisen hallituksen hallitusohjelman keskeiset tavoitteet – koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen, aikuiskoulutuksen osallistumisasteen nostaminen ja yleisen osaamistason kohottaminen – ovat koulutustilien kehittämisen lähtökohtana. Samaan tavoitteeseen tähtää moni muukin käynnissä oleva koulutuspoliittinen kehittämisprosessi. Selvityshenkilöt pitävätkin tärkeänä, että tässä ehdotetun opintosetelimallin laajentaminen ja koulutustilien kehittäminen kytketään tiiviiksi kokonaisuudeksi muiden kehittämistoimien kanssa. Opintosetelimallin kehittäminen vastaamaan sille asetettuja tavoitteita edellyttää paitsi setelirahoituksen lisäämistä myös muita voimakkaita kehittämistoimia:

1 Luodaan edellytyksiä ja kannusteita alueelliseen yhteistyöhön

Ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan pysyvä rahoituksellinen kannustin alueelliseen yhteistyöhön, jonka tavoitteena on koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittaminen. Oppilaitosten välisen yhteistyön lisäksi keskeistä on eri aliedustettuja ryhmiä paremmin tavoittavien organisaatioiden sekä muiden vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa tehtävä yhteistyö. Yhteistyötä tulisi tiivistää erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden sekä työvoimahallinnon kanssa. OKM ja TEM ovat yhdessä määritelleet ELY-keskusten alueellisiksi tehtäviksi juuri tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden (TNO-palvelut) kehittämisen koordinoinnin ja ohjaukseen liittyvän osaamisen kehittämisen. Selvityshenkilöt ehdottavat, että uusien alueellisten yhteistyöryhmien erityiseksi tehtäväksi tulisi myös opintoseteliyhteistyön ja erityisesti hakevan ja ohjauksellisen työn koordinointi alueilla.

2 Lisätään hakevaa ja ohjauksellista työtä

Selvityshenkilöt ehdottavat hakevan toiminnan osuuden nostamista 30 %:iin setelirahoituksesta.

Rahoitus olisi tarkoitettu sekä hakevaan toimintaan että eriasteisiin tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluihin. Hakevaan ja ohjaukselliseen työhön on voitava varata henkilöresurssi oppilaitoksissa ja yhteistyötä ohjauksen järjestämiseksi vahvistetaan myös oppilaitosten välillä. Hakevaa toimintaa tarvitsevien aliedustettujen ryhmien yleismäärittely tehtäisiin valtakunnallisesti opetus- ja kulttuuriministeriössä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän esityksestä. Selvityshenkilöt katsovat, että opintosetelioikeuden suoraa tiedottamista oikeutetuille tulee lisätä. Vapaan sivistystyön oppilaitoksille sekä ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvan omaaville ja kokeilun piirissä oleville koulutuksen järjestäjille määriteltäisiin erityiset aliedustettujen ryhmät, joiden koulutukseen saamiseen niitä kannustetaan. Hakevan toiminnan rahoitus myönnettäisiin tulevaisuudessa niille oppilaitoksille, jotka ovat osa alueen yhteistyöverkostoa. Opintosetelirahoituksen hakemuksessa tulisi olla osallisina sekä vapaan sivistystyön ylläpitäjät että ne koulutuksen järjestäjät, jotka hakevat ammatillisen lisäkoulutuksen opintosetelirahoitusta.

3 Määritellään opintosetelirahoituksen kohderyhmiä osittain uudelleen

Selvityshenkilöt näkevät tarpeen kehittää nykyistä opintoseteleiden käyttäjien ryhmän määrittelyä. Olemassa olevien käyttäjäryhmien lisäksi käyttäjien piiriä tulee merkittävästi laajentaa. Selvityshenkilöt ehdottavat esimerkiksi, että eläkeläisten tulisi tulevaisuudessa

täyträä eläkeläisyyden ohella myös jokin muu kriteeri – kuten alhainen pohjakoulutus tai varattomuus - tullakseen opintasetelirahoituksen piiriin. Tässä ehdotuksessa tarkoitettu opintasetelin pääkohdejoukko olisivat edelleen yli 25-vuotiaat koulutuksessa aliedustetut ryhmät. Määrittely tehtäisiin huomattavasti nykyistä tarkemmin ja siinä huomioitaisiin alueelliset erot ja tarpeet. Sekä valtakunnallisesti että alueittain on huolehdittava setelimallin ja nuorten koulutuksen kehittämisen koordinoinnista, jotta kehittämistoimet muodostavat koulutustarjonnan ja muiden tukitoimien osalta mielekkään kokonaisuuden.

4 Vahvistetaan kysyntä- ja tarvelähtöisyyttä aikuiskoulutuksen tarjonnassa

Uusien kohderyhmien pysyvä saaminen koulutuksen piiriin edellyttää koulutustarjonnan uudelleensuuntaamista. Jokaisen opintasetelikoulutusta tarjoavan organisaation tulisi mahdollisuuksien mukaan etsiä asiakkaalle juuri hänelle sopivaa koulutusta alueen koulutusorganisaatioista. Hakevan toiminnan yhteistyön tavoitteena tulee olla yksittäisestä koulutuksenjärjestäjästä riippumattoman ohjauksen lisääminen. Tavoitteisiin pyritään lähinnä luottamuksen, yhteistyön ja “keskinäisen kontrollin” kautta. Koulutuksessa, ohjauksessa ja koulutusvalintojen tukemisessa lisätään ammatillisen koulutuksen henkilökohtaistamisen menetelmiä. Kehittämissuuntaa vahvistetaan muuttamalla myös valtionosuusrahoituksen perusteita niin, että ne kannustaisivat selvemmin koulutusten henkilökohtaistamiseen ja räätälöintiin.

5 Kasvatetaan opintasetelirahoituksen osuutta nykyisestä vapaan sivistystyön kokonaisrahoituksesta

Opintasetelirahoituksen laajentamisen rahoitus ehdotetaan toteutettavaksi kolmesta osasta. Nykyisestä vapaan sivistystyön rahoituksesta setelirahoitukseen allokoitaisiin 20 %. Osuuteen edettäisiin asteittain seuraavien vuosien aikana. Rahoitusosuus on suuri, mutta koulutuksen ulkopuolella olevien ryhmien koulutukseen saaminen edellyttää voimakasta koulutuksen rahoituksen uudelleen suuntaamista. Tavoitteen koulutus- ja yhteiskuntapolitiittisen merkittävyyden vuoksi setelirahoituksen laajentamiseen käytettäisiin myös 2 % muun aikuiskoulutuksen kokonaisrahoituksesta. Näin setelirahoituksen koko kasvaisi lähes 50 miljoonaan euroon vuosittain. Selvityshenkilöt näkevät, että rahoituspohjaa tulisi laajentaa myös työvoimahallinnon työvoimakoulutuksiin käytettävistä resursseista, koska vajaan 70 000 opintasetelikäyttäjän kohderyhmästä tälläkin hetkellä vajaa 10 000 on työttömiä.

Nykyinen aikuiskoulutuksen rahoitus on hajanainen. Yhdenkin järjestelmän osan toiminnan, ja toiminnan ohjaamisen logiikka muodostuu useasta eri palasesta. Rahoitusjärjestelmämme monimuotoisuudesta huolimatta se taipui huonosti opintasetelimallin laajennukselle asetettujen tavoitteiden tukemiseen. Rahoitukseen tarvittaisiin toisaalta vahvaa korvamerkintää hakevaan toimintaan, alueen koulutusorganisaatioiden yhteistyöhön ja uuden koulutuskysynnän mukaisen koulutustarjonnan kehittämiseen. Toisaalta taas byrokratia ei saisi kasvaa kohtuuttomaksi eikä rahoitusmuoto saisi itsessään murentaa oppilaitosten perusrahoituksen pohjaa, eikä olla muuta rahoitustapaa alttiimpi rahoitusleikkauksille tai inflaatiolle.

6 Opintasetelimalli laajennetaan kokeiluna ammatilliseen lisäkoulutukseen

Ammatillisen lisäkoulutuksen mukaan ottamista opintasetelimallin piiriin puolustavat koulutuksessa aliedustettujen ryhmien koulutukselliset tarpeet sekä todelliset kustannukset. Opiskelijamaksut valmistavasta koulutuksesta tai tutkintotilaisuuden järjestämisestä

voivat olla hyvinkin korkeita; ammatillisessa lisäkoulutuksessa jopa useita satoja euroja. Ammatilliseen lisäkoulutukseen osallistuva henkilö voisi kattaa osan tai kaikki opinto- ja tutkintokustannukset opintoselityksellä. Selvityshenkilöt ehdottavat, että opintoselitykselliset tavoitteita tuetaan ottamalla alhainen pohjakoulutus ammatillisessa lisäkoulutuksessa valtionosuusrahoituksen korotusperusteeksi. Selvityshenkilöt esittävät, että 5-vuotiseen kokeiluun ja hankkeena toteutettavaan opintoselityskokeiluun ammatillisessa lisäkoulutuksessa myönnetään eduskunnan lisätalousarvion kautta lisärahoituksena 7 milj. euroa, josta 30 % osoitetaan erikseen perustettavalle momentille. Tästä osuudesta myönnetään harkinnanvaraiset valtionavustukset alueiden yhteisille verkostoille hakevaan toimintaan sekä tieto-, neuvonta ja ohjauspalveluihin. Hakevan ja ohjauksellisen toiminnan osalta siis lisäbudjetin rahoitus kohdistuisi myös vapaan sivistystyön ylläpitäjille. Kokeilussa rahoitus myönnettäisiin valtion harkinnanvaraisena avustuksena.

Kansalaisten koulutustilin kehittäminen kohottamaan väestön osaamistasoa

Selvityshenkilöt esittävät aikuisille suunnatun koulutustilijärjestelmän perustamista. Järjestelmän luomisen tavoitteena on uudenlaisen kouluttautumisen kulttuurin vahvistaminen, työntekijöiden korkeatasoisen osaamisen kehittäminen, kysyntälähtöisyyden vahvistaminen ja aikuiskoulutuksen rahoituspohjan laajentaminen. Ehdotus koskee uudenlaisen tilimallin suunnittelun käynnistämistä. Tilimallin tavoitteet on asetettava pidemmälle aikavälille, mutta sen suunnittelu aloitetaan välittömästi, jotta tarvittava lainsäädännöllinen, ja muu tilien hallinnointia edellyttävä infrastruktuuri saadaan luotua mahdollisimman pian.

1 Säästämisen perustuvat henkilökohtaiset koulutustilit

Ehdotuksen mukaan Yli 25-vuotiaat voisivat avata henkilökohtaisen koulutustilin teke-
mällä sille vähintään 300 euron talletuksen. Valtio osoittaa tilille vastinrahoituksena 50 prosenttia henkilön itsensä tallettamasta määrästä kuitenkin enintään 500 euroa vuodessa ja yhteensä 1 500 euroa kymmenen vuoden jakson aikana. Puolet valtion vastinrahoituksesta otetaan valtion budjetissa aikuiskoulutukseen osoitetuista varoista ja toinen puoli lisärahoituksena.

2 Tilin varojen käyttö

Tilillä olevia varoja voidaan käyttää julkisten oppilaitosten ja julkisesti valvottujen koulutuksen järjestäjien tarjoaman koulutuksen maksuihin. Myöhemmin selvitetään millä edellytyksillä tilillä olevaa rahaa voi käyttää muuhun, esimerkiksi yksityisten oppilaitosten ja ulkomaisten korkeakoulujen, tarjoamaan koulutukseen.

3 Koulutuksen maksullisuuden ja maksuttomuuden uudelleenmäärittely

Koulutustilijärjestelmän rakentamiseen liittyy olennaisesti koulutusmaksujen uudelleen tarkastelu. Koulutuksen maksuttomuus ja maksullisuus määritellään siten, että myös tutkintokoulutusta voidaan tarjota maksullisena jatko- ja täydennyskoulutuksena jo tutkinnon suorittaneille. Eriksään tehdään päätös siitä, miten laajat opiskelijalle maksuttomat opinnot yhteiskunta tarjoaa.

Toimeenpano

Aikuiskoulutuksen merkitys koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamisen välineenä ei ole ainakaan vähentynyt. Päinvastoin sen voi katsoa kasvattavan merkitystään, kun perusteen aikainen ja jälkeinen polarisaatio koulutuksessa on vahvistunut. Väli raportissamme totesimme, että henkilökohtaiset koulutustilit eivät sellaisenaan ole ratkaisu aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutukseen osallistumisen vahvistamiseen ilman merkittäviä muita tukitoimenpiteitä. Näiden ryhmien kohdalla valinnanmahdollisuuksien lisäämisen ei uskota toimivan, koska se edellyttäisi hyvää koulutustarjonnan ja työelämän osaamisvaatimusten tuntemusta, käsitystä omista koulutuksellisista tarpeista sekä ennen kaikkea jo valmiiksi olemassa olevaa koulutusmotivaatiota. Ehdotuksemme ensimmäisessä osassa korostamme voimakkaasti hakevaa toimintaa ja erityistoimenpiteiden kohdistamista koulutuksellisesti aliedustetuille ryhmille.

Selvityshenkilöt katsovat, että opintosetelimitä laajentamiseen liittyy väistämättä laajempi poliittinen keskustelu vapaan sivistystyön roolista ja vastuusta tavoittaa tällä hetkellä koulutuksen ulkopuolella olevia. Laajapohjaista poliittista keskustelua edellyttää myös ehdotetun tilimallin kehittäminen. Suomen koulutuspoliittiselle keskustelulle on ollut ominaista etsiä yhtenäisiä ratkaisuja eriytyneisiin haasteisiin. Tässä selvitystyössä nousi selkeästi esiin, että erilaisiin haasteisiin vastaamiseen tarvitaan erilaisia keinoja. Korkeasti koulutetun työvoiman osuus on nopeasti kasvanut ja kasvu jatkuu edelleen. Osaamistarpeet kehittyvät ja muuttuvat työmarkkinoilla nopeasti ja tutkintokoulutus näyttäisi olevan liian hidas reagoimaan näihin tarpeisiin. Asiantuntijuutta ja korkeaa ammatillista osaamista vaativan joukon osaamisen ylläpitäminen ja edelleen kehittäminen on kasvava haaste sekä työelämälle että koulutusjärjestelmälle. Julkisen rahoituksen suuntaaminen erilaisiin koulutuksen tarpeisiin edellyttää yhä enemmän priorisointia, koska verotuksella kerättävät varat eivät riitä kaikkiin tarpeisiin. Vaativissa ammattitehtävissä toimivat ja korkeasti koulutetut asiantuntijat ovat jo saaneet huomattavan tuen peruskoulutukseensa yhteiskunnalta. Lisäkoulutus vahvistaa heidän asemaansa työmarkkinoilla ja johtaa usein myös taloudelliseen hyötyyn.

Tulevassa koulutuspoliittisessa keskustelussa on tarkkaan pohdittava sitä, millä keinoin tasa-arvoa tuetaan parhaiten. Jaetaanko rajalliset julkiset varat tasaisesti kaikkiin koulutuksellisiin tarpeisiin vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa kohdistaa julkista rahoitusta tasa-arvoisten koulutuspolkujen kannalta kaikkein tärkeimpiin kohteisiin, kuten hyvään peruskouluun, syrjäytymisen estämiseen toisella asteella ja hyvän ensimmäisen tutkinnon tarjoamiseen kaikille. Jälkimmäinen vaihtoehto edellyttää aikuiskoulutuksen rahoituspohjan laajentamista myös koulutuksesta hyötyviin yksilöihin ja heidän nykyisiin ja tuleviin työnantajiansa. Haluamme ehdotuksellamme säästämiseen perustuvista koulutustileistä avata keskustelua koulutuksen maksullisuuden ja maksuttomuuden uudelleen määrittelystä.

Tilimallin valmisteluun liittyy vielä monia keskeisiä valintoja ja ratkaistavia asioita. On tärkeää, että näistä ratkaisuista käydään riittävän laajapohjainen keskustelu. Tästä syystä selvityshenkilöt esittävät, että valmistelua seuraamaan perustetaan ohjausryhmä.

