

Reijo Raivola
Anja Heikkinen
Antti Kauppi
Pirjo Nuotio
Lasse Oulasvirta
Risto Rinne
Päivi Kamppi
Heikki Silvennoinen



Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjätverkko toisen asteen ammattillisessa koulutuksessa

Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjaverkko
toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa

Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 15

Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjätverkko
toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa

Reijo Raivola,
Anja Heikkinen, Antti Kauppi, Pirjo Nuotio,
Lasse Oulasvirta, Risto Rinne,
Päivi Kamppi, Heikki Silvennoinen



Koulutuksen
arviointineuvosto

JULKAISUN MYYNTI:

Koulutuksen arviointisihteeristö
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto
puh. (014) 260 3220
faksi (014) 260 3241
ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi
www.edev.fi

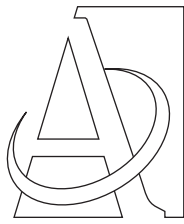
© Koulutuksen arviointineuvosto ja kirjoittajat

Kansi ja ulkoasu: Martti Minkkinen
Taitto: Kaija Mannström

ISSN 1795-0155 (painettu)
ISSN 1795-0163 (verkkajulkaisu, pdf)

ISBN 951-39-2469-6 (painettu)
ISBN 951-39-2470-X (verkkajulkaisu, pdf)

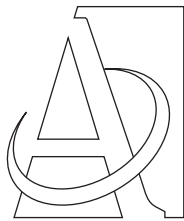
Jyväskylän yliopistopaino
Jyväskylä 2006



Sisältö

Esipuhe	3
1 Johdanto	5
1.1 Lähtökohdat	6
1.2 Arviointitehtävät	7
1.3 Aineistot ja arvioinnin luonne	10
1.4 Käsitteet	11
1.5 Hankkeen toteutus	15
2 Ammatillisen aikuiskoulutuksen yhteiskunnalliset yhteydet	20
2.1 Ammatillisen aikuiskoulutuksen historiallinen konteksti	21
2.2 Ammatillisen aikuiskoulutuksen muuttuva toimintaympäristö	27
2.3 Työ vai ihminen koulutuksen lähtökohtana?	33
2.4 Aikuiskoulutuspolitiikan keskeiset tavoitteet	35
2.5 Aikuiskoulutuksen ja aikuiskoulutuspolitiikan ohjausjärjestelmä	39
2.6 Arviointia	42
3 Toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjätverkko	44
3.1 Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät ja tarjonta	45
3.2 Koulutustarjonta	53

3.3	Koulutuskentän verkostoituminen	72
3.4	Alueellisuus: tapaus Keski-Suomi	76
3.5	Arviointia	81
4	Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus	87
4.1	Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä	87
4.2	Aikuisopiskelijoille suunnattu tuki	99
4.3	Arviointia	103
5	Palvelukyky kansalaisen näkökulmasta	114
5.1	Aikuisten opiskelumahdollisuudet ammatillisessa koulutuksessa	115
5.2	Aikuisten oppimistarpeet ja koulutusodotukset	122
5.3	Aikuisten ammatillista kasvua tukevat järjestelyt	129
5.4	Ammatillisen aikuiskoulutuksen ammattilaiset	137
5.5	Ammatillisen aikuiskoulutuksen laatu	145
5.6	Arviointia	146
6	Aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen	148
6.1	Ylikansalliset paineet ja suomalainen aikuiskoulutus- politiikka	148
6.2	Suomalainen aikuiskoulutus kansainvälisessä vertailussa	154
6.3	Suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan muutos ja näkömät 2000-luvulla	162
6.4	Arviointia	166
7	Yhteenveto	167
7.1	Toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjätverkko	170
7.2	Koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky	171
7.3	Palvelukyky kansalaisen näkökulmasta	175
7.4	Aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen	177
	Tiivistelmä	179
	Lähteet	186
	Liite (kartat)	194



Esipuhe

Suomessa aikuiset ovat tottuneet opiskelemaan ja oppimaan. Tarjolla on runsaasti mahdollisuuksia osallistua koulutukseen. Aikuiskoulutukseen osallistuminen on Suomessa OECD-maiden kärkiluokkaa. Vaikka tarjontaa on runsaasti, koulutus kasautuu suhteellisen hyvin menestyvälle väestönosalle. Nämä olivat keskeisiä havaintoja Suomen aikuiskoulutuksesta OECD:n toteuttamassa, kansainvälisesti vertailevassa aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinnassa muutaman vuoden takaa.

Aikuiskoulutusta on tarjolla omaehtoisena koulutuksena, työvoimapolitiittisena koulutuksena ja henkilöstökoulutuksena. Niillä kullakin on oma tyypillinen asiakaskuntansa. Siinä mielessä aikuiskoulutus on eriytynyt väestöryhmittäin. Aikuisväestölle ammatillista koulutusta tarjoavien oppilaitosten verkko on erittäin laaja, joskin koulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt usealla kymmenellä esimerkiksi viiden viime vuoden aikana. Kriittinen kysymys onkin, onko eri koulutusmuodoista ja sadoista koulutuksen järjestäjistä rakentuva kokonaisuus kattava ja koulutuspoliittisten tavoitteiden mukainen vai hukataanko resursseja päällekkäiseen koulutus-
tarjontaan.

Kaikkien väestöryhmien saavutettavissa olevat, tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet ovat keskeinen tavoite aikuiskoulutuspolitiikassa. Tasa-ar-



von tavoite näkyy vahvana myös tämän arvioinnin kysymyksissä: Miten hyvin ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko kattaa maan eri alueet ja vastaa aikuisväestön ja työelämän osaamistarpeisiin sekä koulutuksen saavutettavuudelle asetettuihin tavoitteisiin? Millaiset ovat erityyppisten järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky? Entä millaiset mahdollisuudet koulutustaustoiltaan hyvinkin erilaisten kansalaisten on päästä toisen asteen ammatilliseen perus- ja lisäkoulutukseen? Ja miten tarjolla oleva koulutus vastaa heidän opiskeluvaihtoehtojaan ottaen huomioon aiemmat opinnot ja jo hankitun osaamisen?

Emeritusprofessori Reijo Raivolan johtama arviointiryhmä on pyrkinyt sisällöllisesti hyvin laaja-alaiseen arvioivaan tutkimukseen, josta piirtyy monipuolinen kuva ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 2000-luvun Suomessa. Tällaisena raportti palvelee muitakin kuin koulutuksen arvioinnista kiinnostuneita lukijoita.

Hankkeen toisessa vaiheessa arvioidaan näyttötutkintojärjestelmän toimivuutta. Raportti julkaistaan vuoden 2007 alussa.

Kauko Hämäläinen
Koulutuksen arviointineuvoston
puheenjohtaja

Heikki Silvennoinen
pääsuunnittelija

1 Johdanto

Ammatillinen aikuiskoulutus on monestakin syystä painopisteenä suomalaisessa aikuiskoulutuspolitiikassa. Työvoima vähenee: enemmän väkeä poistuu kuin uutta astuu tilalle. Yritysten ja Suomen taloudellinen kilpailukyky vaatii jatkuvaa osaamistason ylläpitämistä ja kehittämistä. Perus- ja toisen asteen resurssitarpeet vähenevät opiskelijaikäluokkien pienentyessä. Miten vapautuvat voimavarat käytetään? Kehitetäänkö perus- ja toista astetta, suunnataanko entistä enemmän resursseja aikuiskoulutukseen vai siirretäänkö niitä koulutuksesta muille sektoreille? Nämä ovat keskeisiä poliittisia kysymyksiä. Maassa on edelleen runsaasti ihmisiä, joilla ei ole ammatillista peruskoulutusta. Kun ammatillisesta tutkinnosta on tullut työllistymisen edellytys, on ymmärrettävää, että koulutus on nähty yhdeksi keskeisistä työttömyyden hoitokeinoista.

Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa -arviointihanke perustuu opetusministeriön Koulutuksen arviointineuvostolle antamaan toimeksiantoon. Tavoitteena on ollut tuottaa tietoa aikuiskoulutusjärjestelmästä ja sen toimivuudesta sekä tukea näin ammatillisen aikuiskoulutuksen oppilaitosten toimintaedellytyksiä ja kehittää niiden palvelukykyä.

Arviointihankkeen ensimmäisessä vaiheessa (2004–2005) on pyritty arvioimaan aikuisten ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämis-



edellytyksiä, tarjonnan määrää ja laatua sekä sitä, millaiset mahdollisuudet aikuisilla ylipäättään on päästä toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Siinä määrin kuin käytössä olevien aineistojen perusteella on mahdollista, arvioidaan myös, kuinka hyvin olemassa olevat koulutusjärjestelyt soveltuvat työikäisille ihmisille, jotka eroavat koulutustaustoiltaan sekä työ- ja elämäkokemukseltaan kuitenkin huomattavan paljon toisistaan.

1.1 Lähtökohdat

Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/98) tarkoittaa ammatillisella aikuiskoulutuksella ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia, näyttötutkintoina suoritettavia ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja samoin kuin niihin valmistavaa koulutusta sekä muuta kuin näyttötutkintoon valmistavaa ammatillista lisäkoulutusta. Lain tarkoituksena on ylläpitää ja kohottaa aikuisväestön ammatillista osaamista, antaa opiskelijoille valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen, kehittää työelämää ja edistää työllisyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista. Lisäksi sen tarkoituksena on edistää tutkintojen tai niiden osien suorittamista. Tutkinnoissa ja koulutuksessa tulee erityisesti ottaa huomioon työelämän tarpeet.

Ammatillinen aikuiskoulutus voi olla omaehtoista, työvoimapoliittista tai henkilöstökoulutusta. Kaikkiaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen ohjataan valtion rahoitusta eri kanavia myöten vuosittain noin 730 miljoonaa euroa. Valtion ammatilliseen lisäkoulutukseen myöntämä rahoitus oli vuonna 2005 noin 160 miljoonaa euroa, josta 95 miljoonaa käytettiin oppilaitosmuotoiseen ja 65 miljoonaa oppisopimuksena järjestettävään lisäkoulutukseen (tähän summaan ei sisälly lakisääteistä kuntaosuutta). Pääosa rahoituksesta käytetään ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmistavaan tai niiden osina suoritettavaan koulutukseen. Ammattitutkintoihin ja erikoisammattitutkintoihin valmistavan lisäkoulutuksen sekä näyttötutkintojen katsotaan soveltuvan erityisen hyvin työikäiselle aikuisväestölle. Työvoimapoliittista aikuiskoulutusta säädellään julkisia työvoimapalveluita koskevalla lailla (L1295/2002). Työvoimapoliittinen koulutus voi ohjata ja valmentaa, lisätä ammattitaitoa tai se voi johtaa myös tutkintoon. Työ-

voimapoliittista aikuiskoulutusta hankittiin noin 200 miljoonalla eurolla vuonna 2004.

Tässä raportissa arvioidaan pääasiassa opetushallinnon alaista omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta toisella asteella. Arviointi koskettaa myös työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ja henkilöstökoulutusta, sillä hankkeessa punnitaan myös aikuisten opiskelumahdollisuuksia toisen asteen koulutuksessa sekä aikuiskoulutusta kokonaisuutena. Lisäksi arvioidaan omaehtoisen aikuiskoulutuksen asemaa tässä kokonaisuudessa.

Koulutuksen arviointineuvosto toteaa ohjelma-asiakirjassaan *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* nojaavansa aikuiskoulutuksen arvioinnissa Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) mietintöön. Sen mukaan keskeisiä kehittämisen alueita ovat heterogeeniset aikuiskoulutusmuodot sekä järjestelmän ohjaus siten, että kaikille väestöryhmille voidaan tasarvoisesti turvata vakaat koulutuspalvelut joka puolella maata, niin että samalla otetaan huomioon myös kulloinkin yhteiskuntapoliittisesti tärkeät koulutussisällöt.

1.2 Arviointitehtävät

Kun koulutuspolitiikassa on siirrytty budjetti- ja normiohjauksesta informaatio- ja tulosojaukseen, koulutuksen arvioinnin tarve kasvaa jatkuvasti. Lisäksi arvioinnin tarvetta ovat osaltaan lisänneet avoimempi koulutuspolitiikka, päätösvallan hajauttaminen, julkisten menojen leikkaus, oppilaitosten ja opiskelijoiden itseohjautuvuus sekä pedagogisten ratkaisujen valinnaisuus, minkä esimerkiksi Linnakylä ja Välijärvi (2005, 14) ovat panneet merkille toimintaympäristön muutosta kuvatessaan. Arviointitietoa tarvitaan niin valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon kuin koulutuksen paikallisen kehittämisenkin pohjaksi. Arvioinnin olisi kohdattava sekä tilivelvollisuuden että kehittämisen vaatimukset.

Arviointitiedon potentiaalisia käyttäjiä on useita: valtio koulutuksen rahoittajana, kunnat ja koulutuksen järjestäjät, oppilaitokset, opettajat ja opiskelijat sekä kansalaiset veronmaksajina. Aina ei tietystä näkökulmasta toteutettu arviointi palvele kaikkia tiedon tarvitsijoita, joskin esimerkiksi Koulutuksen arviointineuvoston ohjelma-asiakirjassa *Koulutuksen arvioin-*



nin uusi suunta korostetaan, että arvioitaessa on tärkeää ottaa huomioon prosessin monitahoisuus, jotta mahdollisimman monet relevantit tahot voisivat saada näkemyksensä mukaan siihen.

Valtakunnallisen aikuiskoulutuspolitiikan kannalta on tärkeää tuottaa tietoa, jonka avulla voidaan huolehtia siitä, että ammatillinen aikuiskoulutus vastaa koulutustarjonnaltaan ja toimintatavoiltaan yhteiskunnalliseen muutokseen sekä nykyhetken ja tulevaisuuden tarpeisiin. Arviointihankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa, jota voidaan käyttää edistämään ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjien toimintaa, koulutuksellista tasa-arvoa ja koulutuksen saavutettavuutta maan kaikissa osissa. Tämän hankkeen on tarkoitus antaa myös tietoa siitä, minkälaisia puutteita arviointiin soveltuvassa tilastoinnissa on.

Valtiovallan ja kansalaisten ohella koulutuksen järjestäjät ovat tärkeä arviointitiedon käyttäjätaho. Koulutuksen järjestäjät voivat lainsäädännön rajoissa järjestää koulutuksen parhaaksi katsomallaan tavalla. He tarvitsevat arviointitietoa paitsi tavoitteiden toteutumisen seuraamiseen myös koulutuksen kehittämiseen. Heillä on toki lain mukaan myös velvollisuus arvioida itse järjestämäänsä koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Kansalaisilla on puolestaan oikeus saada tietoa siitä, miten koulutukseen ohjattuja verorahoja käytetään. Harjoitetun politiikan arviointi on edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta tärkeää: ilman punnittua tietoa ja faktaperäisiä erittelyjä harjoitetusta politiikasta kansalaisten on erittäin vaikea osallistua valitsijoina demokratian toimintaan.

Yksi hanke ei voi tuottaa kovin monentasoista arviointitietoa. Monenlaisiin rajauksiin joudutaan pakostakin, jos kohta ne myös helpottavat raportin lukemista. Kootusti voidaan todeta, että tämä raportti keskittyy pikemminkin valtakunnan makrotasolle kuin esimerkiksi aikuisten ammatillisen koulutuksen oppilaitosten jokapäiväisiin käytäntöihin

Tässä hankkeessa on keskeistä selvittää, miten alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo toteutuvat aikuiskoulutuksessa. Edelleen tarkastellaan koulutuksen ohjausjärjestelmien, kuten rahoituksen, toimivuutta: selvitetään, kuinka hyvin nämä järjestelmät ottavat huomioon ammatillisen aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteet ja ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuutena.

Koulutuksen arviointineuvoston ja opetusministeriön välisessä sopimuksessa hankkeen ensimmäisen vaiheen arviointitehtävät on muotoiltu neljään kohtaan seuraavasti:

- (1) Millaiset mahdollisuudet erilaisen koulutustaustan omaavilla kansalaisilla, erityisesti työikäisellä aikuisväestöllä, on päästä toisen asteen ammatilliseen perus- ja lisäkoulutukseen ja miten tarjolla oleva koulutus vastaa heidän opiskeluvalmiuksiaan ja ottaa huomioon aiemmat opinnot ja osaamisen sekä aikuisten elämäntilanteen?
- (2) Millaiset ovat erityyppisten järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky? Millaisin edellytyksin (rahoitus, henkilöstö, kustannukset) ja tuloksin erilaiset koulutuksen järjestäjät toteuttavat antamansa ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen ja kuinka hyvin koulutuksen tarjonta vastaa aikuisväestön ja työelämän taholta tulevaan kysyntään?
- (3) Millaisen kokonaisuuden ammatillisen aikuiskoulutuksen eri järjestäjät muodostavat ja kuinka hyvin tämä kokonaisuus toteuttaa sille asetettuja koulutuspoliittisia tavoitteita? Millainen asema omaehtoisella koulutuksella on koko ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudessa työvoimakoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen rinnalla?
- (4) Miten hyvin ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko kattaa maan eri alueet ja vastaa aikuisväestön ja työelämän osaamistarpeisiin sekä koulutuksen saavutettavuudelle asetettuihin tavoitteisiin? Miten suunnitelmallinen on eri järjestäjien rooli sekä keskinäinen työnjako ja yhteistyö aluetasolla?

Laaja-alaisen toimeksiannon kaikkiin tehtäviin ei ole mahdollista antaa hankkeen ensimmäisessä vaiheessa yhtäläisen syvälle pureutuvia vastauksia. Perusteellinen vastaaminen osaan kysymyksistä vaatisi aineistoja, joita ei ole ollut käytettävissä tämän ensimmäisen vaiheen aikana. Osaan tehtävistä tultaneen palaamaan hankkeen toisessa vaiheessa.

Suunnitteluryhmä eritteli toimeksi annetun arviointitehtävän purkaen sen neljään teemakokonaisuuteen, joiden mukaisesti tämä raportti etenee. Kokonaisuudet ovat:

- (1) toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko,
- (2) erityyppisten järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky,
- (3) palvelukyky kansalaisen näkökulmasta,



- (4) aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen.

Vaikka arviointi kohdistuu ensisijaisesti opetushallinnon alaiseen aikuiskoulutukseen, aikuiskoulutuksen kokonaisuuden ja aikuisten koulutusmahdollisuuksien arviointi kattaa sekä omaehtoisen koulutuksen että työvoimapolitiittisen ja henkilöstökoulutuksen. Näiltä osin arvioinnissa otetaan huomioon toisen asteen ammatillinen aikuiskoulutus rahoitusmuodosta riippumatta.