Selvitystyön ehdotusten molemmat pilarit edellyttävät myös laajaa tiedotustoimintaa. Erityisesti varsinaisten koulutustilien toimivuuden ehto on niiden riittävän laajamittainen käyttö. Kuten selvitystyössä on todettu, vaatii oma säästäminen koulutukseen Suomessa ajattelutavan muutosta ja uudenlaista kouluttautumiskulttuurin kehittymistä. Selvityshenkilöt ehdottavatkin, että välittömästi tilien perustamisen yhteydessä käynnistetään tiedotuskampanja koulutustilien toiminnasta. Tavoitteena on kertoa niiden käytöstä, merkityksestä suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämiseksi ja koko Suomen kilpailukyvyllä globaalissa osaamiskilpailussa.

Lähteet

- Aarrevaara, T, Kivistö, J. 2005. Selvitys tietoteollisuuden lisätoimenpideohjelman toteutumisesta ja tuloksista yliopistoissa. Opetusministeriön julkaisuja. 2005:30.
- Ellonen, Sari, Suurnäkki, Anu: 2012. Aikuiskoulutuksen hakupalvelu esiselvitysraportti. Opetushallitus.
- Hämäläinen-Luukkainen, Jaana (2004) Nivelvaiheen nuoret ja yhteistyö. Opinto-ohjaajien ja laaja-alaisten erityisopettajien näkemyksiä peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheessa. Jyväskylän kaupungin opetusviraston julkaisusarja A 11:2004.
- Kaarlela, M , Saloheimo, L: 2012. Vapaan sivistystyön opintoselityyppinen avustus 2007. Selvitys avustuksen käytöstä.
- Komonen, K. 2001. Koulutusyhteiskunnan marginaalissa? Ammatillisen koulutuksen keskeyttäneiden nuorten yhteiskunnallinen osallisuus. Joensuu: Joensuun yliopisto-painon yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja.
- Lehtinen, E. & Mielityinen, I. 2012. Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä: Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi. Väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:12. Helsinki
- Lehtinen, E. Palonen, T. Tynjälä, P. Klemelä, K. Merenluoto, S. Pohjola, K. Veermans, K. Korkeakoulutettujen jatkokoulutuksen haasteet ja ehdotus järjestelmän kehittämiseksi – KYTKÖS-hanke. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:22
- Lyytinen, A, Pekkola, E. 2012. Opintoselityyppinen avustus ja koulutuksessa aliedustetut ryhmät – Näkemyksiä Tampereen kaupunkiseudulta. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu. Julkaisematon.
- Mattila, Mikko: Miehiä kesäyliopistoon. 2007. Suomen kesäyliopistot ry:n julkaisu. Tampere.
- Vapaan sivistystyön rahoitustyöryhmä. 2010. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:12
- Nurmi, J-E & Salmela-Aro, K. (1992) Epäonnistumisen psykologiaa. Katsaus ajattelu- ja toimintastrategioihin. Psykologia 1, 20–30.
- Schwerdt, G., Dolores, M., Woessmann, L. & Woter, S.C. (2011). Effects of Adult Education Vouchers on the Labor Market: Evidence from a Randomized Field Experiment. IZA DP No. 5431.



Kirje

OKM/96/040/2011

15.11.2011

Jakelussa mainituille

Viite

Asia **Kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien selvittäminen**

Opetusministeri Gustafsson on tänään asettanut kaksi selvityshenkilöä, professori Erno Lehtisen ja maisteri Ida Mielityisen tekemään esityksen kansalaisten henkilökohtaisista koulutustileistä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen uudistamista tavoitteenaan tukea kansalaisten yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin. Nyt käynnistettävä selvitys keskittyy koulutustilimallien osalta julkiseen rahoitukseen.

Selvityshenkilöiden tehtävänä on tehdä esitys julkiseen rahoitukseen perustuvien kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien muodosta ja käyttöönotosta. Selvityshenkilöiden raportin tulee sisältää esitykset tilien

- 1) toteuttamistavasta ja käytön laajuudesta,
- 2) rahoituksesta ja rahoituksen kohdentamisperiaatteista sekä
- 3) käyttöönoton aikataulusta.

Selvityksessä tulee arvioida koulutustilien toteuttamisen vaikutukset aikuiskoulutukseen osallistumiseen ja koulutustarjontaan sekä koulutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen.

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen kokonaisuus sekä aikuisten opiskelun olemassa olevat tukimuodot. Lisäksi selvityksessä tulee ottaa huomioon käynnissä oleva koulutusrahastoa ja opintovapaalakia koskeva kehittäminen.

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon valtioneuvoston päätös 5.10.2011 valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2012–2016.

Selvityshenkilöiden tulee toimia selvitystä tehdessään laajasti yhteistyössä kaikkien keskeisten aikuiskoulutuksen sidosryhmien kanssa.

Selvityksen tueksi laaditaan katsaus kansainvälisesti käytössä oleviin tilimalleihin sekä suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen kokonaisuuteen.

Selvitystyön tueksi nimitetään ohjausryhmä. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi kutsutaan Mirja Hannula Elinkeinoelämän keskusliitosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Meritullinkatu 10, Helsinki | PL 29, 00023 Valtioneuvosto
Puh. 09 160 04 | kirjaamo@minedu.fi

Undervisnings- och kulturministeriet

Sjötullsgatan 10, Helsingfors | PB 29, 00023 Statsrådet
Tfn 09 160 04 | kirjaamo@minedu.fi

www.minedu.fi

Y-tunnus 0245872-8
FO-nummer 0245872-8

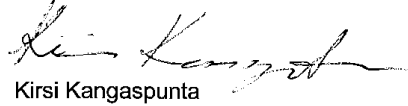
Selvityshenkilöiden tulee jättää eri vaihtoehtoja esittelevä väliraporttinsa 31.5.2012 mennessä ja loppuraporttinsa 15.11.2012 mennessä.

Opetusministeri



Jukka Gustafsson

Johtaja



Kirsi Kangaspunta

Jakelu Ermo Lehtinen
Ida Mielityinen

Tiedoksi Mirja Hannula
Tapio Kosunen Ministeriön johto ja esikunta, Ministeriön johto ja esikunta , Aleksi Kalenius Ministeriön johto ja esikunta, Ministeriön johto ja esikunta , Harri Skog Ministeriön johto ja esikunta, Ministeriön johto ja esikunta

Opintoselityyppinen avustus ja koulutuksessa aliedustetut ryhmät

Näkemyksiä Tampereen kaupunkiseudulta

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

Elias Pekkola

Anu Lyytinen

Sisältö

- 1 **Johdanto**

- 2 **Opintoseteli**

- 3 **Case Tampereen kaupunkiseutu**

 - 3.1 Tapaus selvityksen tavoitteet ja toteutus
 - 3.2 Tampereen kaupunkiseudun väestö- ja koulutus rakenne
 - 3.3 Opintoseteliavustuksen kannalta keskeiset koulutuksen tarjoajat
 - 3.4 Selvitystä varten haastatellut toimijatahot
- 4 **Haastateltavien arvioita ja kokemuksia opintosetelimallista ja sen kehittämismahdollisuuksista**

 - 4.1 Koulutuksen kysyntälähtöisyys: nykytila ja kehittäminen
 - 4.2 Aliedustettujen ryhmien tavoittaminen: nykytila ja kehittäminen
 - 4.3 Koulutuksen resurssit: nykytila ja kehittäminen
 - 4.5 Näkemyksiä opintosetelimalin kehittämisestä
- 5 **Johtopäätökset**

Lähteet

Liite 1. Selvitystyön haastatteluihin osallistuneet

Liite 2. Haastattelukysymykset

Liite 3. Selvitysmiehen näkemys opintosetelien kehittämisestä vuodelta 2003

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat selvityshenkilöt toteavat koulutustilimallia koskevassa väliraportissaan, että koulutuksessa aliedustetut ryhmät tulisi ottaa huomioon kohdennetulla opintosetelityyppisellä avustuksella.

Koulutuksessa aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutuksen osallistumisen vahvistaminen on osoittautunut haasteelliseksi tavoitteeksi, koska joukko koostuu hyvin erilaisista alaryhmistä. Lisäksi osalla koulutuksessa aliedustettuja ryhmiä matala koulutus ja koulutukseen osallistumattomuus on vain yksi monista sosiaalista ja taloudellisista ongelmista. Aliedustettujen ryhmien osallistumisen vahvistamisessa yksilöllistä vastuuta korostavan koulutustilimallin mahdollisuudet ovat rajalliset. Todennäköisesti toimivin ratkaisu tämän tavoitteen edistämiseksi olisi hyvin tarkkaan kohdennettu, koulutussetelityyppinen rahoitus, johon ei liity omaa säästämisvelvoitetta. Erilaisten koulutuksessa aliedustettujen ryhmien huomioon ottaminen sekä ohjauksen ja muiden sosiaalisten toimenpiteiden kohdentaminen edellyttää mallin hallinnoinnin hajauttamista olemassa oleville toimijoille. Erilaisista tekijöistä (esim. heikot opiskeluvaihto- tai heikko suomen tai ruotsin kielen taito) johtuen vain osa aikuiskoulutuksen tarjonnasta sopii eri osaryhmille. Tämän vuoksi suhteellisen tarkka ja alaryhmittäin vaihteleva koulutustililtä korvattavan koulutuksen ennakkorajaus lienee tarpeellinen. Jotta tilimallin soveltaminen olisi perusteltua, olisi tämänkin tavoitteen saavuttamisessa varmistettava yksilöille riittävä päätöksenteon vapaus.

Lehtinen & Mielityinen, OKM 2012

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun Higher Education Group (HEG) on toteuttanut selvityshenkilöiden toimeksiannosta selvityksen, jossa tuotettiin tietoa opintosetelityyppisen avustuksen soveltamisesta ja siitä saaduista kokemuksista ja haasteista paikallistasolla¹. Tätä tarkasteltiin erityisesti koulutuksen tarjoajien (vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen tarjoajat) sekä alue- ja paikallishallinnon viranomaistahojen (työvoima- ja opetushallintoa sekä kunnallisia sivistys- ja työvoimapalveluita edustavat viranomaiset) näkökulmista Tampereen kaupunkiseudulla. Selvitysaineiston tuottama kuva perustuu siten koulutuksentarjoajien ja viranomaisten käsityksiin paikallisista tarpeista ja haasteista. Sen sijaan selvityksen puitteissa ei ollut mahdollista haastatella koulutuksellisesti aliedustettuihin ryhmiin kuuluvia henkilöitä (työttömiä, maahanmuuttajia, alhaisen pohjakoulutuksen omaavia ja oppimisvaikeuksia kokevia). Selvityksessä tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

- 1 Mikä on opintosetelityyppisen avustuksen tavoite ja kuinka kysyntälähtöisyys toteutuu nykyisessä opintosetelimallassa?
- 2 Kuinka opintosetelityyppinen avustus voi tukea aliedustettujen ryhmien osallistumista aikuiskoulutukseen?
- 3 Kuinka opintosetelityyppistä avustusta voitaisiin kehittää siten, että se tavoittaisi koulutuksellisesti aliedustetut ryhmät nykyistä paremmin?
- 4 Ketkä ovat paikallistasolla keskeisiä toimijoita aliedustettujen ryhmien tavoittamisessa?

¹ Alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen toisessa osaraportissa ei siis syvennetä kansainvälistä katsausta vaan pohditaan paikallistason ongelmatilkkää.

Selvitys on toteutettu aineistolähtöisesti ja sen tarkoituksena on tuoda paikallistason näkökulma kansallisen päätöksenteon tueksi. Selvityksessä ei oteta kantaa rahoitusratkaisuihin tai kansallisiin suosituksiin. Tämän lisäksi sen johtopäätökset on rajattu koskemaan tarjontaperustaiseen malliin pohjautuvaa opintosetelimallia.

2 Opintoseteli

Setelikäsitteistö

Luvun tarkoituksena on luoda lyhyt katsaus kulutussetelikäsitteistöön. Katsaus perustuu Pekka Valkaman ja Stephen J. Baileyn (2001) artikkeliin *Vouchers As an Alternative Public Service Financing System*. Opintoseteli on tyypillinen palvelusetelityyppinen kulutusseteli. Kulutussetelit ovat seteleitä, jotka tukevat jonkin hyödykkeen hankintaa, niillä on arvo ja rajattu käyttötarkoitus. Seteli voi olla luonteeltaan käteisseteli, tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitettu seteli (esim. lounasseteli) tai palveluseteli. *Palveluseteli* voi korvata joko osan tai koko palvelusta aiheutuvan maksun. Palveluseteli voi olla tarkoitettu: 1) kaikille kansalaisille (koulutusseteli Ylä-Itävallassa); 2) kansalaisille, joille julkista palvelua ei kyetä tarjoamaan (julkisen palvelun korvaava seteli, esim. hammashuolto Suomessa); 3) jollekin tietylle ryhmälle perustuen johonkin / joihinkin kriteereihin (opintoseteli Suomessa).

Seteli voidaan myöntää eksplisiittisesti joko fyysisenä paperina tai polettina, ladattuna kortille tai esimerkiksi henkilötunnukseen liitettynä oikeutena. Seteli voi myös olla implisiittinen, jolloin kuuluminen tiettyyn ryhmään oikeuttaa siihen ilman fyysistä maksuvälinettä.

Seteliohjelmilla on kolme tyypillistä ulottuvuutta. Ensinnäkin setelillä on jokin *rahalinen arvo*, joka voi olla ilmoitettu euromääräisesti tai palveluna. Se voi olla välitettävissä edelleen, säästettävissä, käytettävissä osissa ja/tai käytettävissä osasuorituksena. Toiseksi setelin käyttöä on *säännelty*. Sääntely voi kohdistua käyttötarkoitukseen, saajaan, käytön maantieteelliseen alueeseen, tarjoajaan tai tarjottavan palvelun laatuun. Kolmanneksi seteliin liittyy aina *tiedottaminen*. Setelistä täytyy olla tiedossa se kuka siihen on oikeutettu ja millä ehdoilla, mihin palveluun se oikeuttaa, kenen tuottamiin palveluihin se oikeuttaa ja kuinka estetään sen väärin käyttö.

Setelijärjestelmä luo aina vastuuta ja oikeuksia. Palveluseteli joka on tarkoitettu vain sen saajan käyttöön luo oikeuden kuluttaa, jokin palvelu joko maksutta tai alennetulla hinnalla. Setelin saajalle se luo vastuun kuluttaa seteli ohjeiden mukaan, mahdollisesti valita palvelun tarjoaja ja vastata mahdollisista siihen liittyvistä maksuista ja väärinkäytön seurauksista. Palveluntarjoajalle seteli luo oikeuden lunastaa seteli ja saada asiakasohjausta. Seteli luo vastuun palveluntarjoajalle palvelun laadusta sekä lunastamisen ja palvelun tarjoamisen oikeanaikaisuudesta sekä väärinkäytön seuraamuksista.

Palveluseteli julkisella sektorilla perustuu yksinkertaisimmillaan kolmen toimijan yhteistyöhön: julkishallinto antaa kuluttajalle setelin joka kuluttaa sen palveluntarjoajan palveluun joka lunastaa setelin julkishallinnolta. Yleensä järjestelmään liittyy kuitenkin useampi kuin yksi palveluntarjoaja, joista asiakas voi valita mielestään parhaan. Tämän lisäksi palveluntarjoajia yleensä säädellään julkishallinnon puolelta.

Seteleille voidaan määritellä kaksi keskeistä tavoitetta. ”Oikeistolaisen” ajattelumallin mukaan setelin tavoite on *lisätä yksilön vapautta ja edistää yksityistämistä ja markkinoiden toimintaa*. ”Vasemmistolaisen” ajattelumallin mukaan keskeinen setelin hyöty on *julkisten palveluiden saatavuuden parantaminen ja osallistumisen lisääminen ja tasa-arvoistaminen*. Tavoitteet eivät välttämättä ole ristiriitaisia keskenään.