1.3 Aineistot ja arvioinnin luonne

Koulutuksen arviointia koskevassa asetuksessa (150/2003) sanotaan, että arviointitiedon tulee olla luotettavaa ja vertailukelpoista ja arvioinnissa tulee hyödyntää olemassa olevaa tilasto- ja rekisteritietoa sekä muuta informaatiota. Useat tahot arvioivat koulutusta julkisella rahoituksella ilman, että heidän toimiaan koordinoitaisiin tai sovitettaisiin rationaalisesti yhteen. Suomessa tuotetaan paljon aineistoja ja tutkimusta, joita ei koordinoitusti hyödynnetä niin tehokkaasti kuin olisi järkevää. Yhteistyö esimerkiksi kyselyillä tehtävissä tiedonkeruissa alkaa olla suorastaan välttämätöntä. Pääallekkäisyydet työllistävät ja turhauttavat myös vastaajia liikaa.

Suunnitteluryhmän tekemän päätöksen mukaisesti arviointihankkeessa ei ole kerätty uusia primääriaineistoja. Sen sijaan tukeudutaan olemassa oleviin aineistoihin ja materiaaleihin, mikä tosin lähtökohtaisesti rajoittaa esimerkiksi menetelmien valintaa. Arvioinnissa käytetään niin määrällisiä kuin laadullisiakin aineistoja. Tilastotiedon lisäksi asiaa sivuavat selvitykset ja tutkimukset on otettu aineistoksi. Samoin ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvät monet kehittämis- ja muut hankkeet ovat tuottaneet ja tuottavat aineistoja ja tuloksia, joita on käytetty arvioinnin apuna.

Aikuiskoulutuksen ja aikuisten opiskelun määrällinen seuranta perustuu pääosin Tilastokeskuksen vuosittain suorittamiin oppilaitosten opiskelijakyselyihin sekä haastattelututkimukseen, jossa on viiden vuoden välein tutkittu aikuiskoulutuksen rakennetta ja siihen osallistumista. Vuosina 2002–2005 on toteutettu mittava aikuiskoulutuksen tilastouudistus. Se on parantanut erityisesti toisen asteen ammatillisesta koulutuksesta ja vapaas-

ta sivistystyöstä vuosittain saatavan tiedon laatua. Vuonna 2004 julkaistiin ensimmäistä kertaa aikuiskoulutuksen vuosikirja, joka kokosi yhteen käytettävissä olevan aikuiskoulutuksen määrällisen tiedon.

Kun koulutuspolitiikan tavoitteet otetaan huomioon arvioinneissa, on tärkeää perehtyä koulutuspoliittisiin asiakirjoihin. Tärkeimpiä poliittisia asiakirjoja ovat Matti Vanhasen hallituksen ohjelma sekä opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat. Ne pitävät aikuiskoulutuksen kehittämisessä keskeisenä ohjenuoranaan Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintöä vuodelta 2002, joka on julkisen hallinnon muiden aikuiskoulutusta käsittelevien työryhmäraporttien ja muistioiden ohella osa arviointiaineistoa.

Tätä arviointia on muokannut ja suunnannut olennaisesti se, että tukeudutaan yhtäältä olemassa oleviin aineistoihin ja toisaalta jo tehtyihin selvityksiin ja tutkimustuloksiin. Myös tehtävän laajuus vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka syvällisesti tehtäviin on mahdollista vastata. Laveutta ja syvyyttä on vaikea tavoittaa nopeassa aikataulussa samanaikaisesti. Kyseessä ei ole tyypillinen arviointi, jossa mittarit ja kriteerit laaditaan etukäteen ja joiden ohjaamina kerätään empiirinen aineisto. Yhdessä samanaikaisesti meneillään olevan vapaan sivistystyön arviointihankkeen saadaan eräänlainen *arvioiva selvitys* koko suomalaisesta aikuiskoulutuksesta (ulkopuolelle kuitenkin jää korkeakoulujen aikuiskoulutus sen moninaisine järjestäjäineen ja koulutusmuotoineen, joiden arvioinnista huolehtii Korkeakoulujen arviointineuvosto).

1.4 Käsitteet

Aikuiskoulutuksella tarkoitetaan aikuisia varten suunniteltua, organisoitua ja järjestettyä koulutusta. Henkilö, joka opiskelee aikuiskoulutuksessa, on aikuiskoulutuksessa oleva, erotukseksi aikuisopiskelijasta. *Aikuiskoulutuksessa oleviksi* määritellään iästä riippumatta kaikki, jotka opiskelevat aikuisille tarkoitettussa koulutuksessa. Käsite ei erottele aikuiskoulutuksessa olevista aikuisikäisiä (yli 25-vuotiaita) nuorisikäisistä (alle 25-vuotiaista). Muu kuin aikuiskoulutus on erityisesti nuorille tarkoitettua koulutusta. Nuorille tarkoitettussa koulutuksessa ei kuitenkaan useimmiten ole ikärajoja, vaan sinne voi hakeutua myös aikuisena. Tästä koulutuksesta käyte-



täänkin nimitystä ikäneutraali koulutus. Aikuiskoulutus voi olla formaalia tai non-formaalia.

Aikuisopiskelu määritellään toimijälähtöisesti. Aikuisopiskelijat ovat 25-vuotiaita tai vanhempia. Aikuisopiskelu voi tapahtua formaalissa tai non-formaalissa koulutuksessa tai se voi olla informaalia oppimista. Aikuisopiskelija voi opiskella missä tahansa oppilaitoksessa tai koulutuksessa riippumatta siitä, onko se tarkoitettu aikuisille vai ei. Siinä missä aikuiskoulutuksessa oleva määritellään koulutuslähtöisesti, määritellään aikuisopiskelija henkilölähtöisesti, niin että viitataan opiskelijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Monissa yhteyksissä aikuisopiskelijuuden ehdoksi asetetaan paitsi ikä myös se, että henkilö on päättänyt nuoruusiän opintonsa. Käytännössä tämän kriteerin käyttö on nykyjärjestelmissä hankalaa, minkä vuoksi aikuisopiskelija määritellään jatkossa vain iän perusteella. On huomattava, että aikuisopiskelijoiksi määrittyy tällöin myös sellaisia henkilöitä, jotka opiskelevat nuoruusiän opintojaan yli 25-vuotiaina.

Aikuiskoulutus on opiskelua aikuisille tarkoitettussa koulutuksessa. Aikuisopiskelu ilmiönä on aikuisikäisten opiskelua missä tahansa koulutusmuodossa tai informaalisti koulutusorganisaatioiden ulkopuolisissa oppimisympäristöissä.

Aikuiset voivat suorittaa kaikkia tutkintojärjestelmään kuuluvia tutkintoja. 1990-luvun puolessa välissä luotiin erityisesti työssä käyvän aikuisväestön tarpeisiin tutkintojärjestelmä, joka syventää ammattiosaamista ja täydentää ammattitaitoa. Sen ansiosta voi suorittaa ammatti- ja erikoisammattitutkintoja tai niiden osia sekä tehdä näyttötutkintona ammatillisia perustutkintoja. Molemmat tutkintotyypit luokittevat toisen asteen tutkinnoiksi.

Ammatillinen aikuiskoulutus eroaa nuorille tarkoitettusta koulutuksesta opintojen ja tutkintojen suoritustavan perusteella. Sillä tarkoitetaan ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia, näyttötutkintoina suoritettavia ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja, niihin valmistavaa koulutusta ja muuta ammatillista lisäkoulutusta. Aikuiset voivat suorittaa tutkintoja myös nuorille tarkoitettussa ammatillisessa peruskoulutuksessa. Osa tästä opetussuunnitelmaperusteisesta koulutuksesta on suunniteltu erityisesti aikuisten tarpeita vastaavaksi. Aikuiskoulutusta järjestävät sekä aikuiskoulutukseen erikoistuneet että muut oppilaitokset.

Aikuiset voivat suorittaa siis samoja *ammattillisia perustutkintoja* kuin nuoret. Tutkinnon voi suorittaa kahdella tavalla; tutkintoon johtavana koulutuksena tai näyttötutkintona. Aikuisten ammatilliseen koulutukseen erikoistuneita oppilaitoksia ovat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset. Myös eräät kansanopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja musiikkialaan erikoistuneet konservatoriot järjestävät ammatillista koulutusta. Useimmat ammatilliset oppilaitokset ovat kunnallisia ja toimivat useilla koulutusaloilla. Aikuisten opetus järjestetään usein aikuislinjoilla tai joustavasti monimuoto-opiskeluna. Opetusministeriö määrittelee koulutuksen järjestämisluvassa koulutuksen alat ja oppilaitosten opiskelijamäärät. Koulutuksen järjestäjä päättää näissä rajoissa, miten se suuntaa koulutuksen nuorille ja aikuisille. Koulutus voidaan järjestää oppilaitoksessa tai oppisopimuskoulutuksena.

Taulukko 1. Aikuiskoulutuksen muodot toisella asteella

Tutkintoon johtava koulutus	Vapaatavoitteinen koulutus
<i>Toisen asteen yleissivistävä koulutus</i>	
Aikuisten lukio-opetus	Lukion aineopinnot
<i>Toisen asteen ammatillinen koulutus</i>	
Näyttötutkintoon valmistava ammatillinen peruskoulutus, ml. oppisopimus	Tutkintoon johtamaton ammatillinen lisäkoulutus
Ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistava koulutus, ml. oppisopimus	

Ammatillinen lisäkoulutus on aikuisille tarkoitettua, peruskoulutuksen jälkeistä jatko- ja täydennyskoulutusta, jonka tavoitteena on kohentaa ammatillista osaamista. Sitä voidaan järjestää pitempinä jaksoina, lyhyinä kursseina tai oppisopimuskoulutuksena. Sitä voivat tarjota julkisen valvonnan alaiset oppilaitokset. Koulutusta voidaan järjestää myös yhteistyössä yritysten kanssa silloin, kun on kyse henkilöstön osaamistason nostamisesta eikä puhtaasta yritysten vastuulla olevasta henkilöstökoulutuksesta.