Palvelusetelit Suomessa

Suomessa palvelusetelien käyttö on viety pisimmälle sosiaali- ja terveyspalveluissa, joiden palvelusetelien käyttöä säädellään lailla (2009/569). Lain tarkoituksesta on luetavissa sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen että markkinoiden toimintaan liitettävät palvelusetelijärjestelmän tavoitteet:

Tämän lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveyssektorilla painopiste on kuitenkin melko voimakkaasti markkinoiden toiminnan parantamisessa, sillä uuden lain myötä asiakkaan ja palveluntuottajan välille syntyy yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan kuluttajanoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä, eivätkä asiakkaan omavastuut ole enää välttämättä sidottuja asiakasmaksulakiin. Opintoseleissä (joita ei edes mainita TEM:n selvityksessä palveluseteleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä TEM 19/2011) setelijärjestelmän painopiste on selkeästi palvelun saatavuuden parantamisessa ja osallistumisen lisäämisessä.

Opintoseleli Suomessa 2000-luvulla

Lyhytkestoisen ammatillista osaamista ja tietoyhteiskuntataitoja kehittävän koulutuksen kustannuksien kattamista varten opintoselelikokeilua laajennetaan opetusministeriön ja työministeriön yhteishankkeena. Opintoseleillä kustannettavan koulutuksen ensisijaisia kohderyhmiä ovat ryhmät, joilla opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset.

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä 2002

Pentti Arajärvi laati vuonna 2003 opetusministeriön nimeämänä selvitysmiehenä osana aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamista -selvitystään ehdotuksen koulusetelien käytön laajentamisesta. Arajärven selvityksen taustalla on parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän näkemys siitä, että opintoseleillä tulisi pyrkiä erityisesti rahoittamaan lyhytkestoisia koulutuksia niiden ryhmien osalta, joille koulutusmaksut aiheuttavat esteen koulutukseen osallistumiseen. Arajärvi esittääkin opintoselelin koulutusjärjestelmän rahoituksen aukkoja paikkaavana, ei vaihtoehtoisena rahoitusmuotona.

Arajärvi näkee opintoseleirahoituksen mahdollisuudet laaja-alaisina. Hän esittää opintoseleiden käyttöä erityisesti aliedustettujen ryhmien ja yrittäjien opintomaksujen kompensointiin. Arajärvi esittää, että setelimuotoinen etuus myönnetään opiskelijalle opintomaksujen alentamiseen tai majoitus- ja matkakulujen korvaamiseen. Opintoseleli olisi suuruudeltaan opintomaksun suuruinen ja siinä voisi olla mahdollisesti omakustannusosuus. Arajärven ehdotuksen mukaan opintoselelit kelpaisivat

- 1 Lyhytkestoisen tietoyhteiskuntakoulutuksen korvaamiseen
- 2 Lyhytkestoiseen ammatillista opetusta kehittävään koulutukseen
- 3 Pitkäkestoiseen vapaan sivistystyön suuntaaviin koulutuksiin
- 4 Korkeakoulujen täydennyskoulutukseen

Setelien rahoituksen tulisi olla lisärahoitusta, ei siis valtionosuuksien uudelleen allokoointia. Arajärven mukaan rahoittajatahoina voisivat toimia valtio (opetushallinto, työ- ja elinkeinohallinto, maa- ja metsätaloushallinto) sekä Koulutusrahasto. Arajärvi ehdottaa hallinnon organisoimista siten, että opintosetelien määrärahan hallinnointi olisi opetushallituksen alaisuudessa (yrittäjien etuuksia ja Koulutussäätiön hallinnoimaa rahaa lukuun ottamatta). Opintosetelien jakaminen tapahtuisi sen hallintoviranomaisen toimesta, joka vastaa pääosin kunkin aliedustetun ryhmän asiakkuusprosesseista (Liitteessä 3 on esitetty Arajärven näkemys opintosetelin käyttötarkoituksesta, rahoituksesta, hallinnoinnista ja käyttäjärhymistä).

Kansallinen opintosetelikokeilu

Opintosetelikokeiluja järjestettiin opetushallinnon määrärahan turvin kunnissa 2000-luvun alussa. Kunnissa opintosetelikokeilun jalkauttamisessa oli erilaisia tapoja. Opintosetelikokeilujen tuloksista on olemassa joitain raportteja (OPM 2002:2, Tampereen kaupunki 2006, myös OPM 2006). Kokemukset kokeiluista olivat pääsääntöisesti myönteisiä. Keskeiseksi haasteeksi nousi kuitenkin seteleistä tiedottaminen ja opintosetelin myöntäminen ja jakelu.

Pilottien jälkeen toimineen aikuisten opintosetelien käyttömahdollisuuksia selvittänyt työryhmä jätti ehdotuksensa opetus- ja kulttuuriministeriölle keväällä 2006. Työryhmä suosittelee, että opintosetelityyppinen avustus otettaisiin käyttöön vapaan sivistystyön piirissä, siten että vapaan sivistystyön toimijat voisivat jättää perimättä opintomaksut tietyiltä asiakasryhmiltä. Avustukseen sisältyisivät opintomaksut kompensoiva määräraha sekä määräraha, joka kompensoi haastavien asiakkaiden aktivoimiseen käytettävät kulut. Määrärahan tulisi olla suuruudeltaan 600 000–1 000 000 euroa. Työryhmä ei määritellyt tai täsmentänyt itse koulutussetelin tavoitteita, vaan tukeutui selvitysmiehen raporttiin. (OPM 2006)

Laajamittainen opintosetelikokeilu käynnistyi vuonna 2007 työryhmän suositusten mukaisesti. Opintoseteliavustuksen oli ensimmäisenä vuonaan 756 000 euroa. Vuonna 2011 se saavutti huippunsa ollen 3,223 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 avustuksien määrää supistettiin voimakkaasti ja niitä jaettiin 2,521 miljoonaa euroa. Opintosetelityyppistä avustusta on jaettu vapaan sivistystyön toimijoille: kansalaisopistoille, kesäyliopistoille opintokeskuskille ja kansanopistoille. Avustus on tarkoitettu käytettäväksi seuraavin ehdoin:

- aikuisopiskelusta perittäviä maksuja korvaavaksi järjestelmäksi vapaan sivistystyön vapaatavoitteisessa koulutuksessa.
- avustuksen avulla voidaan jättää perimättä tai alentaa opintomaksuja niiltä kohderyhmiltä, joiden kouluttautumista erityisesti halutaan edistää.
- osa avustuksesta (enintään 15 % tai valinnaisesti 1 000 euroa) voidaan kohdentaa kohderyhmien aktivoimisesta, opetusjärjestelyistä sekä hakevan ja tukevan toiminnan palveluista aiheutuviin erityiskustannuksiin.
- normaalin opiston valtionosuuden piiriin kuuluvaa vapaatavoitteista eli siis tutkintoon johtamattomaan koulutukseen.

Oppilaitos järjestää opintosetelityyppisestä avustuksesta tiedottamisen, opiskelijoiden rekrytoimisen ja mahdolliset opiskelun tukitoimet. Opintosetelityyppisellä avustuksella tuettua koulutusta on mahdollista toteuttaa myös yhteistyössä. (OPH 2012.) Määräraha myönnetään hakemuksesta ja sen käyttöön liittyy kevyt raportointivelvoite. Erillistä hallintoa päätöksen tekemisen ja raportoinnin vastaanottamisen lisäksi ei siis tarvita.

Opintosetelityypin avustuksen kohderyhmät

Opetushallitus määrittelee 9.1.2012 päivätyssä hakutiedotteessaan opintosetelityyppisten avustusten kohderyhmiksi seuraavat tahot:

- **Maahanmuuttajat:** Maahanmuuttajilla tarkoitetaan Suomeen muuttanutta ulkomaalaista henkilöä, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Maahanmuuttaja-käsitteeseen ei tässä vaiheessa katsota kuuluvan turvapaikanhakijoita.
- **Työttömät:** Työttömällä henkilöllä tarkoitetaan työhallinnon määritelmän mukaisesti työnhakijaa, joka on ilman työtä ja kokopäivätyöhön käytettävissä tai joka odottaa sovitun työn alkamista. Opintosetelikokeilussa työttömäksi voidaan lukea myös pitkäköksi ajaksi lomautettu henkilö.
- **Alhaisen pohjakoulutuksen omaavat:** Alhaisen pohjakoulutuksen omaavalla tarkoitetaan henkilöä, jolla ei ole perusopetuksen jälkeistä koulutusta.
- **Oppimisvaikeuksia kokevat:** Oppimisvaikeuksia kokevalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on oman kokemuksensa mukaan oppimisvaikeuksia.
- **Senioriväestö:** Senioriväestöllä tarkoitetaan 63 vuotta täyttäneitä.
- **Eläkkeellä olevat:** Eläkkeellä olevalla tarkoitetaan henkilöä, joka Kansaneläkelaitoksen tai Eläketurvan tietojen mukaan saa eläkettä eikä ole ansiotyössä.

Lähde: Opetushallitus 2012

Aliedustetuilla ryhmillä viitataan jatkossa opintoseteliavustuksen kohderyhmiin pääpainon ollessa työikäisissä ali edustetuissa ryhmissä erityisesti työttömissä, maahanmuuttajissa ja alhaisen pohjakoulutuksen omaavissa.

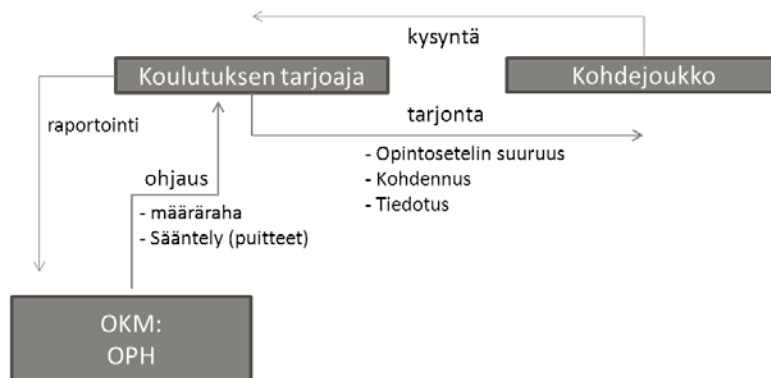
Opetussetelityyppinen avustus palvelusetelinä

Opintosetelityyppisen avustuksen voidaan katsoa olevan ensisijaisesti julkishallinnon väline alentaa kynnystä osallistua vapaan sivistystyön koulutukseen. Opintosetelin suuruudet vaihtelevat koulutuksen tarjoajittain. Seteli kompensoi opiskelijamaksun tai toimii sen alentajana. Se on suunnattu tietyille ali edustetuille ryhmillä, joten sillä on selkeä informatiivinen luonne. Huomattavaa kuitenkin on, että koulutuksen tarjoajilla on merkittävästi harkinnanvara setelin saajan kelpoisuuden toteamisessa. Samoin eri koulutuksen tarjoajat kohdentavat setelin eri ryhmille ja saattavat rajata kulutusta vain tietyille kursseille. Setelin käytön julkishallinnon sääntely on melko väljää (ks. yllä) ja näin vaihtelee koulutuksen tarjoajittain.

Opintoseteli on ns. implisiittinen seteli ja se käytetään opintomaksujen alentamiseen. Koulutuksen tarjoajien ei tarvitse erikseen hakea rahaa vaan se raportoi jälkikäteen saamansa avustuksen käytön. Seteli poikkeaa tyypillisestä implisiittisestä setelistä (nk. repurahasta) myös siten, että opintosetelin saajan ei tarvitse ensiksi maksaa palvelua ja anoa rahaa jälkikäteen.

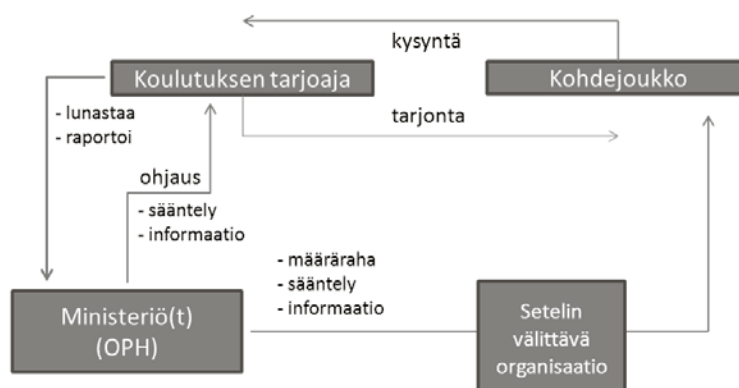
Pohdittaessa opintoseteliä kuluttajan, julkishallinnon ja koulutuksen tarjoajan välisen yhteistyön näkökulmasta koulutussetelijärjestelmä on poikkeuksellinen sillä, seteliä ei kohdisteta suoraan kuluttajalle vaan koulutuksen tarjoajalle. Tämän lisäksi tarjoaja saa avustuksen etukäteen ja raportoi sen käytöstä sekä hallinnoi setelin käyttöä (kohderyhmän rajaus, setelin suuruus, setelin käyttöala sekä setelin tiedotus ja hakumenettely). Merkittävä osa hallinnollisesta työstä on siis ulkoistettu palvelun tarjoajalle.

Setelin tavoite on jokseenkin jäsentymätön. Jotta tarjontaperusteinen seteli lisäisi kuluttajan valinnanmahdollisuutta ja markkinoiden toimintaa, tulisi kuluttajalla olla tieto kaikista setelin tarjoajista. Neuvontaa ei kuitenkaan ole kolmannelta taholta (julkishallinto), joten tämä tavoite tuskin toteutuu. Toisaalta voidaan myös pohtia sitä kuinka hyvin seteli paikkaa julkista tukijärjestelmää ja aktivoi uusia käyttäjiä. Vaikka käytännössä nykyinen malli tähtää asiakasmaksujen alentamiseen tietyillä ryhmillä, se tavoittaa vain pienen osan näistä ryhmistä. **Keskeinen kysymys kuuluu: Aktivoiko setelimalli uusia asiakkaita ja löytääkö se todelliset kohderyhmät?**



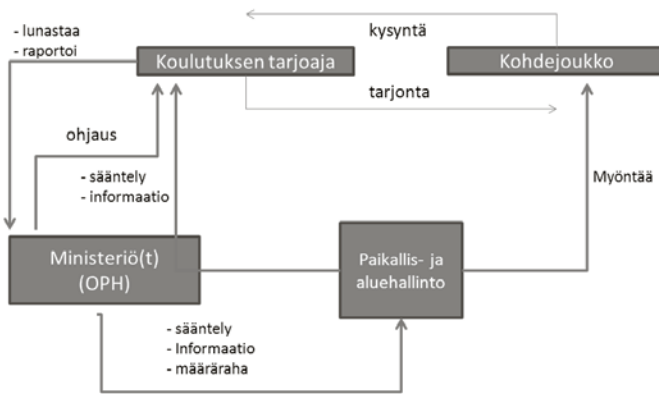
Kuvio 1. Nykyinen opintosetelityyppisen avustuksen malli

Nykyisen setelin vaihtoehtoisiksi voidaan esittää kaksi yksinkertaistettua mallia. Toinen mahdollinen malli on selkeämmin kysyntäperusteinen malli, jossa oikeus seteliin on esimerkiksi kaikilla kansalaisilla tai kansalaisilla jotka kuuluvat johonkin ryhmään. Tyypillisesti setelin käyttöä oli rajattu tiettyihin usean koulutuksen tarjoajan koulutuksiin. Koulutuksen tarjoaja lunastaa koulutukseen oikeuttavan palvelusetelin sitä hallinnoivalta viranomaiselta. Kuluttajalle jää enemmän todellisia valinnan mahdollisuuksia valita koulutus itse. Sveitsiläisen laajan tutkimuksen mukaan satunnaisesti jaetut setelit eivät kuitenkaan tuota toivottua lopputulosta työllisyyteen tähtäävissä koulutuksissa (Schwerdt et al. 2011) samantyyppisiä kokemuksia on saatu myös Isossa-Britanniassa koulutustili kokeilujen yhteydessä. Keskeinen kysymys kuuluukin: **Millä perusteilla setelit jaetaan ja kuinka varmistetaan siitä että ne kohdentuvat oikein?**



Kuvio 2. Tavanomainen opintosetelityyppisen avustuksen malli

Kolmas mahdollinen malli on tarveharkintainen malli. Siinä tavoitteena ei ole niinkään koulutusmarkkinoiden toiminnan parantaminen vaan julkisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän paikkaaminen ja osallistumisen lisääminen. Tarveharkinnalla voidaan säädellä koulutuksen tarjontaa, kysyntää ja kohdentumista. Tarveharkintaisessa setelimallissa keskeisin kysymys kuuluu, mikä on sen peruste ja tavoite ja kuinka se erottuu muusta työvoima- ja sosiaalipoliittisesta tuesta. Tarveharkinta siirtää ohjauksen markkinoilta takaisin viranomaisille. Keskeinen kysymys kuuluu: **Mitä lisäarvoa seteli tässä tapauksessa tuo mukanaan?** Alla olevaan laatikkoon on tiivistetty raportin laatijoiden käsitys eri mallien vahvuuksista ja heikkouksista.