Keskeinen osa ammatillista lisäkoulutusta ovat ammatti- ja erikoisammattitutkinnot. Ne ovat erityisesti aikuisille kehitettyjä, korkeampaa ammattitaitoa edellyttäviä tutkintoja. Näyttötutkintoina järjestettävien tutkin-



tojen järjestelmä on vastaava kuin ammatillisissa perustutkinnoissa. Valmistavaa koulutusta voidaan tarjota myös oppisopimuskoulutuksena. Lisäkoulutusta järjestävät eniten ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, jotka ovat pääosin kunnallisia aikuisoppilaitoksia. Ne myyvät paljon koulutusta myös työhallinnolle työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena ja muuna maksullisena palvelutoimintana, ja ne ovatkin tarjonnaltaan suurimpia aikuisoppilaitoksia. Valtakunnalliset erikoisoppilaitokset ja muut ammatilliset erikoisoppilaitokset toimivat lähinnä teollisuuden, kaupan ja palvelun aloilla. Ne ovat pääasiassa yritysten omistamia oppilaitoksia, jotka tarjoavat pääosin ammatillista lisäkoulutusta. Niitä varten, joilla on vaikeuksia opiskella valtaväen oppilaitoksissa, on ammatillisia erityisoppilaitoksia.

Aikuiskoulutus jaetaan sääntely- ja rahoitusperusteiltaan tavallisesti kolmeen osaan: omaehtoiseen ja työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen sekä henkilöstökoulutukseen.

Omaehtoisen aikuiskoulutuksen rahoittaa opetushallinto joko kokonaan tai osittain. Opetushallinnon ohella koulutuksen järjestäjät ja opiskelijat itse ovat merkittäviä omaehtoisen koulutuksen rahoittajia. Kyseiseen koulutukseen osallistuminen perustuu henkilön omaan päätökseen. Sen tavoitteena on tarjota aikuisopiskelijan omiin tavoitteisiin, elämäntilanteeseen ja koulutustasoon sopivaa koulutusta. Se muodostaa aikuiskoulutuksen perusrungon, jota kaikki aikuiset voivat hyödyntää.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on osa aktiivista työvoimapolitiikkaa ja ammatillista aikuiskoulutusjärjestelmää. Koulutuksen tavoitteena on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa sekä ehkäistä työttömyyttä ja työvoimapulaa. Koulutus on suunnattu pääasiassa työttömille, mutta myös muiden ryhmien kouluttaminen on mahdollista, mikäli koulutus edistää työvoimapolitiittiselle koulutukselle asetettuja yleistavoitteita. Työvoimakoulutus on opiskelijalle maksutonta. Opiskelijalle voidaan maksaa opiskelun ajalta työttömyysturvaa vastaavaa koulutustukea tai työmarkkinatukea sekä ylläpitokorvausta. Käytännössä työvoimakoulutusta järjestetään ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa sekä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Koulutusta voivat tarjota myös yksityiset koulutuspalvelujen tuottajat ja yritykset. Työvoimakoulutuksen rahoittaa työhallinto, ja työ- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset) vastaavat, kuinka paljon kullakin paikkakunnalla sitä tarjotaan.

Henkilöstökoulutuksella tarkoitetaan koulutusta, jonka työnantaja kustantaa joko kokonaan tai osittain. Koulutus tapahtuu pääosin työajalla, ja yleensä koulutettavalle aiheutuva ansionmenetys korvataan. Työntekijä saa palkkaa koulutusajaltaan. Aloitteen henkilöstökoulutukseen osallistumisesta tekee tavallisesti työnantaja yhdessä palkansaajan kanssa. Henkilöstökoulutuksen tavoitteet ovat yritystaloudelliset. Yritykset haluavat kouluttaa työntekijöitään tuotannon ja työorganisaatioiden tarpeisiin, niin että tuottavuus ja kannattavuus lisääntyisivät ja henkilöstön motivaatio parani. Yritykset ja julkisyhteisöt ostavat koulutusta julkisesti valvotuilta koulutuksen järjestäjiltä, muilta tarjoajilta ja konsulttiyrityksiltä. Henkilöstökoulutus on useimmiten lyhytkestoista, esimerkiksi yhden tai muutaman päivän mittaista, koulutusta ilman tutkintotavoitteita. Kuitenkin se voi myös valmistaa toisen asteen ammatilliseen tutkintoon.

On myös syytä tiedostaa, millä tavoin valitut näkökulmat ja käsitteet sekä eri käsitejärjestelmät ohjaavat niin arviointia kuin kaikkea inhimillistä toimintaa. Käyttämällä tiettyjä käsitteitä joidenkin toisten sijasta kiinnitämme samalla huomion yhteisen puoleen todellisuudesta. Näin jo käsitteiden valinnalla tulemme helposti arvottaneeksi todellisuuden tiettyjä puolia joidenkin toisten kustannuksella. Arviointi voi tavoitella puolueettomuutta tai tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta vain siten, että arvioitsija tiedostaa näkökulma- ja käsitevalintoihin sisältyvät normatiiviset implikaatiot.

Täysin “vapaata” käsitteiden valintaa rajoittaa esimerkiksi tarve saada vertailtavaa tietoa. Aikasarjojen muodostaminen ja kansainväliset vertailut eivät onnistu ilman, että noudatetaan systemaattisesti samoja käsitteitä ja tilastollisia luokituksia, vaikka tilastontuottajien ja hallinnon tarpeisiin kerätyt ja luokitellut aineistot eivät aina sovellu tieteellisen tutkimuksen tai arvioinnin tarpeisiin parhaalla mahdollisella tavalla.

1.5 Hankkeen toteutus

Hankkeen organisointi

Arviointihankkeessa on noudatettu verkostoperiaatteita. Verkostona organisoitava koulutuksen arviointi perustuu lakiin. Koulutuksen arvioinnista



on säädetty samansisältöisesti 1.1.1999 voimaan tulleissa perusopetuslain (628/1998) 21§:ssä, lukiolain (629/1998) 16§:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 24§:ssä, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 15§:ssä sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 7§:ssä. Säännösten mukaan arvioinnin tarkoituksena on turvata koulutusta koskevan lainsäädännön tarkoituksen toteuttamista sekä tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Lainsäädännössä arvioinnin tapa säädetään seuraavasti: “Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona.”

Koulutuksen arvioinnista säädetyssä asetuksessa (SA 150/2003) arviointineuvoston yhtenä tehtävänä on “organisoida koulutuspolitiikkaan ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja arviointiasiantuntijoiden verkostona”. Toisin sanoen sen enempää Koulutuksen arviointineuvosto kuin sen sihteeristöäkään eivät tee arviointeja. Ulkopuoliset riippumattomat asiantuntijat laativat ne.

Koulutuksen arviointineuvoston arviointitoiminnan periaatteita ja vuosien 2004–2007 arviointiohjelmaa linjaava Koulutuksen arvioinnin uusi suunta (2004, 23) toteaa: “Verkostomaisen toimintatavan avulla edistetään tieteen, opetushallinnon, käytännön opetustyön ja sidosryhmien sekä muiden tarpeellisten tahojen asiantuntijoiden yhteistyötä. Toiminta perustuu vastavuoroiseen kumppanuuteen, jossa osapuolet sitoutuvat toimimaan yhteisten periaatteiden mukaisesti. Arviointiverkostot muodostuvat sektorikohtaisesti parhaista kansallisista ja kansainvälisistä asiantuntijoista.”

Tavallaan Koulutuksen arviointineuvostossakin on noudatettu verkostoperiaatetta: neuvostoon on koottu eri koulutussektoreiden asiantuntijoita ja koulutuksen kannalta relevanttien tahojen edustajia ympäri maata.

Arviointihankkeen organisaation muodostavat suunnitteluryhmä, arviointiryhmä sekä pääsuunnittelija ja suunnittelija. Koulutuksen arviointisihteeristössä työskentelevien pääsuunnittelijan ja hankkeen suunnittelijan tehtävänä on ollut avustaa sekä suunnittelu- että arviointiryhmää. Pääsuunnittelija ja suunnittelija ovat valmistelleet ryhmien kokoukset ja toteuttaneet niissä tehdyt päätökset, toimittaneet ryhmien tarvitsemat materiaalit ja aineistot sekä osallistuneet hankkeen suunnitelman ja arviointira-

portin laadintaan. Hankkeen vastuullisena johtajana on toiminut pääsuunnittelija Heikki Silvennoinen.

Suunnitteluryhmä

Suunnitteluryhmä laati Koulutuksen arviointineuvoston hyväksyttäväksi projektisuunnitelman, teki ehdotuksen arviointiryhmästä sekä suunnitteli hankkeen etenemisen kaikkine vaiheineen. Suunnitteluryhmä koostuu ammatillisen aikuiskoulutuksen kolmikantaisuutta edustavista partnereista sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen eri oppilaitosmuotoja ja koulutuksen hallintoa edustavista tahoista. Suunnitteluryhmässä on 11 jäsentä:

- koulutuskuntayhtymän johtaja Hannu Salminen, Koulutuksen arviointineuvosto, suunnitteluryhmän puheenjohtaja
- koulutuspoliittinen asiamies Marita Aho, EK ja ELO
- direktör Rabbe Ede, Optima Samkommun
- opetusneuvos Risto Hakkarainen, Opetushallitus
- lehtori Päivi Koppanen, OAJ
- johtava rehtori Pentti Leipälä, Länsi-Lapin Ammatti-instituutti
- koulutuspäällikkö Markku Liljeström, SAK
- opetusneuvos Arja Mäkeläinen, opetusministeriö
- rehtori Ilpo Mäki, Oulun aikuiskoulutuskeskus
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- pääsuunnittelija Heikki Silvennoinen, Koulutuksen arviointineuvosto.

Suunnitteluryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Päivi Kamppi. Suunnitteluryhmän koostumuksella on pyritty mahdollistamaan se, että arvioinnin monitahoisuus ja osallistuvuuden periaatteet toteutuisivat.

Arviointiryhmä

Arviointiryhmän kokoamisessa keskeisiä kriteereitä ovat yhtäältä vankka aikuiskoulutuksen ja koulutuspolitiikan asiantuntemus sekä arviointikokemus ja toisaalta koulutuksen talouden asiantuntemus. Arvioijien tieteellisen pätevyyden ja riippumattomuuden takaamiseksi ryhmä koostuu pää-



asiassa yliopistollisen tutkimuksen piiristä. Riippumattomuuden ohella ryhmän jäseniltä edellytetään vankkaa tutkimuksellista kokemusta, joka antaa mahdollisimman hyvät edellytykset tehdä tulkintoja ja päätelmiä olemassa olevien aineistojen sekä tehtyjen tutkimusten ja selvitysten pohjalta.

Arviointiryhmä koostuu kuudesta ammatillisen aikuiskoulutuksen ja arvioinnin asiantuntijasta:

- emeritusprofessori Reijo Raivola, kasvatustieteiden laitos, Tampereen yliopisto, arviointiryhmän puheenjohtaja,
- professori Anja Heikkinen, kasvatustieteen laitos, Jyväskylän yliopisto, elokuusta 2005 lähtien kasvatustieteiden laitos, Tampereen yliopisto,
- johtaja Antti Kauppi, Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, Helsingin yliopisto,
- ohjelmajohtaja Pirjo Nuotio, Haaga Instituutin ammattikorkeakoulu,
- professori Lasse Oulasvirta, taloustieteiden laitos, Tampereen yliopisto,
- professori Risto Rinne, kasvatustieteiden laitos, Turun yliopisto.

Arviointiryhmä kokoontui viisi kertaa. Arviointiryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Päivi Kamppi. Ruotsinkielisen koulutuksen arviointiaineiston kokoamiseen osallistui pääsuunnittelija Gunnel Knubb-Manninen.

Syksyllä 2005 arviointiryhmä halusi välipalautetta siihenastisesta työstään ja lähetti raportin tuolloisen luonnoksen kommenttikierrokselle, jonka kautta mukana oli työelämän osapuolten, koulutuksen järjestäjien, oppilaitosten, opetusministeriön, työministeriön, TE-keskusten, Opetushallituksen ja Aikuiskoulutusneuvoston edustus. Luonnoksesta ja siihen pyydetyistä kommentteista keskusteltiin välipalautetilaisuudessa lokakuussa 2005.

Arviointineuvosto käsitteli raporttia kokouksessaan 2. joulukuuta 2005 evästäen arviointiryhmän työtä kommentteillaan.

Lopulta arviointiryhmän laatima raporttiluonnos käytettiin kommenttikierroksella suunnitteluryhmän jäsenillä joulukuussa 2005. Suunnitteluryhmän antaman monipuolisen ja eri näkökulmista arviointia täydentäneen palautteen perusteella raporttiin tehtiin lopulliset korjaukset ja täy-

dennykset. Kaiken kaikkiaan arviointiraporttiin on sen eri luonnosvaiheissaan pyritty saamaan kommentteja mahdollisimman laajalti arvioinnin asiantuntijaverkosta hyödyntäen.

2 Ammatillisen aikuiskoulutuksen yhteiskunnalliset yhteydet

Aikuiskoulutukseen on viimeisimpien vuosikymmenten aikana kiinnitetty suuria toiveita ja tavoitteita niin Suomessa kuin Euroopan Unionissakin. Sen on katsottu voivan muodostua avaimeksi sekä työntekijöiden elämän että yritysten toiminnan parantamiseen. Samalla sen on nähty viimekätisenä punnerevoimana, jonka ansiosta maamme taloudellinen kilpailukyky säilyy ja jopa kohenee. Kilpailukykyä tarvitaan erityisesti globaalissa maailmassa, jossa inhimillinen pääoma, ihmisten ja yritysten osaaminen ja innovaatiotoiminta sekä aikuisen väestön ammatilliset taidot ovat entistä tärkeämpiä menestystekijöitä. Ennen muuta ammatillinen aikuiskoulutus on nähty ohittamattomana työelämään sosiaalistajana, työn tuottavuuden kohottajana, työllisyyden parantajana ja uralla etenemisen varmistajana. Niukasti koulutetun väestön koulutushalukkuuden kohottaminen nähtiin jo 1980-luvulla erityisen tärkeäksi ammatillisen aikuiskoulutuksen koulutuspoliittiseksi päämääräksi (ks. Rinne & Vanttaja 1999, 63–65, 70.)

2.1 Ammatillisen aikuiskoulutuksen historiallinen konteksti

Lain (L631/98) mukaan suomalaisen ammatillisen aikuiskoulutuksen tarkoituksena on ylläpitää ja kohottaa aikuisväestön ammatillista osaamista, antaa opiskelijoille valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen, kehittää työelämää ja edistää työllisyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista. Tutkinnoissa ja koulutuksessa tulee ottaa erityisesti huomioon työelämän tarpeet. Suomalaista ammatillista aikuiskoulutusta¹ on järjestetty, rahoitettu ja ohjattu 1800-luvulta lähtien niin, että se on ollut alisteinen valtavirran elinkeino-, työvoima- ja sosiaalipolitiikalle. Ammatillista aikuiskoulutusta on ennen 1980-luvun reformeja ja lainsäädäntöä² vaikea erottaa em. poliitikoista eriytyväksi toiminnalliseksi kokonaisuudekseen.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen (tai -kasvatuksen) eriytymisen voi tulkita ammattikasvatuksen eriytymiselle rinnakkaiseksi prosessiksi. Ammatillinen perus-, jatko- ja täydentävä tai “edelleenkasvatus” ovat vähittäin ja eri toimialoille ominaisin tavoin erottuneet toisistaan ja muista – kansalais- ja opillisen – kasvatuksen ei-koulumaisista ja koulumaisista muodoista. (Ks. Heikkinen ym. 1999.) Ammatillisen aikuiskoulutuksen kannalta koulutuksen yleistä liiketoiminnallistumista voikin luonnehtia paradoksaaliseksi paluuksi iän ja koulutusmuodon mukaisesta eriytymisestä kohti kontekstuaalista kasvatusa, jossa painotetaan holistisempaa ihmisten yksilöllistä ja yhteisöllistä osallistumista ja selviytymistä.

Elinkeinojen edistämistä vai sosiaalipolitiikkaa?

1900-luvun alkuvuosiin asti suomalaisen ammattikasvatuksen ikä- ja koulusidonaisuus oli vaihtelevaa ja “joustavaa”. Ammattikasvatuspoliittisesti keskeistä oli eri elinkeinojen (toimialojen) rationaalinen edistäminen: elinkeinoelämän ja keskushallinnon valtaapitävät toimijat kehittivät toimialo-

¹ Suomalaisesta ammatillisesta aikuiskoulutuksesta voinee puhua 1800-luvun lopulta lähtien. Silloin spesifiä suomalaisia elinkeinoja ja ammatillista osaamista alettiin kansallisesti ja systemaattisesti kehittää suomalaisen valtionhallinnon, teollis-kaupallisen ja sivistyseliitin keskuudessa. (Heikkinen ym. 1999.)

² Esimerkkejä tästä ovat keskiasteen uudistus (Vnp 1974) ja sen toimeenpano sekä aikuiskoulutus-, elinkeino-, työvoima- ja sosiaalihallinnon keskittämistä tukeva lainsäädäntö 1980-luvulla.



jen sisäisten kehittämistoimien rinnalle kansallisia – ts. kansallisen talouden rakentamiselle tärkeitä – koulumaisia ratkaisuja, joiden tarkoituksena oli edistää niiden ammatillista osaamista ja kilpailukykyä (Heikkinen ym. 1999.) Laajassa katsannossa voi erottaa maatalouselinkeinoja, teollisia ja kaupunkilaiselinkeinoja, kaupallis-hallinnollisia sekä hoiva- ja kasvatuselinkeinoja edistävät kansalliset ohjelmat. Suurin osa 1800-luvulta 1940-luvulle toimineista elinkeinoja edistävästä oppilaitoksista ei voinut erotella oppijoita iän mukaan: jopa kansakoulun korvikkeena yleisesti toimineissa käsityöläiskouluissa huomattava osa oppilaista oli niin senaikaisin kuin nykyisinkin kriteerein aikuisia. (Esim. Heikkinen 1995.) Maalaisissa elinkeinoissa – kuten maanviljelyssä, karja-, meijeri-, emäntä- ja kotitaloudessa sekä kotiteollisuudessa – ja metsätaloudessa pyrittiin samoihin elinkeinoja edistäviin päämääriin siten, että suoritettiin opintoja työn ohessa ja että lähinnä nuorille (aikuisille) mahdollistettiin päätoimisia opintoja.

Fennomaaninen kansallinen herätys sisällytti “ammatillisen aikuiskasvatuksen” osaksi kansallisvaltioyhteiskunnan ja kansallisen talouden rakentamisen ohjelmaansa (Alapuro ym. 1989; Heinonen 1990; Kettunen 2001; Heikkinen ym. 1999). Monet sittemmin vapaan sivistystyön reviiiriin luetut kansalaisliikkeet ja niiden ylläpitämät oppilaitokset tähtäsivät alun perin elinkeinojen edistämiseen. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kannalta erityisen tärkeitä ovat aina nykypäivään asti olleet osuustoimintaliike eri suuntauksineen ja osa-alueineen sekä maalais- ja kotitaloudelliset neuvontaliikkeet. (Niemelä 1996; Kuisma ym. 1999; Heinonen 1999.) Kansanopistoille ehti etenkin 1970–1980-lukujen reformeissa rakentua muusta koulutusjärjestelmästä riippumaton profiili myös vaihtoehtoisten tai puuttuvien ammattiopintojen organisoijina. Tänä päivänä kansalais- ja työväenopistot ja opintokeskukset sekä erityisesti kansanopistot ovat muuttuneet muiden koulutusjärjestäjien tarjoamien koulutuksen aikuisversioiden alihankkijoiksi. Oleellista muutoksessa on ollut se, että kasvava osa koulutuksesta on suunniteltu niin, että se voidaan lukea hyväksi osana tutkintotavoitteista koulutusta.

Erilaisten ammatillisten ja aikuiskasvatusorganisaatioiden suhde henkilöstökoulutukseen on myös muuttunut. 1900-luvun alkupuolelle asti suomalainen henkilöstökoulutus jakaantui yhtäältä kokemukselliseen työssä oppimisen ja oppilaskasvatuksen perinteeseen, toisaalta koneiden ja laitteiden tai työn organisoimisen hierarkioiden mukaiseen ulkoisen asiantunte-

muksen tai koulumaisen perehdyttämisen perinteeseen. (Teräs 1999; Heikkinen 1995; Heikkinen ym. 1999, 2001.) Kansallisen talouden rakentamisen juonteena toteutettiin 1920-luvulta lähtien voimalla tayloristista työn tehostamisen ja rationalisoinnin ohjelmaa kaikilla elinkeinoelämän alueilla koti- ja metsätaloudesta teollisuuteen asti. Mm. Metsäteho, maa- ja metsätalouden ammattioppilaitokset ja neuvontajärjestöt, Rastor, Johtamistaidon opisto ja teollisuuden erikoisammattioppilaitokset organisoivat mittavia elinkeinonharjoittajien, hallintovirkahenkilöstön ja alan opettajien täydennyskoulutuksia. (Heikkinen ym. 1999; Kettunen 1994.) Toimialaministeriöiden näkyvä rooli eri alojen ammattilaisten perus- ja henkilöstökoulutuksen edistäjänä heikkeni vähitellen, kun 1960-luvulta lähtien alkoivat toteutua suunnitelmat siitä, että ammatillinen koulutus kootaan kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnoimaksi, ”inhimillisten voimavarojen” kehittämisen ja allokoinnin järjestelmäksi.

Ammatillisessa aikuiskasvatuksessa sosiaalihuollolliset ja työvoimapolitiittiset tarkoitukset ovat aina olleet keskeisiä, mutta ne ovat myös kilpailleet sekä keskenään että elinkeinoja edistävän ammattikasvatuksen kanssa. Aina 1920-luvulle asti työväensuojelu, työllistäminen ja sosiaalihuolto eriytyivät toimialoittain niin työnantajien, valtion kuin kuntienkin organisoimassa työ- ja köyhäinkoulutuksessa. (Heikkinen ym. 1999; Kettunen 1994; Leskinen ym. 1997.) Kulkulaitos- ja yleisten töiden hallinto oli merkittävin maalaisväestön työllistäjä, mutta taajama- ja kaupunkiväestöön kohdistuvista koulumaisista toimintamuodoista vastasivat lähinnä kauppa- ja teollisuushallinto sekä ao. kunnat. Maanviljelyshallinnon työllistävät ja sosiaalihuollolliset kasvatustoimet taas keskittyivät erityisesti kotiteollisuuteen ja neuvontaan. Sotienvälisenä aikana uusi sosiaalihuolto kokosi toimialaministeriöistä sosiaalihuollollisia tehtäviä, joihin myös työllistävän ammatillisen koulutuksen ja ohjauksen katsottiin kuuluvan.

Ammatillista vai aikuiskoulutusta?

Toinen maailmansota vahvisti kauppa- ja teollisuusministeriön asemaa talous- ja yhteiskuntakehityksen valtiollisessa sääntelyssä ja sen keskittämisessä. Suurteollisuuden, työnantajajärjestöjen, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön sekä KTM:n virkamiehet, mukaan lukien vuonna 1942 perustettu Ammatikasvatusosasto, tekivät paitsi tuotannollista ja taloudel-



lista, myös työvoimapolitiittista ja ammattikoulutusyhteistyötä. (Esim. Tuomisto 1986; Heikkinen ym. 1999; Leskinen ym. 1997.) Ammatinvalinnanohjaus, työvoimatarpeen kartoitus, työvoiman tuotanto ja sääätely eri toimialoilla haluttiin keskittää ammattikasvatusosastoon, ja sosiaaliministeriö menetti otteensa työnvälitys- ja työllisyyskoulutuksesta. Ammattikasvatusosaston aloitteesta perustettiin pikakoulutuslautakunta naisten kouluttamiseksi teollisuuden sekä sodasta palaavien miesten työllistämiseksi. Yhteistyö jatkui sodan jälkeen SOTEVA:ssa (sotakorvausteollisuuden valtuuskunta): perustettiin ammattikurssiosasto lähinnä teollisuutta edistävää työllisyyskoulutusta varten. Muilla toimialoilla turvauduttiin maaseudun asuttamiseen sekä pienviljelijä- ja metsätyön edistämiseen. 1950-luvun kuluessa ammatinvalinnanohjaus, työvoimapolitiittinen hallinto ja työllistävä kursitoiminta siirtyivät kuitenkin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöön (myöhemmin työvoimaministeriö). Aikuisten ammatillinen koulutus tuli alisteiseksi hiljan käynnistyneelle valtion, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen (lähinnä STK:n ja SAK:n) työmarkkina- ja edunvalvontapolitiikalle.

Toisaalla ammatillinen koulutus lähti nousuun kaikilla toimialoilla ja avasi uusia mahdollisuuksia aikuisille. Ammattikasvatusosasto – sittemmin Ammattikasvatushallitus – pystyi säilyttämään työllisyyskoulutuksen sisällöt ja koskevan päätösvallan. AKH siirtyi opetusministeriöön vuonna 1968 ja kokosi sinne kaikkien toimialojen ammattikasvatuksen vuoteen 1973 mennessä. Siellä työllisyyttä edistävää ammattikurssitoimintaa alettiin riipeästi kehittää: kuntia ja kuntainyhtymiä tuettiin niin, että ne saattoivat perustaa kymmeniä uusia kurssikeskuksia ja niiden osastoja, jotka samalla tukivat maan teollistamista ja kehitysaluepolitiikkaa. Jotta kurssitoimintaa oltaisiin voitu integroida muuhun ammatilliseen koulutukseen, sitä kehitettiin tutkintoihin sopiviksi, jatkuvasti toteutettavaksi moduuleiksi. Myös opettajakuntaa alettiin kouluttaa. Keskushallinnon rationalisointipyrkimysten yhteydessä AKH lakkautettiin ja perustettiin yhteinen Opetushallitus vuonna 1991.

1960-luvun lopulta tapahtunut vallansiirto vasemmalle ja pienviljelijäprojektin kuihtuminen veivät ammatillisesta aikuiskoulutusta osaksi kehkeytyvää teknokraattista reformipolitiikkaa. Julkishallinnon tuella maaseutua teollistettiin, hyvinvointipalvelujärjestelmää rakennettiin ja tuotantoa rationalisoitiin säättämällä kehittämislakeja sekä toteuttamalla kehitysohjelmia. Ammatillisessa koulutuspolitiikassa korostui 1970-luvulla välittömäs-

ti elinkeinoelämän ja työnantajien tarpeista riippumattomien koulutusammattien kehittäminen: lyhytkestoisesta oppisopimus- ja työllisyyskoulutuksesta haluttiin päästä eroon. (Räty 1986; Heikkinen ym. 1999.) Samaan aikaan perinteisen vapaan sivistystyön hiipuminen suuntasi kentän toimijoiden ja opetushallinnon tarkistamaan toiminta-ajatustaan: toiminnan kohteiksi määrittyivät koulutusreformista osattomaksi jääneet “aikuiset”, ja toimintamuodoiksi tulivat valtavirtakoulutukselle vaihtoehtoinen opetustarjonta sekä muun koulutusjärjestelmän aukkojen täyttäminen ja puutteiden korjaaminen. Kansanopistot alkoivat järjestää ammatikkursseja ja muuhun koulutukseen valmentavaa koulutusta. Kansalais- ja työväenopistot sekä avoimet yliopistot organisoivat yliopistoarvosanojen suorittamista, ja yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset alkoivat kurssittaa toimihenkilöitä.