Kuvio 3. Tarveharkintainen opintosetelityyppisen avustuksen malli

Malli	Vahvuus	Heikkous	Kysymys
Tarjontaperusteinen	Kevyt hallinto Integroitu koulutusjärjestelmään (laatu)	Tavoitteen jäsentymättömyys Aktivointi ja neuvonta Väärinkäytöksen riski (käytetään tukemaan koulutuksen tarjoajan tavoitteita)	Aktivoiko setelimalli uusia asiakkaita ja löytääkö se todelliset kohderyhmät?
Kysyntäperusteinen	Tukee kysyntää Lisää yksilön vapautta	Raskashallinto (esim. koulutusrekisteri) Tavoitteen jäsentymättömyys Aktivointi ja neuvonta Väärinkäytöksen riski (koulutuksen laatu)	Millä perusteilla setelit jaetaan ja kuinka varmistetaan siitä että ne kohdentuvat oikein?
Tarveharkintainen	Tukee yksilöä Neuvonta ja ohjaus integroitu olemassa oleviin aliedustettujen ryhmien asiakasprosesseihin	Raskas hallinto (neuvonta, päätökset) Ei tue omaehtoista kysyntää Päällekkäisyys työvoima- ja sosiaalipoliittisen koulutuksen kanssa	Mitä lisäarvoa seteli tuo muuhun sosiaalisiin perusteisiin tuetun koulutukseen nähden?

3 Case Tampereen kaupunkiseutu

3.1 Tapausselvityksen tavoitteet ja toteutus

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa opintoseteliavustuksen soveltamisesta ja siitä saaduista kokemuksista ja haasteista paikallistasolla. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on, miten opintoseteliavustuksen avulla on voitu edistää työikäisten, koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutukseen osallistumista. Aliedustetuilla ryhmillä tarkoitetaan erityisesti työttömiä, maahanmuuttajia ja matalan koulutustason omaavia. Paikallistason tarkastelun kohteeksi valittiin Tampereen kaupunkiseutu.

Selvitystyön empiirinen aineisto kerättiin haastatteluiden ja asiakirja-aineiston avulla. Haastateltavaksi valittiin vapaan sivistystyön koulutusta tarjoavien oppilaitosten, ammatil-

lista koulutusta tarjoavan aikuisopiston sekä alue- ja paikallishallinnon edustajia. Yhteensä tehtiin viisi yksilöhaastattelua ja yksi neljän henkilön ryhmähaastattelu. Haastateltavat edustivat kuutta eri organisaatiota: Tampereen kesäyliopistoa, Tampereen työväenopistoa, Pirko/Pirkanmaan aikuisopistoa, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta, Tampereen kaupunkiseudun työvoiman palvelukeskusta sekä Tampereen kaupunkia (liite 1).

Haastattelukysymykset rakentuivat kolmen eri teeman ympärille: koulutuksen kysyntä-lähtöisyys, koulutuksen tarjoajien ja viranomaistahojen rooli ja työnjako sekä tulevaisuu-den näkymät ja tarpeet (liite 2). Asiakirja-aineistona käytettiin tilastoja, selvityksiä sekä kohdeorganisaatioiden toimintakertomuksia ja www-sivuilla olevia esittelyitä.

3.2 Tampereen kaupunkiseudun väestö- ja koulutusrakenne

Tampereen kaupunkiseutu on Helsingin jälkeen Suomen toiseksi suurin kaupunkiseutu, jonka väkiluku on kasvava. Tampereen kaupunkiseutu muodostuu kahdeksasta kunnasta: Tampere, Nokia, Ylöjärvi, Kangasala, Lempäälä, Pirkkala, Orivesi ja Vesilahti. Vuoden 2011 lopussa kaupunkiseudulla asui 360 681 ihmistä, joista 60 % (215 200) Tampereen kaupungissa. (Tampereen kaupunki 2012.)

Tampereen kaupunkiseudulla väestön koulutustaso on hieman koko maan keskiarvoa korkeampi. Kun koko maan tasolla 67 % kaikista 15 vuotta täyttäneistä on suorittanut vähintään keskiasteen tutkinnon, on Tampereen kaupunkiseudulla tutkinnon suorittaneiden osuus 71 % (taulukko 1). Tutkinnon suorittaneiden osuus on kasvanut tasaisesti kau-punkiseudulla. Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa on vajaa kolmannes kaupunkiseudun väestöstä. Koko maan tasolla vastaava osuus on 33 %. (SVT 2012.)

Taulukko 1. Perusasteen jälkeinen koulutus: ilman tutkintoa olevat ja tutkinnon suorittaneet Tampereen kaupunkiseudulla 2010

	15 vuotta täyttänyt väestö yhteensä	Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa	%	Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneita yhteensä	%
Tampereen kaupunkiseutu	312 257	89 685	29	222 572	71

Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT) 2012: Väestön koulutusrakenne.

Tampereen kaupunkiseudun työttömyysaste on jonkin verran koko maan keskiarvoa korkeampi. Työttömyysaste on vaihdellut 12–13 % viimeisten vuosien aikana, kun se koko maan tasolla on ollut alle 10 %. Suhteellisesti eniten työttömiä kaupunkiseudulla on Tam-pereen kaupungissa, Orivedellä ja Nokialla (taulukko 2).

Taulukko 2. Työlliset ja työttömät Tampereen kaupunkiseudulla 2010

	työvoima	työlliset	%	työttömät	%
Tampere	109 232	94 200	86	15 032	14
Kangasala	14 559	13 244	91	1 315	9
Lempäälä	10 150	9 236	91	914	9
Nokia	15 311	13 623	89	1 688	11
Orivesi	4 256	3 719	87	537	13
Pirkkala	8 759	8 006	91	753	9
Vesilahti	1 999	1 845	92	154	8
Ylöjärvi	14 906	13 496	91	1 410	9
<i>Yhteensä</i>	179 172	157 369	88	21 803	12

Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT) 2012: Työssäkäynti

Ulkomaan kansalaisten osuus on kasvanut tasaisesti Tampereen kaupungissa ja kaupunkiseudulla 1990-luvulta alkaen. Kun vielä 1990-luvun puolivälissä Tampereella asui noin 3 000 ulkomaalaista ja koko kaupunkiseudullakin määrä jäi alle 4 000, nykyisin Tampereella asuu yli 8 000 ja kaupunkiseudulla lähes 11 000 ulkomaan kansalaista. (Tampereen kaupunki 2012). Maahanmuuttajat tulevat tyypillisimmin EU-maista, erityisesti Virosta, Ruotsista, Saksasta ja Iso-Britanniasta. EU:n ulkopuolelta tulevista enemmistö on Venäjältä, Irakista, Afganistanista, Kiinasta ja Intiasta. (Infopankki: Tampere 2012.)

Tampereella on toteutettu erityinen maahanmuuttajien opintotestelikokeilu 2003–2005. Kokeilu oli osa valtakunnallista hanketta, jossa valtionavustusta saattoivat hakea kunnat, joissa ulkomaalaisväestön osuus oli suurin. Tampereen kaupunki sai tuolloin maahanmuuttajien opintotestelikokeiluun 30 000 euron valtionavustuksen. Kokeilu suunnattiin niille maahanmuuttajille, jotka eivät olleet riittävien kotouttamistoimenpiteiden piirissä. Kokeilun piiriin kuuluva koulutus rajattiin erityisesti kieli- ja kulttuurikoulutukseen. Kokonaisuutena kokeilua pidettiin onnistuneena kannustimena maahanmuuttajia suomen kielen oppimisessa. Kokeilun tulokset osoittivat kuitenkin, että maahanmuuttajien opintoneuvontaa tulisi tehostaa. (Tampereen kaupunki 2006.)

3.3 Opintotesteliavustuksen kannalta keskeiset koulutuksen tarjoajat

Vapaan sivistystyön piiriin kuuluvia oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset sekä kesäyliopistot. Tampereen kaupunkiseudulla toimii seitsemän kunnallista kansalaisopistoa: Tampereen työväenopisto, Lemppälä-opisto, Nokian työväenopisto, Ylöjärven työväenopisto, Pirkkala-opisto, Oriveden seudun kansalaisopisto ja Kangasala-opisto sekä yksi yksityinen kansalaisopisto: Ahjolan kansalaisopisto, jota ylläpitää setlementti. Kansalaisopistojen lisäksi kaupunkiseudulla on kolme kansanopistoa (Metallityöväen Murikka-opisto, Voionmaan opisto ja Oriveden opisto), Varalan urheiluopisto ja Tampereen kesäyliopisto. (Tampereen kaupunkiseudun kansalaisopistotseminari 2011, 33–36.) Suurin osa alueen kansalaisopistoista ja kesäyliopisto on hakenut ja saanut opetushallituksen myöntämää opintotesteliavustusta. Opintotesteliavustuksen määrä oli kasvava Tampereen kaupunkiseudulla aina vuoteen 2011 asti, jonka jälkeen sen määrä on laskenut huomattavasti (taulukko 3) Määrällisesti eniten avustusta ovat saaneet Ahjolan kansalaisopisto, Tampereen työväenopisto, Oriveden opisto sekä Pirkkala-opisto.

Taulukko 3. Opetushallituksen opintotesteliavustukset valtionavustukset 2009–2011 Tampereen kaupunkiseudun kansalaisopistoille, kansanopistoille ja kesäyliopistoille

Koulutuksen tarjoaja	2009	2010	2011	2012
Ahjolan kansalaisopisto	13 000	23 000	23 000	13 000
Tampereen työväenopisto	20 000	20 000	17 000	12 000
Tampereen kesäyliopisto	5 000	12 000	13 000	7 000
Kangasala-Opisto	5 500	-	6 000	5 000
Nokian työväenopisto	-	-	-	9 000
Oriveden opisto ja kansanvalistusseuran etäopisto	37 000	26 000	37 000	19 000
Oriveden seudun kansalaisopisto	-	7 000	8 000	-
Pirkkala-opisto	19 000	23 000	20 000	-
Ylöjärven työväenopisto	4 000	11 000	11 000	7 000
Voionmaan opisto	18 000	23 000	29 000	12 000
Yhteensä	121 500	145 000	164 000	84 000

Lähde: Opetushallitus 2012

3.4 Selvitystä varten haastatellut toimijatahot

Selvitystä varten haastateltavaksi valittiin kolme erityyppistä koulutuksen tarjoajaa: Tampereen kesäyliopisto, Tampereen työväenopisto sekä Pirko/Pirkanmaan aikuisopisto. Tampereen kesäyliopisto on Suomen kolmanneksi suurin kesäyliopisto, jonka toiminta-alue kattaa laajalti Pirkanmaan kunnat. Tampereen työväenopisto on Ahjolan kansalaisopiston ohella kaupunkiseudun suurin kansalaisopisto, jonne opiskelijat tulevat Tampereelta ja ympäryskunnista. Koska selvityksessä oltiin kiinnostuneita myös siitä, olisiko opintoteliavusta mahdollista laajentaa vapaan sivistystyön lisäksi myös ammatilliseen koulutuksen puolelle, otettiin PIRKO/Pirkanmaan aikuisopisto mukaan tarkasteluun. (ks. myös Tampereen kaupunkiseudun kansalaisopistoselvitys 2011.)

Tampereen kesäyliopisto

Tampereen kesäyliopistoa ylläpitää Tampereen kesäyliopistoyhdistys, jonka jäseniä ovat kaikki pirkanmaalaiset korkeakoulut (Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu ja Poliisiammattikorkeakoulu), 21 Pirkanmaan kuntaa sekä näiden lisäksi kuusi henkilöjäsentä. Tampereen kesäyliopiston koulutustarjonta sisältää avointa yliopisto-opetusta ja ammatillista täydennyskoulutusta. Sen lisäksi kesäyliopisto järjestää kieli- ja abi-kursseja. Kesäyliopistossa opiskelee vuosittain noin 4 000 opiskelijaa. (Tampereen kesäyliopisto 2012.)

Haastateltavan mukaan Tampereen kesäyliopisto on hyödyntänyt opintoteliavustustyyppistä avustusta vuodesta 2007 alkaen, jolloin avustukset julistettiin ensimmäistä kertaa haettavaksi. Opetushallitus on myöntänyt kesäyliopistolle opintoteliavustustyyppistä avustusta vuosittain 5 000–13 000 euroa (taulukko 3). Avustusta on käytetty maahanmuuttajien, työttömien, eläkkeellä olevien ja ikäänntyneiden, alhaisen pohjakoulutuksen omaavien sekä opintonsa keskeyttäneiden opintomaksujen korvaamiseen tai alentamiseen. Vuonna 2012 Tampereen kesäyliopisto käyttää myönnetyn opintoteliavustuksen suoraan avustuksen kohderyhmille suunnattujen koulutusten opintomaksujen alentamiseen. (Tampereen kesäyliopisto 2012.)

Haastateltavan mukaan kesäyliopisto saa vuosittain noin 300 opintoteliavustushakemusta. Myönnetyn avustuksen määrä on enimmillään 100 euroa/opiskelija riippuen koulutuksen kustannuksista. Vaikka kesäyliopiston tavoitteena on palvella kaikkia edellä mainittuja kohderyhmiä, muodostavat työttömät ja maahanmuuttajat haastateltavan mukaan selkeästi suurimmat opintoteliavustusta kesäyliopistolta hakevat ryhmät. Näiden ryhmien voluumi on myös jatkuvasti kasvanut. Vaikeimmin tavoitettavia ovat puolestaan opintonsa keskeyttäneet sekä pelkän perusasteen oppimäärän varassa olevat.

Tampereen työväenopisto

Tampereen työväenopisto on kunnallinen vapaan sivistystyön oppilaitos, joka tarjoaa opetusta viidellä teema-alueella: ihmis- ja yhteiskuntatieteellinen opetus, elämänhallintaa tukeva opetus, taitoaineiden opetus, taideaineiden opetus sekä kielten opetus. Työväenopistossa toimii myös oppimisvaikeuksissa auttava opinverstas. Tampereen työväenopistossa opiskelee vuosittain noin 10 000 opiskelijaa. (Tampereen työväenopisto 2011; Tampereen työväenopisto 2012.)

Tampereen työväenopisto on hakenut opintoteliavustusta vuodesta 2007 alkaen. Opetushallituksen myöntämän avustuksen määrä on vaihdellut vuosittain. Enimmillään se

on ollut 24 000 euroa (taulukko 3). Haastateltavan mukaan summa on kuitenkin pienentynyt oleellisesti kahden viime vuoden aikana. Esimerkiksi vuonna 2012 opetushallituksen myöntämä opintotietotyypin avustus Tampereen työväenopistolle oli 12 000 euroa.

Tampereen työväenopisto myöntää opintotietotietotyypin avustukset alennuksina kurssimaksuihin. Opiskelijat hakevat avustusta erillisellä lomakkeella ja avustus myönnetään hakujärjestyksessä, mutta sen määrä vaihtelee kohderyhmittäin. Keskimäärin alennus on 20 euroa/kurssi. Työttömät työnhakijat saavat 50 % alennuksen kurssimaksuista. Maahanmuuttajat ja oppimisvaikeuksia kokevat voivat hakea opintotietotietotyypin avustusta yhteen vapaavalintaiseen syksyn kurssiin. Tamperelaiset ikäihmiset (75-vuotiaat tai sitä vanhemmat) voivat hakea 10 euron arvoisen opintotietotietotyypin avustusta yhteen syksyn kurssiin. (Tampereen työväenopisto 2012.)

Tampereen työväenopistossa työttömät ja maahanmuuttajat ovat haastateltavan mukaan opintotietotietotyypin avustuksen kannalta keskeisimpiä kohderyhmiä. Työttömät muodostavat määrällisesti suurimman ja maahanmuuttajat toiseksi suurimman kohderyhmän. Vuonna 2011 68 % myönnettyistä avustuksista käytettiin työttömien opintotietotietotyypin avustuksiin. Haastateltavan mukaan myös ikäihmisille ja oppimisvaikeuksia kokeville on haettu opintotietotietotyypin avustusta, mutta näiden kohderyhmien määrät ovat huomattavasti pienempiä. Vuonna 2011 opintotietotietotyypin avustusta käytti yhteensä 555 opiskelijaa. (Tampereen työväenopisto 2011.)

PIRKO/ Pirkanmaan aikuisopisto

Pirkanmaan aikuisopisto on osa vuonna 2007 toimintansa aloittanutta Pirkanmaan koulutuskonserni -kuntayhtymää (PIRKO 2012), joka järjestää toisen asteen ammatillista koulutusta ja siihen liittyvää palvelutoimintaa Pirkanmaan alueella. PIRKO on syntynyt viiden maakunnan ammatillisen oppilaitoksen yhteenliittymänä. PIRKO-konserniin kuuluu aikuisopiston lisäksi Pirkanmaan ammattiopisto ja oppisopimuskeskus. 1.1.2013 Pirkanmaan koulutuskonserni -kuntayhtymä ja Tampereen ammattiopisto yhdistyvät Tampereen seudun ammattiopistiksi (TREDU). Pirkanmaan aikuisopisto tarjoaa maakunnallisia ja monialaisia aikuiskoulutuspalveluja ja työelämän osaamisen kehittämispalveluja, joita ovat perustutkinnot näyttötutkintoina, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot, muu ammatillinen lisäkoulutus, maahanmuuttajakoulutus, ohjaava koulutus ja kuntouttavat koulutuspalvelut. Pirkanmaan aikuisopiston vuotuinen opiskelijavirtauma on n. 5000 opiskelijaa. PIRKO:n aikuisopiston rahoitus muodostuu osana koulutuskuntayhtymän rahoitusta valtionosuusrahoituksesta, oppisopimuskeskuksien rahoituksesta, työ- ja elinkeinohallinnon hankintojen ja työelämäpalveluiden tuottojen kautta. (PIRKO 2012.)

Tällä hetkellä Pirkanmaan aikuisopiston koulutuksiin hakeudutaan joko itsenäisesti tai työvoimakoulutuksen ollessa kyseessä lähimmän työ- ja elinkeinotoimiston kautta. Pirkanmaan aikuisopiston tutkintotavoitteisen koulutuksen (perustutkinto, ammattitutkinto ja erikoisammattitutkinto) pääsyvaatimukset ovat:

- suoritettu perusopetuksen oppimäärä tai vastaavat tiedot ja taidot
- alalle soveltuva terveydentila
- yli 20-vuotias
- riittävä suomen kielen taito tutkinnon suorittamiseen ja valmistavaan koulutukseen

Alue- ja paikallishallinnon edustajat

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/Koulutus- ja kehittämispalvelut

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on valtionhallinnon alueellinen kehittämiskeskus. Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri on yksi sen vastuualueista, joka vastaa entisten työ- ja elinkeinokeskusten ja lääninhallitusten sivistysosastojen tehtävistä (Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2012). Tällä vastuualueella ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen suunnittelu- ja seurantatehtävät sekä osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointi. Aikuiskoulutuksen kysyntälähtöisyyden kehittäminen on yksi tähän kokonaisuuteen sisältyvistä tehtävistä, jota ELY-keskus edistää erityisesti tieto- neuvonta- ja ohjauspalveluiden avulla sekä tukemalla oppilaitosten keskinäistä verkostoitumista ja yhteistyötä työelämän toimijoiden kanssa. (Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2012.) Haastateltavan mukaan ELY-keskus ei ole kuitenkaan suoranaisesti tekemisissä opintosetelityyppisten avustusten kanssa. ELY-keskuksen koulutus- ja kehittämispalveluiden näkökulmasta työvoimakoulutuksen hankinnat ja ESR-rahoitus liittyvät selkeimmin teemaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat antaneet ELY-keskuksille myös kaksi uutta aluetason koordinaatiotehtävää: 1) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisen koordinointi sekä 2) ohjaukseen liittyvän osaamisen kehittäminen. Haastateltavan mukaan koordinaatiotehtävien tavoitteena on koota kenttää yhteen, karsia päällekkäisyyksiä ja hakea mahdollisia katvealueita, jota ei aluetasolla ole aikaisemmin tehty. Koordinaatiotehtävän hoitamista varten ministeriöt ovat myös määränneet, että alueilla tulee olla yhteistyöryhmät. Pirkanmaalle tällainen ryhmä asetettiin haastateltavan mukaan keväällä 2012. Ryhmässä ovat edustettuina kaikki koulutusasteet esikoulusta yliopistoihin sekä näiden lisäksi työmarkkinajärjestöt, yritykset, kunnat, sosiaalitoimen edustajat.

Tampereen kaupunkiseudun työvoiman palvelukeskus

Tampereen kaupunkiseudun työvoiman palvelukeskus (TYP) on Tampereen ja Keski-Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi) sekä Kelan yhteistyöorganisaatio. Tilaaja-tuottaja -mallissa se edustaa tuottajaorganisaatiota tehtävään tuottaa ja koordinoi palveluita, joiden avulla potentiaaliset työntekijät työllistyvät palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille. TYP:n työntekijöistä noin puolet on työ- ja elinkeinotoimistojen palveluksessa ja noin puolet kuntien palkkalistoilla. Henkilöstö koostuu hallinnon lisäksi urasuunnittelijoista ja palveluohjaajista. Lisäksi käytettävissä on terveydenhoitajan ja psykologin palvelut. (TYP 2012.)

TYP:n asiakaskohderyhmät ovat vaikeasti työllistyvät työnhakijat ja työttömät, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä. Asiakasryhmästä suurin osa on yli 25-vuotiaita. Haastateltavan mukaan tätä nuorempien, joilla suurimmalla osalla on ammatillinen koulutus, uraohjausta hoitavat tyypillisesti muut tahot. Toiminnan tavoitteena on vähentää rakenteellista työttömyyttä ja turvata osaavan työvoiman saantia. Työvoiman palvelukeskuksessa aktivoidaan asiakkaita kehittämään työelämävalmiuksiaan ja osaamistaan vastaamaan työnantajien tarpeita. (TYP 2012.)

TYP:n asiakkaaksi päädytään pääsääntöisesti kahta reittä pitkin joko työ- ja elinkeinotoimistojen tai kuntien sosiaalipalveluiden asiakasprosessien kautta. Emo-organisaatioiden kanavien lisäksi työnhakija voi myös itse hakeutua TYP:n palvelujen piiriin. TYP:n pal-

velut koostuvat kahdesta osasta. Urasuunnittelun aikana kartoitetaan asiakkaan tilanne ja suunnitellaan hänelle polku työelämään. Palveluohjaus toteutetaan uravalmennuksen pohjalta työelämävalmennuksen, palkkatuetetun työn ja työhön valmennuksen muodossa. Palveluohjauksen päämäärä on työllistyä. TYP tuottaa itse palveluita sekä toteuttaa niitä ostopalveluina. (TYP 2012.)

Haastateltavan mukaan TYP:llä on noin 1250 asiakasta kunakin ajanhetkenä. Asiakaskunnasta noin puolet vaihtuu vuoden aikana, joten vuotuisesti TUP:n palveluiden piirissä on noin 2 000 henkeä. Tämä on noin neljännes Tampereen seudun pitkäaikaistyöttömistä ja heihin rinnasteisista kuntalaisista. Vuosittain noin puolet asiakkaista työllistyy tai hakeutuu omaehtoiseen koulutukseen.

Haastateltavan mukaan ostopalveluina hankitut koulutukset kuuluvat osana TYP:n räätälöityyn asiakastyöhön. Tyypillisesti TYP:n omiin palveluprosesseihin liittymättömät koulutukset ovat täsmäkoulutuksia, joilla tuotetaan jokin työllistymisen kannalta tärkeä taito tai lupa (mm. erilaiset kortit). Tämän lisäksi hankitaan laajempia koulutuksia kuten atk-koulutukset. Suurin osa koulutuksista järjestetään kuitenkin TE-hallinnon kautta.

Opintosetelikokeilu ei ole haastateltavan mukaan yleisesti tunnettu heidän palveluohjaajiensa piirissä. Sitä on saatettu hyödyntää esimerkiksi maahanmuuttajien kielikoulutuksissa. Vapaan sivistystyön kurssit eivät myöskään välttämättä kohdistu parhaalla mahdollisella tavalla sen asiakkaille, joiden ensisijainen tavoite on työllistyä. TYP ei ole ollut myöskään tietoinen koulutusseteleihin tai muuhun aikuiskoulutukseen (opintohallinnon alaiseen) liittyvistä verkostoista.

Tampereen kaupunki/Sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen

Sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen on yksi Tampereen kaupungin ydinprosesseista. Sen tavoitteena on tarjota sivistystä ja elämänlaatua edistävät hyvinvointipalvelut sekä kannustaa aktiiviseen ja monipuoliseen harrastus- ja vapaa-aikatoimintaan. Sivistyksen ja elämänlaadun edistämisen ydinprosessi vastaa kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelujen tarpeiden selvittämisestä, palvelujen hankinnan suunnittelusta, niiden tilaamisesta, laadun arvioinnista ja kehittämisestä sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelujen toiminta-avustuksista. (Tampereen kaupunki 2012.) Sivistyksen ja elämänlaadun tilaajayksikkö tilaa vapaan sivistystyön piiriin kuuluvaa koulutusta Tampereen työväenopistolta ja vuodesta 2013 alkaen myös Ylöjärven työväenopistolta. Tampereen työväenopisto raportoi toiminnastaan tilaajayksikölle. Haastateltavan mukaan vapaan sivistystyön toiminnan ja erityisesti kansalaisopistotoiminnan tavoitteena on tukea ei-tutkintotavoitteisen koulutuksen mahdollisuuksia laajasti. Opintosetelityyppisellä avustuksella pystytään mahdollistamaan erityisten kohderyhmien osallistuminen koulutukseen normaalia kurssihintaa alemmalla hinnalla tai maksutta. Haastateltavan mukaan Tampereen kaupungin tavoitteena on tukea opintoseteliavustuksen avulla erityisesti työttömien ja maahanmuuttajien koulutukseen osallistumista. Kohderyhmiin kuuluvat myös senioriväestö ja oppimisvaikeuksia kokevat.

4 Haastateltavien arvioita ja kokemuksia opintosetelimallista ja sen kehittämismahdollisuuksista

4.1 Koulutuksen kysyntälähtöisyys: nykytila ja kehittäminen

Haastatteluissa kartoitettiin koulutuksen tarjoajien ja viranomaistahojen kokemuksia siitä, kuinka kysyntälähtöisyys toteutuu nykyisessä opintosetelimallissa ja miten sitä tulisi

kehittää. Sekä koulutuksen tarjoajat että viranomaistahot pitivät koulutuksen kysyntälähtöisyyttä tärkeänä asiana. Se mitä yksilön tarpeista lähtevällä kysynnällä tarkoitetaan ja miten se käytännössä toteutuu, ei ole kuitenkaan yksiselitteinen asia. Esimerkiksi Tampereen työväenopistossa opintoseteliavustukselle on kysyntää, sillä avustusta haetaan enemmän kuin mitä työväenopisto pystyy sitä tarjoamaan. Työväenopisto ei kuitenkaan räätäloi koulutusta erikseen aliedustettuihin kohderyhmien tarpeiden pohjalta, vaan ko. ryhmiin kuuluvat voivat hakea opintoseteliavustusta mille tahansa työväenopiston tarjoamalle kurssille. Poikkeuksen muodostavat maahanmuuttajat, joille on järjestetty erikseen suomen kielen ja kulttuurin koulutusta. Haastateltavan mukaan työväenopiston koulutus suunnittelun yleisenä periaatteena on kuitenkin reagoida aktiivisesti ympäristöstä tulevaan koulutuskysyntään ja uusia kurssitarjontaa vuosittain.

Tampereen kesäyliopistossa kysyntälähtöisyys otetaan huomioon opintoseteliavustusten painotuksissa siten, että kesäyliopisto pyrkii hankkimaan opintosetelityyppistä avustusta erityisesti niille ryhmille – työttömät ja maahanmuuttajat, jotka ovat sitä edeltävinä vuosina eniten hakeneet. Sekä Tampereen kesäyliopiston että Tampereen työväenopiston edustajat pitivät nykyistä opintosetelimallia omalta kannaltaan toimivana. Pirkanmaan aikuisopiston edustajat arvioivat, että kysyntälähtöisyys toteutuu parhaiten siten, että opiskelija voi itse valita, mihin koulutukseen hän osallistuu.

Osa haastateltavista pohti opintosetelityyppisen avustuksen sekä kysyntälähtöisyyden roolia laajemmin osana aikuiskoulutuksen järjestämistä. Esimerkiksi ELY-keskuksen edustaja piti nykyisellään monimutkaisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamista kiireellisimpänä uudistettavana asiana. Rahoitusjärjestelmää uudistettaessa kysyntälähtöisyyttä olisi haastateltavan mukaan mahdollista edistää ottamalla huomioon nykyisen työvoimapolitiittisen koulutuksen hankinnan elementtejä, jonka peruseriaate kysyntälähtöisyys on. Hankinnan tavoitteena on yhdistää yksilön ja työelämän koulutustarpeita. ELY-keskuksen edustajan mukaan keskeinen työelämän tarpeen ja olemassa olevan koulutustarjonnan kohtaamiseen liittyvä haaste on myös se, että vaikka Suomessa panostetaan paljon koulutuksen ennakointiin, koulutustarjontaa koskevat päätökset tehdään kuitenkin pitkälti muilla perusteilla kuin käytettävissä olevan ennakointitiedon pohjalta. Tähän epäkohtaan on myös valtioneuvoston tarkastusvirasto kiinnittänyt raporteissaan huomiota.

Tampereen työvoiman palvelukeskuksessa asiakasryhmän koostuessa työttömistä käsitys kohderyhmän kyvystä itse aktiivisesti hakeutua koulutuksen piiriin oli epäilevä. TYP:n edustaja suhtautui kuitenkin hyvin myönteisesti opintoseteliavustuksen potentiaaliin toimia markkinoita parantavana instrumenttina. Haastateltavan mukaan työvoima ja sosiaaliviranomaisille räätälöityjen koulutusten hankinnat muodostuvat usein hallinnollisesti huomattavan raskaiksi. Opintoseteli voisikin toimia ura- ja palveluohjauksessa neuvontaan perustuvan pienhankinnan apuvälineenä, joka helpottaisi työläitä hankinta- ja kilpailutus-käytänteitä ja loisi lisää valinnan varaa mm. korttikoulutuksiin ja lyhytkestoisiin ammatillisiin koulutuksiin.