Inhimillisten voimavarojen ylikansallista kehittämistä

Suomalainen ammatillinen aikuiskoulutus alkoi 1990-luvun vaihteessa muotoutua entistä enemmän ylikansallistuvan talous- ja elinkeinoelämän sekä uusliberalistisen yhteiskuntapolitiikan vaikutuksesta. Koulutuksen markkinoistuminen alkoi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, ja ensimmäiset EEC-yhteistyöhankkeet käynnistyivät tällä alalla. Euroopan pahin talouslama ja työttömyys ja EU:iin liittyminen kään­sivät suomalaisen sosiaali-, työvoima- ja koulutuspolitiikan suunnan nopeasti: haluttiin suuntautua tiiviimmin kohti EU:ta ja ylikansallista voimavarojen ja osaamisresurssien hallintaa ja koordinoitua. EU:ssa ammatillisen aikuiskoulutuksen lähtökohdat olivat muotoutuneet toisen maailmansodan jälkeen erityisesti Benelux-maiden, Saksan, Ranskan ja Italian yhteistyön ansiosta sellaiseksi, että ne tukivat vahvasti ja olivat osa maiden sosiaali- ja elinkeinopolitiikkaa (esim. Greinert & Hanf 2004). Sillä mahdollistettiin muun muassa mittavat työvoiman siirrot Italiasta ja EC:n ulkopuolelta Ranskaan ja Saksaan. Termi “*vocational training*” onkin aina viime vuosiin käytännössä tarkoittanut aikuisten ammatillista uudelleen- ja täydennyskoulutusta osana ylikansallista ja alueellista työvoiman liikkuvuuden ja elinkeinorakenteen uudistamista.

Tärkeimpinä instrumentteina ovat olleet sosiaalipoliittiset toimintaohjelmat, joita rahoitetaan sosiaali-, alue- ja rakennerahastoista. 1960-luvulla



alkoi kunnianhimoinen yritys yhdenmukaistaa ammatillisia kvalifikaatioita ja koulutuspolitiikoita “kolmikantayhteistyönä”, johon osallistuivat Euroopan komission sosiaali- ja elinkeinohallinnon virkamiehistö sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajat. Tämä johti Saksan mallin mukaisen ammatillisen koulutuksen edistämiselimen Cedefopin perustamiseen vuonna 1975. Toisaalla eurooppalainen yhteistyö teknologian ja kilpailukyvyyn edistämiseksi laajeni 1990-luvulla: yksinomaisesta teknistieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen edistämisestä siirryttiin ohjelmiin, jotka koskivat kaikkia tieteenaloja ja koulutusasteita. Perustettiin myös uudet keskusvirastot nuoriso- ja kulttuuriasioiden sekä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kehittämistä varten. Näiden lanseeraamissa toimintaohjelmissa (kuten Socrates ja Leonardo) korostettiin, kuinka kaikki tutkimus ja koulutus parantaa Euroopan taloudellista kilpailukykyä ja edistää sosiaalista koheesiota.

EU:n elinikäisen oppimisen koulutuspolitiikka edellyttää, että jäsenmaat laativat nyt EU:n kehittämistavoitteiden mukaiset kansalliset elinikäisen oppimisen strategiat: niissä keskeistä on kytkeä ylikansallinen yhteistyö suoraan EU:n alueiden elinkeino- ja sosiaalisen elämän kehittämiseen. (Esim. EU Commission 1999, 2001). Esimerkiksi Lissabonin strategian (Koulutus 2010) mukaisesti ammatillista koulutusta varten on kehitteillä yhteinen kvalifikaatiokehys, joka noudattaa suurelta osin angloamerikkalaisissa maissa jo vuosia käytössä olleita malleja. Kvalifikaatiokehyksessä (EQF) kaikenlainen kansallisesti ja toimi-/ammattialakohtaisesti tunnustettu ja tunnustettu oppiminen (tiedollinen, taidollinen, persoonallinen ja professionaalinen) asetetaan 8-portaiselle asteikolle. Oppiminen tulisi määrittellä riippumatta muodollisen koulutuksen ratkaisusta. Tämän odotetaan mahdollistavan sen, että yksilö voi edetä joustavasti oppimisen portailla: koko elämä on oppimisympäristöä, jota yksilöt, oppimisen tarjoajat (*learning providers*) sekä työmarkkinatoimijat ja politiikan tekijät voivat arvioida siitä näkökulmasta, minkälaista oppimispotentiaalia se tarjoaa. (EU Commission 2005.) EQF tukisi eurooppalaisen elinkeinoelämän toimialoittaista kehittämistä, edistäisi työvoiman liikkuvuutta ja työllistymistä. Se toimisi jo hahmotellun osaamisen ja sen tuottamisen laadunvarmistusjärjestelmän perustana (EU commission 2002; Communique 2005) ja tarjoaisi kriteerit, joiden pohjalta eurooppalainen elinikäisen oppimisen ohjausjärjestelmä voitaisiin rakentaa. Järjestelmän toivotaan korjaavan niitä puutteita, joita

ilmenee koulutuksen tiedonkulussa ja yhteistyössä koulutuksen tarjoajien ja hallinnon eri tasojen välillä. EU:n suositukset ja suunnitelmat näyttävät etenevän Suomessa nopeammin kuin muualla, jopa proaktiivisesti. (Laaksonen & Heikkinen 2005; Heikkinen 2005.)

2.2 Ammatillisen aikuiskoulutuksen muuttuva toimintaympäristö

Vielä 1980-luvulla puhuttiin vahvasti työelämän edistämisen lisäksi aikuiskoulutuksellisen tasa-arvon parantamisesta ja yksilöllisen kehityksen tukemisesta. 1990-luvun alussa syvä lama kouraisi myös ammatillisen aikuiskoulutuksen tehtäviä ja asemaa yhteiskunnassa. Kun työttömyysluvut kohosivat äkkiä lähelle kahtakymmentä prosenttia, kolmanneksi korkeimmiksi Euroopassa Espanjan ja Irlannin jälkeen, aikuiskoulutuspolitiikan keskiöön nousivat luonnollisesti työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja sen ohessa rakennemuutoksesta huolehtiminen. Lisäksi aikuiskoulutuspolitiikalla haluttiin vahvistaa kansallista kilpailukykyä, rohkaista sosiaaliseen ja taloudelliseen innovaatiotoimintaan, tukea yrittäjyyttä sekä lähentää työtä ja koulutusta.

Rakennemuutoskeskustelussa nousivat yhä vahvemmin esille myös väestökysymykset, ennen muuta nuoren työvoiman tarjonnan väheneminen sekä väestön ikääntyminen, joka aiheutti huoltosuhteen heikkenemistä. Huomiota alettiin kiinnittää suomalaisten ikäluokkien välisiin koulutustasojen harvinaisen syviin eroihin sekä työhyvinvoinnin ja ikääntyvän työvoiman työssä jaksamisen edistämiseen: parannusta etsittiin lukuisin erilaisin ikäohjelmin ja eläkejärjestelyin – myös ammatillisen aikuiskoulutuksen voimin. Tällaisia ohjelmia olivat mm. Kansallinen ikäohjelma (1998–2002), Työssäjaksamisen ohjelma (2000–2003), Kansallinen tuottavuusohjelma (2000–2003), VETO-ohjelma (2003–2007) ja myös ammatillisen aikuiskoulutuksen kentässä ehkä tunnetuin NOSTE-ohjelma. Näiden hankkeiden valmistelussa ovat mukana olleet työ- ja opetusministeriö sekä työsuojelurahasto ja Euroopan sosiaalirahasto. (Rinne & Vanttaja 1999, 64–69; Paloniemi 2004, 16–18.)

Vaikka maahan on vakiintunut korkea työttömyysaste, 2000-luvulla on alettu väestöennusteisiin tukeutuen yhä toistuvammin puhua Suomea jat-



kossa uhkaavasta työvoimapulasta, joka kohtaisi maamme viimeistäänkin suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Useimmat työvoima- ja koulutuspoliittiset suunnitelmat on viritetty vastaamaan tähän työvoimapulaan aktiiviyövoiman määrää kasvattamalla. Yhtäältä on päätetty rajoittaa korkeakoulutuksen opiskeluaikoja, jotta nuoret saataisiin entistä aikaisemmin työmarkkinoille. Toisaalta on pyritty pidentämään työssäoloaika kohottamalla eläköitymisikä ja palkitsemalla pitkää työntöistä. Saman ongelman ratkaisemiseksi on virinnyt runsaasti keskustelua myös ulkomaisen työvoiman lisätarpeesta Suomessa. Kaikkiin näihin pyrkimykseen on yhdeksi keskeiseksi avuksi nähty ja esitetty myös ammatillista aikuiskoulutusta, jonka tulisi siis jatkossa aiempaa paremmin ottaa suunnittelussaan huomioon se, kuinka ikääntyvä aikuisväestö jaksaa työssä ja voi parantaa osaamistaan. Lisäksi täytyy kiinnittää huomiota maahanmuuttajaväestön kasvaviin tarpeisiin saada paitsi suomalaisen kulttuuriin ja kieleen myös ammatilliseen osaamiseen liittyvää koulutusta.

Viimeistään 1990-luvun lopulta lähtien ammatillisen koulutuksen toimintaympäristössä vaikuttavat entistä selvemmin työelämän joustavuuden tarpeet, enenevä ei-tyypillinen työ, pätkätyö, lisääntyvät ja nopeutuvat työmarkkinasiirtymät sekä jatkuvasti lisääntyvä puhe elinikäisen ja elämänlaajuisen oppimisen pakosta. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta eri muotoineen on tullut myös kaikkia toimihenkilöitä läheltä koskettavaa.

Suomalaisessa aikuiskoulutuspolitiikassa on tapahtunut 1980-luvun lopulta lähtien myös toinen merkittävä siirtymä. Aina 1980-luvun loppupuolelle niin laajemmin suomalaisessa koulutuspolitiikassa kuin myös aikuiskoulutuspolitiikassa edettiin keskusjohtoisuuden ja lisääntyvän julkisen rahoituksen suuntaan. Koulutusorganisaatioiden tavoitteet asetettiin sekä tutkintoja ja opetussuunnitelmia koordinoitiin valtakunnallisesti ja keskitetysti. Koulutuspolitiikkaa ja aikuiskoulutustakin säädeltiin osana kasvavan hyvinvointivaltion suunnittelu- ja säätelykoneistoja. Kilpailu eri koulutusorganisaatioiden välillä oli melko vähäistä, eikä sitä pidetty minään erityisenä arvona. Vapaan kansansivistyksen perinteiset koulutusinstituutiot keskittyivät pitkälti omiin tehtäviinsä. Myös ammatillisen aikuiskoulutuksen kentällä vallitsi melko selkeä työnjako mm. henkilöstökoulutuksen ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen välillä. Kilpailu "asiakkaista" ei vaatinut erityisiä kampanjoita, tietoiskuja tai imagonrakennusta.