4.2 Aliedustettujen ryhmien tavoittaminen: nykytila ja kehittäminen

Haasteelliseksi kysyntälähtöisyyden painottamisen tekee se, että se palvelee ensisijassa niitä, jotka kouluttautuvat aktiivisesti muutenkin. Kuten useat haastateltavat totesivat, koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmä on kohderyhmänä haastava kysynnän synnyttämisen kannalta. Aliedustettuihin ryhmiin kuuluvat eivät tyypillisesti aktiivisesti hakeudu koulutukseen, eikä heidän aktiivinen hakemisensa ole mahdollista nykyisillä resursseilla. Haastateltavien mukaan ryhmään kuuluvien kynnys osallistua koulutukseen on usein kor-

kea, heidän aikaisemmasta kouluttautumisestaan on pitkä aika ja kokemukset kouluajoilta voivat olla negatiivisia. Siksi koulutukseen osallistuminen vaatii erityistä motivointia.

Nykytilanteessa koulutuksen tarjoajat hakevat kohderyhmään kuuluvia ja tiedottavat opintoseteliavustuksen mahdollisuudesta lähinnä web-sivujensa sekä koulutustarjontaa kuvaavan esitteen kautta. Opintoseteliavustuksen volyymin kasvettua esimerkiksi Tampereen kesäyliopisto on alkanut haastateltavan mukaan kuitenkin tiedottaa opintoseteliavustuksen mahdollisuudesta aikaisempaa aktiivisemmin. Käytännössä tämä on tarkoittanut esitteiden jakoa erilaisissa tapahtumissa ja opintoseteliavustuksista tiedottamista. Kesäyliopiston henkilöstö on välittänyt informaatiota opintoseteliavustuksesta myös työ- ja elinkeinotoimistoihin.

Myös Tampereen työväenopistossa informaatio opintoseteliavustuksesta leviää pääasiassa työväenopiston esitteen ja web-sivujen kautta. Se kuinka hyvin eri ryhmät tavoitetaan, vaihtelee kohderyhmittäin. Haastateltavan mukaan työttömien tavoittaminen ei ole yleensä hankalaa. Sen sijaan maahanmuuttajien tavoittaminen on ollut haasteellisempaa. Apuna siinä ovat toimineet ALMA-hanke, omakieliset neuvojat sekä maahanmuuttajien oma suunnittelijaopettaja. Joskus myös sosiaalitoimistosta otetaan yhteyttä ja kysytään maahanmuuttajien mahdollisuudesta hyödyntää opintoseteliavustusta. Sen sijaan matalan koulutustason omaavien ryhmää on ollut vaikeampi tavoittaa. Työväenopiston opiskelijoilla on yleensä vähintään keskiasteen koulutus.

Pirkanmaan aikuisopiston haastateltavien mukaan he ovat panostaneet voimakkaasti aliedustettujen ryhmien koulutuksen edistämiseen, joskin toiminta on yleensä tapahtunut erilaisten hankkeiden puitteissa. PIRKO:ssa painotettiin eri toimijoiden tehtävänjaon kiristämisen tärkeyttä. Haastateltavien mukaan aliedustettujen ryhmien asiakasprosesseja hoitavien viranomaisten tietotasossa alueellisista koulutuspalveluista on valtavaa variaatiota. Erityisesti keskuskaupungissa poluttava koulutussuunnittelu on koettu haastavaksi. Haastateltavat painottivat myös sitä, että koulutuksen tarjoajan ensisijainen tehtävä on tuottaa laadukasta ja työmarkkinarelevanttia koulutusta, eivätkä sen resurssit ole riittäviä etsivän toiminnan toteuttamiseen. Ammatillisen koulutuksen parissa työskentelevät haastateltavat sekä koulutuksen tarjoajan että viranomaisen mainitsivat opiskelumaksujen joskus toimivan myös esteenä neuvontapalveluihin hakeutumiselle, tapauksissa, joissa henkilö tietää, ettei hänellä ole niihin varaa.

Haastateltavat painottivat, että aliedustettujen ryhmien tavoittamiseen, hakevaan toimintaan sekä ohjaukseen ja neuvontaan tulisi panostaa nykyistä vahvemmin, mikäli resursseja olisi enemmän käytössä. Vaikka koulutuksen resurssit ovat pääosin hyvät; koulutustarjonta on monipuolista ja oppilaitosverkko alueellisesti ja sisällöllisesti kattava, tarvittaisiin ELY-keskuksen edustajan mukaan ohjaushenkilöstöä lisää sekä oppilaitoksiin että TE-toimistoihin. Haastateltava korosti erityisesti hakevan toiminnan sekä henkilökohtaisen kasvokkain tapahtuvan neuvonnan ja ohjauksen tärkeyttä. Tampereen työvoiman palvelukeskuksen edustajan mukaan keskeinen pullonkaula aliedustettujen ryhmien tavoittamisessa on, erityisesti keskuskaupungissa, TE-toimistojen aliresursoitu asiakasohjaus. Kaikki ura- ja palveluohjauksen tarpeessa olevat henkilöt eivät ohjaudu palveluiden piiriin vaikka niitä nykyisillä resursseilla olisikin tarjolla.

Tampereen kesäyliopistolle lisäresurssit mahdollistaisivat jalkautumisen kentälle ja yhteistyön eri sidosryhmien kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaisi haastateltavan mukaan esimerkiksi tiedonhankintaa perusopetuksen opinto-ohjaajien kautta, korkeakoulujen ura- ja rekrytointipalveluiden ohjaajien näkemysten kartoittamista koulutustarpeista sekä yhteistyön tehostamista TE-toimistojen ja niiden maahanmuuttajapalveluiden kanssa sekä yhteistyön lisäämistä paikallisten yritysten kanssa.

Erilaisten aliedustettujen ryhmien tavoittamisessa voidaan soveltaa myös erilaisia välineitä. Haastateltavien mukaan hakevan toiminnan tehostamisen kannalta keskeistä on olla yhteistyössä sellaisten tahojen kanssa, jotka ovat kohderyhmien kanssa tekemisissä. Esimerkiksi työttömien tavoittamisessa tärkeää on informaation ja tiedonvälityksen tehostaminen TE-toimistoihin, kun taas maahanmuuttajien tavoittamisen kannalta keskeisiä tahoja ovat kaupungin/kuntien ja TE-toimistojen maahanmuuttajapalvelut sekä maahanmuuttajien omat tapaamispaikat, järjestöt ja yhdistykset. Haastateltavien mukaan hakevasta toiminnasta voisi olla hyötyä erityisesti maahanmuuttajille. Heidän joukossaan erityisesti naiset ja ikäihmiset mainittiin sellaisiksi ryhmiksi, joiden hakevaan toimintaan tulisi panostaa nykyistä enemmän. Haastatteluissa nousi esiin myös, että matalan koulutustason omaavien ja oppimisvaikeuksia kokevien tavoittaminen on haasteellista.

4.3 Koulutuksen resurssit: nykytila ja kehittäminen

Pirkanmaalla koulutuksen resurssointi on ELY-keskuksen edustajan mukaan pääosin hyvä: oppilaitosverkko on alueellisesti ja sisällöllisesti kattava. Resursoinnissa on kuitenkin joitakin katvealueita: Haastateltavan mukaan ohjaukseen tarvitaan lisää resursseja työvoima- ja opetushallinnon aloille. Sen lisäksi korkea-asteella tulisi olla enemmän resursseja ammatilliseen lisäkoulutukseen ja ammattikorkeakouluissa aikuisten peruskoulutuksen järjestämiseen. Opetushallituksen vapaan sivistystyön oppilaitoksille myöntämä opintosetelityyppinen avustus on ollut Tampereen seudulla enimmillään 164 000 euroa vuonna 2011. Tämän jälkeen, vuonna 2012, avustuksen määrä on laskenut huomattavasti (ks. taulukko 3).

Tampereen kesäyliopiston saama opintosetelityyppinen avustus on ollut enimmillään 12 000–13 000 euroa vuodessa. Haastateltavan mukaan 12 000 eurolla on mahdollista tukea 300–400 opiskelijan opintoja. Tästä summasta toiminnan koordinoitiin käytetään noin 1 500 euroa ja loput kohdennetaan opintoseteliavustuksiin. Haastateltavan arvion mukaan aliedustettujen ryhmien hakeminen ja heille uuden rakentaminen edellyttäisi, että opintosetelityyppistä avustusta olisi käytettävissä vähintään 20 000 euroa/vuosi, josta osa tarvittaisiin myös toiminnan koordinointiin.

Tampereen työväenopiston saama opintosetelityyppinen avustus on ollut parhaimmillaan noin 20 000 euroa. Vuonna 2011 Opetushallitus myönsi Tampereen työväenopistolle 17 000 euroa opintosetelityyppistä avustusta. Tällä summalla tuettiin 555 opiskelijan opintoja. Näistä 68 % (378) oli työttömiä, 7 % (40) maahanmuuttajia, 17 % (94) senioriväestöön kuuluvia ja 8 % (43) oppimisvaikeuksia kokevia (Tampereen työväenopisto 2012). Tampereen kaupungin edustajan mukaan resurssien lisäykselle on tarvetta: Aliedustetut ryhmät ovat kohderyhminä tärkeitä ja heitä pitäisi erityisesti pystyä palvelemaan. Kaupungin verovarjoilla ei ole kuitenkaan mahdollista kustantaa näitä ryhmiä yli muiden ryhmien. Haastateltavan arvion mukaan resurssien tuplaus lisäisi toiminnan vaikuttavuutta vastaavassa suhteessa.

Mikäli setelin käyttötarkoitusta laajennettaisiin koskemaan ammatillista täydennyskoulutusta, arvioivat Tampereen työvoiman palvelukeskuksen ja Pirkanmaan aikuisopiston haastateltavat, että todellista tarvetta olisi noin 200–300 palvelusetelille vuosittain Tampereen kaupunkiseudulla. Tässä tapauksessa palvelusetelit kohdennettaisiin henkilöille, joiden koulutukseen osallistuminen on vaarassa estyä lakisääteisten kohtuullisten opiskelijamaksujen vuoksi. Useissa tapauksissa palvelusetelin tulisi kattaa koko opiskelija maksu tai pääosa siitä. Ammatillisten koulutuksien, joihin setelin arveltiin soveltuvan, hinnat ovat tyypillisesti 150–450 euron välillä. Mikäli tarve arvioidaan 250 seteliksi ja koulutuksen keskihinta 300 euroksi vuotuinen resurssitarve olisi 75 000 euroa. Arvio on luonnollisesti hyvin karkea ja

suuntaa antava. Tämän lisäksi haastateltavat nostivat esille alueellisen tasa-arvon kannalta keskeisen resurssitarpeen. Ympäryskuntien opiskelijoille tulisi taata myös matka-, majoitus- ja ylläpitokustannukset, sillä tilanteessa, jossa opintomaksut muodostavat esteen tyypillisesti myös niihin liittyvät muut kustannukset aiheuttavat esteen koulutukseen osallistumiselle. Seteleiden hallinnointi luonnollisesti aiheuttaa myös kustannuksia.

4.4 Toimijat ja yhteistyö: nykytila ja kehittäminen

Haastatteluissa keskusteltiin myös opintaseteliavustuksen kannalta keskeisistä toimijoista, työnjaosta ja yhteistyöstä sekä siihen liittyvistä haasteista. Opintaseteliavustuksen kannalta keskeisiä toimijoita Tampereen kaupunkiseudulla ovat erityisesti vapaan sivistystyön koulutusta tarjoavat oppilaitokset eli kansalaisopistot, kansanopistot ja kesäyliopistot sekä erilaiset (viranomais)tahot, jotka ovat tekemisissä aliedustettujen ryhmien kanssa, esimerkiksi ohjaus- ja neuvontapalveluja järjestävät TE-toimistot sekä TE-toimistojen ja kaupungin maahanmuuttajapalvelut sekä kaupungin sosiaalipalvelut.

Selkeimmin opintasetelityyppinen avustus liittyy koulutuksen tarjoajien tehtäväkenttään, jotka hoitavat seteliavustuksen jakamisen ja siihen liittyvän tiedotuksen ja neuvonnan järjestämänsä koulutuksen osalta. Viranomaistahojen rooli on suppeampi ja liittyy tällöin osaksi muuta asiakasprosessia. Haastateltavien mukaan kullakin toimijataholla on omat tehtävänsä opintaseteliavustuksen koordinoinnin sekä yleisen ohjauksen ja neuvonnan osalta. Käytännössä toimijat eivät tee juurikaan yhteistyötä opintaseteliavustuksen puitteissa tai yhteistyö on satunnaista. Yhteistyö perustuu yleensä muista syistä olemassa oleviin yhteistyörakenteisiin ja kumppanuuksiin.

Haastatteluissa kuitenkin todettiin, että aluetason yhteistyön vahvistaminen ja voimavarojen yhdistäminen on tulevaisuudessa tärkeää, sillä alueitasolla ei ole pysyviä foorumeita, jossa esimerkiksi kaikki oppilaitokset olisivat mukana. Yhteistyö perustuu usein valtakunnallisiin hankkeisiin. Se on koettu hyödylliseksi, mutta hankkeen päätyttyä myös yhteistyöllä on taipumus päättyä. Koulutuksen tarjoajien ja viranomaisten yhteistyö on erityisen haastavaa keskuskaupungissa, jossa toimijat eivät tunne toisiaan.

Koulutustoimintojen koordinaatiota ollaan kuitenkin tehostamassa alueella, sillä opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat yhdessä määritelleet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille seuraavat aluetason tehtävät: 1) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisen koordinointi sekä 2) ohjaukseen liittyvän osaamisen kehittäminen. Haastateltavan mukaan tavoitteena on koota kenttää yhteen, poistaa päällekkäisyyksiä ja hakea mahdollisia katvealueita. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen mukaisesti alueilla tulee olla myös yhteistyöryhmät tehtävien eteenpäin saattamiseksi. Tällainen ryhmä on asetettu myös Pirkanmaalla keväällä 2012.

Ryhmässä ovat edustettuina kaikki koulutusasteet esikoulusta yliopistoihin ja sen lisäksi työmarkkinajärjestöt, yritykset, kunnat ja sosiaalitoimen edustajat. Haastateltavan mukaan yhteistyöryhmä kokoaa parhaillaan koulutuskalenteria. Alueella on tehty myös aikuisohjauksen strategia, jota ollaan päivittämässä elinikäisen ohjauksen strategiaksi. Haastateltavien mukaan yhteistyötä voisi hyödyntää tulevaisuudessa myös opintaseteliavustuksen piiriin kuuluvan koulutuksen kohdentamisen osalta yksinkertaistamalla koulutustarjontaa ja koordinoimalla neuvontaa esimerkiksi yhteisen esitteen avulla.

4.5 Näkemyksiä opintosetelimmallin kehittämisestä

Pekka Valkaman (2000) mukaan opintosetelimmallia suunnitellessa tulee kiinnittää huomiota viiteen keskeiseen kysymykseen. Seuraavassa pyrimme vastaamaan haastattelujen avulla näihin kysymyksiin ja luomaan näin katsauksen paikallisen tason näkemyksestä opintosetelimmallin kehittämisestä.

1 Kenelle palveluseteli annetaan?

Haastatteluissa vapaan sivistystyön koulutuksen tarjoajat nimesivät opintoseteliavustuksen kannalta keskeisimmiksi – avustusta tyypillisimmin hakeviksi – kohderyhmikseen erityisesti työttömät ja maahanmuuttajat. Erityisesti Tampereen kesäyliopistossa näiden kohderyhmien määrä on koko ajan kasvanut. Sekä koulutuksen tarjoajien että viranomais- tahojen haastatteluissa nousi kuitenkin esiin myös muita aliedustettuja ryhmiä sekä nykyisiin ryhmiin sisältyviä alaryhmiä, joiden hakevaan toimintaa tulisi haastateltavien mukaan panostaa nykyistä enemmän. Tällaisiksi määriteltiin erityisesti pitkäaikaistyöttömät, nuoret, miehet, maahanmuuttajanaiset ja ikääntyneet maahanmuuttajat.

Haastateltavien mukaan opiskelijamaksut ovat osalle potentiaalisista opiskelijoista esteenä myös ammatilliseen koulutukseen osallistumisessa (esimerkiksi ammatti- tai erikoisammattitutkintoon johtava koulutus). Pirkanmaan aikuisopiston edustajat korostivat kuitenkin, ettei opintosetelityyppistä avustusta tulisi suunnata kaikkeen mahdolliseen koulutukseen, vaan erikseen määriteltyyn koulutukseen ja tuen piiriin kuuluvalla koulutukselle ja kohderyhmille tulisi asettaa selkeät kriteerit. Avustuksen myöntäminen tulisi kytkeä osaksi opiskelijan koulutussuunnitelmaa. Avustuksen tulisi olla viimesijainen apuväline koulutukseen osallistumisen mahdollistamisessa. Mikäli koulutusta laajennetaan ammatilliseen koulutukseen, tulee kriteerejä pohtia uudelleen ja pyrkiä luomaan selkeä tapa määritellä seteleiden kohderyhmä. Kriteerit voisivat olla kytköksissä esimerkiksi muihin etuuksiin, kuten toimeentulotukeen, työmarkkinatukeen tai työttömyysturvaan. Pirkanmaan aikuisopiston edustajat pitivät köyhyyttä keskeisimpänä kriteerinä opintoseteliavustusta myönnettäessä.

2 Mikä on soveltamisalan laajuus?

Opintosetelimmallin kehittämistä suunniteltaessa on haastateltavien mukaan tärkeä pohtia sitä, mikä on opintoseteliavustuksen tavoite: onko se aliedustettujen ryhmien aktivointi, työllistymisen edistäminen vai kysyntälähtöisyyden tukeminen. Konkreettisesti voidaan haastattelun perusteella todeta, että vapaan sivistystyön koulutus on maahanmuuttajien kielikoulutusta lukuun ottamatta luonteeltaan osallistavaa ja syrjäytymistä ehkäisevää virikkeellistä koulutusta, jonka tulisi edelleen olla setelien piirissä, mikäli niiden tarkoitus on tukea yhteiskunnallista osallistumista. Haastateltavat pitivät opintosetelityyppistä avustusta toimivana tapana vapaan sivistystyön koulutuksen kustannusten alentamisessa. Mikäli seteleillä pyritään myös selkeästi tukemaan työllistymistä, tulisi niiden soveltamisalaa laajentaa ammatilliseen aikuiskoulutukseen, jossa niille näyttäisi olevan kysyntää. Tällöin myös opintoseteliavustuksen tavoitteita on mietittävä uudelleen.

Haastateltavien mukaan opintoseteliavustuksen piiriin kuuluvaa koulutusta voisivat olla esimerkiksi ATK-kurssien, ajokortin ja hygieniapassin kaltaiset koulutukset. Mikäli opintoseteliavustusta laajennettaisiin ammatillisen koulutuksen puolelle, tarvittaisiin haastateltavien mukaan resursseja kuitenkin selvästi nykyistä enemmän, sillä vapaaseen sivistystyöhön

suunnattuja voimavaroja ei ole mahdollista käyttää avustuksen laajentamiseen. Yksi haastateltavista pohti kuitenkin, hyödyttäisikö laajennus niinkään uusien opiskelijoiden mukaan saamisessa vai mieluummin olemassa olevien opiskelijoiden pitämisessä koulutuksessa.

Haastateltavien mukaan aitoa kysyntälähtöisyyttä voidaan kehittää, siten että opiskelijalla on mahdollisuus valita itse koulutuksensa. Monien haastateltavien mukaan valinnan tulisi sisältää myös mahdollisuus valita koulutuksen tarjoaja. Tämä edellyttää neuvontaa ja täsmätiedottamista.

3 Mikä on rahoituksen laajuus?

Alueellista resurssien tarvetta on arvioitu yllä. Haastateltavat painottivat kuitenkin sitä, että opintosetelityyppisen rahoituksen tulisi olla lisärahoitusta, ei pois organisaatioiden muusta toiminnasta tai muilta kohderyhmiltä. Rahoituksessa tulisi myös huomioida, jollakin tavalla (rahan tai hallinnollisten palveluiden muodossa) neuvontaan tarvittavat resurssit. Tämän lisäksi tulisi ottaa huomioon alueellinen koulutuksellinen tasa-arvo matka- ja muiden kustannuksien kompensoinnin muodossa erityisesti ympäryskunnissa. Mikäli rahoituksesta halutaan alueellisen kehittämisen instrumentti, tulisi siinä huomioida myös yhteistyöstä aiheutuvat kustannukset.

4 Mikä on rahoituksen muoto?

Suurin osa haastateltavista koki, että nykytilanteessa koulutuksen tarjoaja on luontevin opintoseteliavustusta jakava taho. Jos tilanne muuttuu ja koulutustilijärjestelmää aletaan kehittää laajamittaisemmin, on kuitenkin pohdittava, kuka pystyy parhaiten hakemaan kohderyhmät ja kenelle seteleiden jako luontevimmin kuuluu. Haastateltavien mukaan luontevinta olisi, että se liittyisi jonkin viranomaistahon asiakasprosessiin.

Mahdollisia jakavia viranomaistahoja voisivat olla esimerkiksi ELY-keskus, TE-toimisto tai kunnan sosiaalitoimi riippuen kohderyhmästä ja setelin tavoitteesta. Jos tavoitteena ovat ensisijassa työllisyyteen liittyvät hyödyt, voisi esimerkiksi ELY-keskus tai TE-toimisto olla haastateltavien mukaan jakava taho. Maahanmuuttajien osalta jakava taho voisi olla myös kunnan sosiaalitoimi. Tampereen kaupunkiseudulla myöntäjänä voisi olla myös työvoimanpalvelukeskus joka on alueen kuntien, työhallinnon ja kelan yhteistyöelin.

Haastavaksi kysymyksen tekee kuitenkin se, että kyseisellä taholla tulisi olla kattavat tiedot koulutuksen tarjonnasta alueella. Osa haastateltavista kokikin, että hakeminen ja neuvonta kuuluvat luontevasti koulutuksen tarjoajalle, vaikka setelin myöntäminen tapahtuisi muualla.

5 Mikä on mittayksikkö?

Aliedustettujen ryhmien kohdalla mittayksikön tulisi perustua opintomaksuihin. Setelin tulisi kattaa palvelusta aiheutuva kulu tai merkittävä osa siitä. Tämän lisäksi setelin tai siihen liitettävien muiden etuuksien tulisi kattaa koulutuksesta aiheutuvat kohtuulliset matka- ja muut kulut.

5 Johtopäätökset

Kokoamme seuraavassa selvityksen keskeiset tulokset tarkastelemalla opintosetelimallin kehittämistä selvityksen alussa esitellyn jäsenyyksen avulla (Valkama & Bailey 2001). Setelimallia kehitettäessä on tärkeää pohtia erityisesti, mikä on setelin tavoite. Se voi *lisätä*

yksilön vapautta ja edistää yksityistämistä ja markkinoiden toimintaa sekä edistää julkisten palveluiden saatavuutta, osallistumista ja tasa-arvoistamista. Haastattelujen perusteella käsitksemme vahvistui siitä, että setelin tulisi toimia julkisia tukia täydentävänä tukimuotona. Joidenkin haastattelun perusteella setelimallin tavoitteena voisi olla myös paikallisen yhteistyön kehittäminen. Setelimallin tavoitteet on jaettavissa kahtaalle: Yhtäältä seteleillä voidaan tukea toimintakykyä parantavaa ja osallistavaa koulutusta (vapaa sivistystyö), toisaalta seteleiden käyttöalaa voitaisiin laajentaa koskemaan työllistymistä tukevaa ammatillista koulutusta (ammattillinen aikuiskoulutus, atk-koulutus sekä kielikoulutus).

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että opintoseteli on *syötä säilyttää setelinä, joka on suunnattu koulutuksessa aliedustetuille ryhmille.* Mikäli setelin käyttö laajennetaan kattamaan myös ammatillista aikuiskoulutusta, tulee kohderyhmien määrittelyä pohtia vielä uudelleen. Kohderyhmien määrittelyssä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että etuus olisi kohderyhmille kriittinen etuus eli se mahdollistaisi koulutukseen osallistumisen. Mikäli opintoseteli kohdistuu edelleenkin opintomaksujen kompensointiin, on otettava huomioon opintojen tuettu luonne. Niukkojen resurssien vallitessa ei ole tarkoituksenmukaista alentaa kohtuullisia opintomaksuja maksukykyisten ryhmien osalta. Heidän kohdallaan koulutukseen hakeutumista voidaan tukea muilla tavoin. Opintosetelin saannin kriteerit tulisikin kiinnittää yksilön maksukykyyn.

Setelin fyysinen muoto on tarkoituksenmukaisuuskysymys. Setelin myöntämisen kriteerien arviointi tulisi kuitenkin vastuuttaa selkeästi, jotta setelin ohjausvaikutus olisi toivottu.

Setelin rahallinen arvo tulisi sitoa opintomaksuihin (joko korvaamaan ne kokonaan tai alentamalla niitä). Setelin omavastuuosuuden tulisi olla niin pieni, ettei se muodostu koulutukseen osallistumisen kynnykseksi. Seteleihin tulisi liittää myös riittävä matka- ja muita kuluja kompensoiva osuus, jotta alueellinen koulutuksen tasa-arvo säilyisi.

Setelin sääntelyä tulisi selkeyttää. Seteleille tulisi muodostaa eksplisiittinen selkeä tavoite. Tavoite tulisi kuvata sekä yksilöiden että alueellisen kehityksen ja koulutuksentarjonnan näkökulmasta. Tämän lisäksi seteleiden kohderyhmien määrittelyä tulisi tarkentaa sekä alueellisen koulutuksen tarjonnan luomista kartoittaa.

Seteliin liittyvässä tiedotuksessa tulisi ottaa huomioon aliedustettujen ryhmien tavoittamisen lisäksi viranomaisten sekä koulutuksen tarjoajien tarpeet.

- Asiakkaan kannalta setelin myöntämisessä erityisesti ammatilliseen koulutukseen olennaista on setelin integroituminen olemassa olevaan asiakasprosessin, jossa on luotu suunnitelma yksilön syrjäytymisen estämiseksi tai työllistymiseksi. Ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön osalta keskeistä on se, että asiakas voi neuvonnan perusteella itse valita koulutuksensa hallittavissa olevasta koulutustarjonnasta.
- Viranomaistahon kannalta on keskeistä, että opintosetelin käyttömahdollisuudet on saatavilla selkeässä muodossa ja ne on käytettävissä neuvontatyön tukena.
- Koulutuksen tarjoajan näkökulmasta keskeistä on, että asiakasvirtoja voidaan ennakoida, alueelliset päällekkäisyydet välttää ja että viranomaistahoilla ja asiakkailta on tieto koulutustarjonnasta.

Setelijärjestelmä luo vastuita ja oikeuksia. Asiakkaan mahdollisuutta päättää omasta koulutuksestaan ja koulutuksen tarjoajasta tulisi vahvistaa ja koulutusseteli liittää selkeämmin henkilökohtaisen palvelusuunnitelman osaksi. Koulutuksen tarjoajan vastuuta tulisi myös lisätä seteleiden käytössä. Koulutuksentarjoajien tulisi määritellä omasta näkökulmastaan mielekäs koulutustarjonta setelin kohderyhmille. Opintosetelimallin tulisi myös edesaut-

taa alue- ja paikallistason yhteistyötä ja ennakkointia. Lisäämällä asiakkaan valinnanvapautta seteli loisi myös uudenlaisia asiakasvirtoja parhaille koulutuksen tarjoajille.

Seuraavassa kuvaamme yhden **skenaarion** uudesta tavasta järjestää asiakkaiden, viranomaisten ja koulutuksen tarjoajien suhde. Malli perustuu haastatteluille sekä selvitys toimeksiannossa sovituille reuna ehdoille (avustuksen hallinnointi olisi opetus- ja kulttuuri-ministeriön hallinnonalalla ja setelin myöntäisi koulutuksen tarjoaja).

Opintosetelimallin tulisi koota parhaat puolet johdannossa mainituista opintosetelimalleista (tarjontaperusteinen, kysyntäperusteinen ja tarveharkintainen malli) ja vastata jokaisen mallin kannalta keskeiseen kysymykseen:

Aktivoiko setelimalli uusia asiakkaita ja löytääkö se todelliset kohderyhmät?

Mielekkäin tapa aktivoida aliedustettuihin ryhmiin kuuluvia ihmisiä osallistumaan koulutukseen on integroida opintoseteliavustukseen liittyvä neuvonta olemassa oleviin sosiaalihuollon (aikuissosiaalityö, maahanmuuttajapalvelut) ja työvoimahallinnon asiakasprosesseihin. Mikäli perusprosessit eivät ole kunnossa niitä, tuskin voidaan paikata opintosetelityyppisen avustuksen hallintoon varatulla määrärahalla, jos sen taso samaa suuruusluokkaa kuin tällä hetkellä.

Millä perusteilla setelit jaetaan ja kuinka varmistetaan siitä että ne kohdentuvat oikein?

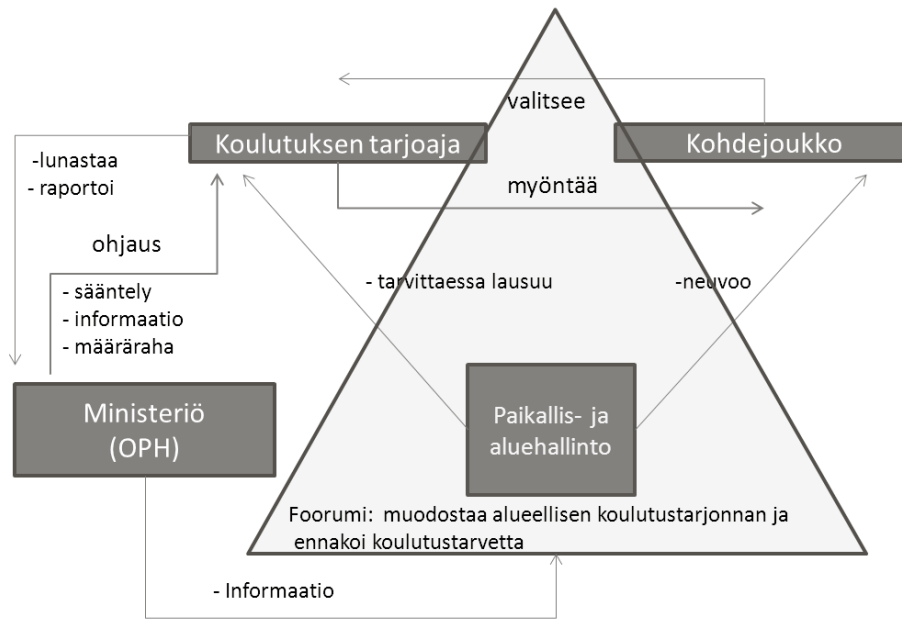
Haastattelut osoittivat, että neuvonnan ja ohjauksen lisääminen on keskeinen edellytys, jotta aliedustetut ryhmät tavoitettaisiin nykyistä paremmin. Tästä huolimatta opintosetelien kysyntälähtöisyyttä tulisi lisätä ja kohderyhmien valinnanmahdollisuuksia parantaa. Tämä edellyttää selkeää koulutustarjontaa, josta asiakas voi valita, siten että hän saa valintaan tarvitsemansa tuen. Oikean koulutustarjonnan takaamiseksi on oltava foorumi, jolla kokoontuvat alue- ja paikallishallinnon edustajat sekä koulutuksentarjoajat.

Mitä lisäarvoa seteli tuo muuhun sosiaalisiin perustein tuettuun koulutukseen nähden?

Mikäli opintosetelit kytketään olemassa oleviin asiakasprosesseihin sekä asiakasohjaukseen voidaan kysyä, mitä lisäarvoa ne luovat muuhun sosiaalisiin perustein tuettuun koulutukseen nähden. Parhaimmillaan opintosetelit voivat:

- 1 Madaltaa koulutuksen räätälöinnin hallinnollisia kustannuksia ja yksilöllisen koulutuksen hankinnan kynnystä
- 2 Tarjota asiakkaalle oma valinnanmahdollisuus ja luoda yksilöllisiä koulutuspolkuja
- 3 Integroitua osaksi paikallis- tai aluetason yhteistyöverkostoa, jossa koulutuksen tarjontaa suunnitellaan yhdessä.

Sen lisäksi, että malli vastaa keskeisiin haasteisiin, tulisi sen olla hallinnollisesti kevyt sekä kustannustehokas. Kuviossa neljä on hahmoteltu tarjontaperustainen malli, jossa koulutuksen tarjonnasta päätetään yhteisellä alueellisella foorumilla.



Kuvio 4. Tarjontaperustainen malli, jossa koulutuksen tarjonnasta päätetään yhteisellä alueellisella foorumilla

Kuvaamme mallia kolmen teeman avulla: koulutuksen relevanssi ja laatu, kohdejoukon valinta sekä neuvonta ja ohjaus.

1 Koulutuksen laatu ja relevanssi

Erillisen koulutusrekisterin muodostamista tulisi välttää ja laadunvarmistuksessa tukeutua jo aikaisemmin myönnettyihin toimilupiin. Koulutustarjontaa tulisi kuitenkin rajata ja tehdä hallittavammaksi sekä asiakkaalle että viranomaisahoille. Tarjottavien koulutusten tulisi myös tukea opintoselelien tavoitteita ja alueellista yhteistyötä. Ilman raskasta hallintoa ja lisäkustannuksia voitaisiin tavoitteet saavuttaa edellyttämällä alueellisia koulutuksen tarjoajia muodostamaan vuosittain yhteistyössä koulutustarjonta. Yhteistyöfoorumi, voitaisiin rakentaa osaksi vuonna 2012 perustettua alueellista yhteistyöryhmää. Määrärahaa ei tulisi korvamerkiltä koulutuksen tarjoajittain, jotta kysyntä mekanismi korjaisi koulutuksen tarjontaa vuosittain

2 Kohdejoukon valinta

Aliedustettujen ryhmien valintaperusteita koskeva selkeä kriteeristö tulisi laatia erityisesti silloin kun koulutuksen tarjoaja toimii koulutussetelin myöntäjänä. Etuuteen ei tulisi liittää kallista viranomaispäätösmerkintää. Mikäli opintoselelin myöntöoikeus pysyy koulutuksen tarjoajalla, eikä sitä voida perustaa viranomaisarkintaan tulisi etuuden perustua esimerkiksi joihinkin olemassa oleviin etuuspäätöksiin, palvelusuunnitelmaan tai lausuntoon. Koulutussetelit lunastettaisiin vasta kun koulutus on alkanut (esimerkiksi kuukausittain). Tällä tavoin seteli ei olisi sidottu koulutuksen tarjoajaan vaan sen käyttö tukisi asiakkaan omaa päätöksentekoa.

3 Neuvonta ja ohjaus

Neuvonta ja ohjaus tulisi tapahtua koulutuksen tarjoajan lisäksi ensisijaisesti osana työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaalipalveluiden asiakkuusprosesseja. Neuvonnan tueksi alueellinen yhteistyöryhmä kokoaisi esitteen koulutustarjonnasta. Mikäli seteleiden myöntöoikeus säilyy koulutuksen tarjoajalla, tulisi asiakkaan tietoisuus koko koulutustarjonnasta sekä suunnitelmasta koulutuksen hyödyistä varmistua asiakkaan tai palveluohjaajan antaman ja asiakkaan allekirjoittaman lausunnon perusteella.

Lähteet

- Arajärvi, Pentti 2003. Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25. Helsinki: Opetusministeriö.
- Lehtinen, E. & Mielityinen, I. 2012. Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä: Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi. Väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:12. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetushallitus 2012. Hakutiedote: Vapaa sivistystyö, opintoselityyppiset avustukset, kansalaisopistot. Tulostettu 4.10.2012 <http://www.oph.fi/download/138711_hakutiedote_3_2012.pdf>
- OPM 2002. Opintoselitykokeilu, työryhmän loppuraportti. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2002:2. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2006. Aikuisten opintoselityn käyttöönottomahdollisuudet. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:12. Helsinki: Opetusministeriö.
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2012. Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri. Tulostettu 19.10.2012 <http://www.ely-keskus.fi/fi/Elinkeinottojoajaosaaminenjakulttuuri/Sivut/default.aspx> sekä Koulutus, osaaminen ja kulttuuri. Tulostettu 19.10.2012 <<http://www.ely-keskus.fi/FI/ELINKEINOTTOJOAOSAAMINENJAKULTTUURI/OSAAMINENJAKULTTUURI/Sivut/default.aspx>>.
- PIRKO 2012. Tampereen aikuisopisto. Tulostettu 4.10.2012. <<http://www.paiko.fi/>>
- Schwerdt, Guido; Messer, Dolores; Wossmann, L. & Wolter, Stefan 2011. Effects of Adult Education Vouchers on the Labor Market: Evidence from a Randomized Field Experiment. Discussion Paper Series IZA DP No. 5431. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön koulutusrakenne 2012. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 18.10.2012]. Saantitapa: <<http://www.stat.fi/til/vkour/tau.html>>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti 2012. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu 18.10.2012]. Saantitapa: <http://193.166.171.75/Database/StatFin/Vrm/tyokay/tyokay_fi.asp>
- Tampereen kaupunki 2006. SIVISTYSTÄ SETELILLÄ – 65 kansalaisuutta, 447 kurssia – Maahanmuuttajien opintoselitykokeilu Tampereella 2003-2005, Loppuraportti.
- Tampereen kaupunki 2012. Toimintaympäristö: kaupunkiseutu 3.5.2012. Tulostettu 4.10.2012 <http://www.tampere.fi/material/attachments/k/67sFUIdKO/toimintaymparisto_kaupunkiseutu_12.pdf>
- Tampereen kaupunki 2012. Sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen. Tulostettu 18.10.2012 <<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/organisaatio/ydinprosessit/sivistysjaelamanlaatu.html>>
- Tampereen kaupunkiseudun kansalaisopistoselvitys 2011. Kuntajohtajakokous 7.1.2011. Tulostettu 26.10.2012 < http://tampereenseutu-fi-bin.directo.fi/@Bin/8e6e208d2d6ad731fbba47bd8c13e609/1351509464/application/pdf/1955102/Kansalaisopistoselvitys_loppuraportti.pdf>
- Tampereen kaupunkiseutu 2012. Tulostettu 11.10.2012 < http://www.tampereenseutu.fi/tampereen_kaupunkiseutu/>

- Tampereen kaupunkiseudun työvoimapalvelukeskus 2012. Tulostettu 11.10.2012.
<<http://www.tyollisyysportti.fi/typ/>>
- Tampereen kesäyliopisto 2012. Opintoseteli: opintoseteliavustukset. Tulostettu 10.9.2012.
<<http://www.tampereenkesayliopisto.fi/fi/opiskelijan-opas/141-opintoseteli>>
- Tampereen työväenopisto 2011. Oppimisen iloa! Tampereen työväenopiston toimintakertomus 2011.
Tulostettu 24.10.2012 <<http://www.tampere.fi/top/toimkertomus2011.pdf>>
- Tampereen työväenopisto 2012. Opistoinfo. Tulostettu 12.10.2012
<<http://www.tampere.fi/top/opisto.html>>
- Tampereen työväenopisto 2012. Tilasto opintoseteliavustuksen jakautumisesta kohderyhmille.
- TEM 2011. Kohdenneet maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa.
Selvitys palveluseteleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä julkisella ja yksityisellä alalla.
TEM raporteja 19/2011
- Valkama Pekka 2000. Voucherit vaihtoehtoisena palvelujärjestelmänä – teoreettinen tarkastelu ja käsitteen uudelleenmäärittely. Teoksessa Rynänen, A., Meklin, P., Karhu, V. & Kallio, O. (toim.).
Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkama Pekka & Bailey Stephen J. 2001. Vouchers As An Alternative Public Service Financing System.
Public Policy and Administration Journal 16 (1) 32–58.

Liite 1. Selvitystyön haastatteluihin osallistuneet

Haastateltu	Organisaatio	Ajankohta
Projektipäällikkö Mikko Mattila	Tampereen kesäyliopisto	5.10.2012
Ryhmäpäällikkö Jukka Peltokoski	Pirkanmaan ELY-keskus/ Koulutus- ja kehittämispalvelut	15.10.2012
Johtaja Tommi Eskonen	Tampereen kaupunkiseudun työvoiman palvelukeskus	17.10.2012
Tilaaajapäällikkö Lauri Savisaari	Tampereen kaupunki/ Sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen.	22.10.2012
Apulaisrehtori Tuula Vatanen	Tampereen työväenopisto	23.10.2012
Rehtori Pirjo Syysnummi	Pirko/Pirkanmaan aikuisopisto	26.10.2012
Apulaisrehtori Satu Nevalainen	Pirko/Pirkanmaan aikuisopisto	26.10.2012
Opinto-ohjaaja Outi Rantanen	Pirko/Pirkanmaan aikuisopisto	26.10.2012
Opettaja Timo Salin	Pirko/Pirkanmaan aikuisopisto	26.10.20

Liite 2. Haastattelukysymykset

Kysyntälähtöisyys

- Minkälaisia kokemuksia organisaatiollanne on nykyisestä opintosetelimallista?
- Minkälaisia kokemuksia organisaatiollanne on aikaisemmista opintosetelikokeiluista?
- Kuinka kysyntälähtöisyys toteutuu nykyisessä opintosetelimallassa?
- Kuinka mielekäs kysyntälähtöinen malli on?
- Miten mallia tulisi kehittää?
- Ketkä ovat opintosetelimallin keskeisiä kohderyhmiä? Kuinka hyvin malli palvelee näitä ryhmiä?
- Onko seteleiden käyttöön oikeutettu koulutus määritelty mielekkäästi? Tulisiko sitä laajentaa?

Toimijoiden (koulutuksen järjestäjien ja viranomaisten) roolit ja työnjako: nykytila ja haasteet

- Ketkä ovat opintosetelimallin kannalta keskeisiä toimijoita?
- Mikä on toimijoiden välinen työnjako? Minkälaista yhteistyötä toimijat tekevät? Onko opintoseteleiden koordinaatiota varten perustettu verkostoja?
- Miten ohjaus ja neuvonta on järjestetty?
- Minkälaisia keinoja kohdejoukon (aliedustettujen ryhmien) tavoittamiseen käytetään?
- Miten yksilöiden koulutukselliset sekä alueelliset tarpeet otetaan huomioon koulutustarjonnan kehittämisessä?

Alueen tulevaisuuden näkymät ja tarpeet

- Mihin/miten resurssit riittävät?
- Miten resurssit jaetaan?
- Arvioi resurssien lisäyksen tarvetta
- Arvioi kohdejoukon todellista suuruutta

Liite 3. Selvitysmiehen näkemys opintosetelien kehittamisestä vuodelta 2003

käyttäjryhmät ja annettava koulutus	rahoitus	hallinnointi	käyttötarkoitus
eläkeläiset, maahanmuuttajat, työttömät, 50 vuotta täyttäneet tietoyhteiskuntakoulutukseen	julkinen valta	valtion opetushallinto keskitetysti, jakelu: eläkeläisille ja 50 vuotta täyttäneille kunnat, työttömille työhallinto, maahanmuuttajille ao. viranomaiset	opintomaksu
maahanmuuttajat, työttömät, 50 vuotta täyttäneet lyhytkestoiseen ammatillista osaamista kehittävään koulutukseen	julkinen valta	kuten yllä	opintomaksu
yrittäjät ml. maatalousyrittäjät lyhytkestoiseen ammatillista osaamista kehittävään koulutukseen	osana alan kehittämis-, neuvonta- ja tukirahoitusta	työvoima- ja elinkeinokeskukset	opintomaksu, sijaiskustann., oppimateriaalit, matka- ja majoituskustannukset
työttömät/irtisanotut lyhytkestoiseen ammatillista osaamista kehittävään koulutukseen pitkäkestoiset vapaan sivistystyön suuntaviivaopinnot	työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksu julkinen valta	Koulutusrahasto valtion opetushallinto	opintomaksu, oppimateriaalit, matka- ja majoituskustannukset opintomaksut
korkeakoulujen täydennyskoulutus	julkinen valta/ työttömyysvakuutusmaksut	valtion opetushallinto/ Koulutusrahasto	opintomaksu
avoin korkeakouluopetus	opetuksen mukaan jokin edellä olevista	opetuksen mukaan jokin edellä olevista	opintomaksu

Lähde: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25

Vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot ja niiden keskeiset profiilit lain mukaan

Vuonna 2010 voimaan tulleen vapaan sivistystyön lain mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset.

Kansalaisopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kansalaisopistot toimivat jokaisen kunnan alueella. Yksi toiminnan pääperiaatteista on opetuksen tuominen lähelle ilmiä.

Kansanopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja, edistävät opiskelijoiden opiskelunvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä. Kansanopistolle ominainen piirre sisäoppilaitosmuodon lisäksi on aatteellinen ja pedagoginen vapaus.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat kokopäiväistä opetusta antavia valtakunnallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on järjestää liikuntaharrastusta, hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle sekä liikunnan järjestö- ja seuratoimintaa palvelevaa koulutusta ja valmennustoimintaa.

Opintokeskukset toimivat valtakunnallisina oppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa elinikäisen oppimisen, hyvinvoinnin ja aktiivisen kansalaisuuden sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi. Opintokeskusten taustalla on suuri joukko erilaisia kansalaisjärjestöjä, puolueita ja ammattiliittoja. Opintokeskukset tarjoavat jäsenjärjestöilleen koulutus-, kulttuuri- ja kehittämispalveluja sekä välittävät jäsenjärjestöjensä toteuttamille koulutuksille koulutustukea.

Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, joiden toiminnassa painottuvat avoin korkeakouluopetus sekä alueen muihin osaamis- ja sivistystarpeisiin vastaaminen ottaen huomioon myös korkeakoulutettu väestö.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2012 ilmestyneet

- 1 Instituutista toimintakeskukseksi; Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys
- 2 Tekijänoikeustoimikunnan mietintö; Ratkaisuja digiajan haasteisiin
- 3 Ammatillisen lisäkoulutuksen työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnan kehittämishankkeen loppuraportti
- 4 Puolustusvoimien liikenneopettajakoulutuksen kehittäminen
- 5 Rakkaudesta kulttuuriperintöön; Paikallismuseotoiminnan kehittämistyöryhmän loppuraportti
- 6 Tulevaisuuden perusopetus – valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako
- 7 Toimenpideohjelma saamen kielen elvyttämiseksi
- 8 Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukortteja valmistelevan työryhmän muistio
- 9 Toiminnallista ruotsia – lähtökohtia ruotsin opetuksen kehittämiseksi toisena kotimaisena kielenä
- 10 Funktionell svenska – utgångspunkter för att utveckla undervisningen i svenska som det andra inhemska språket
- 11 Ratkaisumalli yksityisen kopioinnin hyvitysmaksulle
- 12 Selvitystyö henkilökohtaisten koulutustilien soveltuvuudesta suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi
- 13 Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista
- 14 Kirjastoapurahajärjestelmä; Yhteenveto nykytilanteesta ja kehittämissuunnitelmia
- 15 Tietokirjallisuuden valtiontuki; Kehittämissuunnitelmia
- 17 Instituutista säätiöksi; Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin säätiöittämistä valmistelevan työryhmän väliraportti
- 18 Selvitys taidealojen opettajan pedagogisten opintojen koulutusvastuista ja toteutuksesta
- 19 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen
- 21 Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen jäsenluetteloiden tarkastus
- 24 Opintolainavähennyksen arviointi
- 25 Selvitys Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen sijoittamisesta



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-188-6 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)