Vahva julkisen hallinnon etukäteissuunnittelu ja ohjaus tulivat kuitenkin tiensä päähän 1980-luvulta lähtien, jolloin Suomessa alettiin vapauttaa markkinavoimia, löysentää ohjausta ja hajauttaa päätöksentekoa; dereguloida ja desentralisoida poliittista säätelyä. Koulutuspolitiikassa siirryttiin mm. suuren koululainsäädännön remontin (ns. Nummisen testamentti) kautta yksityiskohtaisesta keskitetystä ennakkosäätelystä kohti hajauteampia päätöksentekomahdollisuuksia ja korvamerkitsemättömpiä rahoitusjärjestelyjä.

Markkinavetoisempaan aikuiskoulutuspolitiikkaan siirryttiin osana laajempaa julkisen sektorin tulosvastuullistamista ja kysyntäperusteiseen markkinakilpailuun siirtymistä. Keskusvaltaisten säätelykoneistojen etukäteissäätely alkoi ainakin jossakin määrin murentua 1980-luvulta lähtien samalla, kun alettiin entistä vahvemmin perätä tuloksellisuuden osoittamista jälkikäteen. Myös aikuiskoulutus on asetettu vähittäin arvioitavaksi. Varhaisempaan siirtymään kohti kilpailuttamisen ja markkinavetoisuuden politiikkaa pidetään valtioneuvoston 1980-luvun lopun periaatepäätöksiä. Niiden seurauksena mm. aiemmista ammatillisista kurssikeskuksista tehtiin ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia ja aikuiskoulutusorganisaatioiden rahoitusta alettiin langettaa aiempaa vahvemmin palvelujen myynnin ja opiskelumaksujenkin varaan. Toki on selvää, ettei ainakaan toistaiseksi Suomessa sen paremmin kuin muuallakaan Euroopan Unionissa ole siirrytty mihinkään varsinaiseen aikuiskoulutuksen markkinavapautukseen, vaan ennemminkin ns. aikuiskoulutuksen kvasimarkkinoille, joilla varsin vakaasti säädellään ja subventoidaan aikuiskoulutuksen kysynnän ja tarjonnan suhteita (ks. Griffin 1999a, 1999b; Vanttaja & Rinne 2001).

Kvasimarkkinoilla on pyritty yhdistämään julkisen ja yksityisen palvelutuotannon etuja siten, että julkisella sektorilla on lisätty palvelujen markkina- ja asiakaslähtöisyyttä ja tehostettu resurssien käyttöä, niin että samalla on säilytetty markkinoiden kontrolli. Tärkeimmät kvasimarkkinamallit ovat palveluseteli- ja tilaaja-tuottaja-malli. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa on sovellettu jälkimmäistä vuodesta 1991. Näiden kahden lisäksi on tosin käytössä kaksi eroavaa mallia eri hallinnonaloilla. Työministeriö käyttää tilaaja-tuottaja-mallia. (Kurri ym. 1998). Opetusministeriö on ensin käyttänyt tilaaja-tuottaja-mallia, mutta palannut aivan viime vuosina (2001, 2003) takaisin kohden säädellympää valtionosuusmallia.



1990-luvun lama limittyi aikuiskoulutuksen uudentyyppisten markkinavetoisempien mallien sisäänajoon. Aikuiskoulutukselle riitti kysyntää, joskin ehdottomasti suurin paine kohdistui aikuiskoulutukseen työttömyyden hoitokeinona. Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus nosti näkyvyyttään ainakin työttömyystilastojen siivoajana ja pitkäaikaistyöttömyyden torjuna. Työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuudesta käytiin kovia kiistoja. Näin jälkikäteen, kovista väittelyistä ja hyvinkin ristiriitaisista tutkimus- ja selvitystuloksista huolimatta, on tunnustettava, että sillä oli paitsi vahva sosiaalinen tilaus myös eittämätön vaikutuksensa. Tuo vaikutus ei ehkä niinkään tai edes ensisijassa näkynyt siinä, että koulutuksen avulla maahan olisi luotu työpaikkoja tai työllistetty pysyväisluonteisesti joukko- mitoin työttömiä, vaan että työmarkkinoilta syrjäytymisen ja laajemman sosiaalisen osattomuuden kierteeseen tuotiin ainakin joidenkin kohdalla vaihtelua, yhteisöllisyyttä ja jotakin ajankäyttöä jäntevöittävää tekemistä, ehkä rahtunen toivoakin. (Ruoholinna & Rinne 2001, 5–6; Järvinen & Vanttaja 2001; Silvennoinen 2002.)

Yksi keskeinen, joskin osittain ristiriitainen, 1980- ja 1990-luvun piirre näyttää olevan se, että opetushallinnon vaikutusvalta väheni aikuiskoulutuksen kentällä. Samaan aikaan kun aikuiskoulutuksesta on tullut yhteiskuntapolitiittisesti yhä tärkeämpää, on vallankäyttöä ja rahoitusallokointia siirretty Opetusministeriön hallinnonalalta varsinkin työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja Työministeriöön. Opetushallinnon keskusviraston, Opetushallituksen samoin kuin opetushallinnon läänitason uudistukset ja saneeraus ovat nekin kaventaneet opetushallinnon vallankäyttäjien otetta kentän ohjauksessa. Euroopan Unionin rahoituksen myötä lisääntyvä vaikutus on löytänyt valtaväylänsä usein muualta kuin opetushallinnon uomien kautta. Opetushallituksen kohdalla väläytettiinkin välillä jo koko viraston lakkauttamista tai tehtäväkuvan rajua muuttamista. Ainakin viraston aikuiskoulutuslinjasta voidaan sanoa, että etenkin näyttötutkintojen kasvava suosio on kohentanut viime vuosina ammatillisen aikuiskoulutuksen asemaa.

Suomalainen taantuma ei ollut vain kotikutoinen keksintö. Lama kouraisi Eurooppaa ja maailmaa laajemmaltakin. Jotkut varoittelivat jo täysin aiheellisesti “työn lopusta” ja vaativat työajan lyhentämistä ja uutta työnjakoa (esim. Rifkin 1997; Rinne & Salmi 1998). Lama viimeistään osoitti jälleen kerran myös perinteisen koulutusjärjestelmän voimattomuuden

reagoida nopeisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka heittelevät työvoimaa aloilta toisille, alueilta toisille ja ammateista toisiin. Se toi pysyvästi esiin myös ns. jälkimodernin yhteiskunnan epävarmuudet ja riskit, joiden kanssa kaikkien ihmisten on tultava toimeen. Kyseenalaiseksi nostettiin vanha lineaarinen maailma, jossa ihmisen elämänkaari kulki perheen turvatusta lapsuudesta tarkoin säädellyn ja suunnitellun koulutusjärjestelmänurouden kautta ammattiuralle työelämäaikaisuuteen sekä lopulta turvattuun vanhuuden lepoon eläkkeelle.

Pätkätöistä ja ei-tyypillisistä töistä on tulossa senkaltainen enemmistön työmuoto, johon elinikäisen oppimisen välttämättömyyden on sovittava. 2000-luvun riskien ja katkosten maailmassa kaikki alkoi olla epävarmaa. Työmarkkinat eivät toimineet entiseen tapaan, ja perinteinen perhemalli rakoili. Eläkkeiden tasosta ja eläkeiästä käytävät keskustelut “harmaantuvan Suomen” keskeisenä ongelmana saivat yhä vakavamman sävyn. Vaikka koulutusjärjestelmän jotkut osat ovat menestyneet hyvin kansainvälisessä vertailussa, on perinteistä koulutusjärjestelmää alettu moittia jähmeäksi ja perässä laahaavaksi ja siltä on alettu vaatia lisää tehoa ja tuloksia. Viimeistäänkin 1990-luvulta lähtien ovat voimistuneet puheet myös koko vanhan yhteiskuntasopimuksen purkamisesta, ja on käynyt selväksi, että lineaarinen elämänkaarimalli on pysyvästi rikkoutunut limittäiseksi. Nuoruuden jälkeen ihmisen olisi varauduttava jatkuviin katkoksiin ja elämään jatkuvasti vaihtuvissa jaksoissa: yhtaikaa opiskelua, työtä ja työttömyyttä toisiinsa sekoittaen. (Ks. Suikkanen ym. 2001; Rinne ym. 2003.)

Elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskoulutuksesta alkoi tulla tässä uudessa maailmassa yhä väistämättömämpi selviytymisen ehto niin yksilöille, yrityksille kuin kansakunnille. Työmarkkinoilla ja työelämässä selvitäkseen työvoiman oli yhä uudelleen osallistuttava ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Alettiin myöntää, että siihen panostaminen olisi kansallisen menestymisen selkäranka.

Niin OECD:llä kuin Euroopan Unionilla on ollut viimeisimpien vuosien aikana kasvava merkitys siinä, kuinka jäsenvaltioiden kansallisia koulutuspolitiikkoja on muotoiltu. Lissabonin kokouksessa vuonna 2000 asetettu päämäärä tehdä Euroopan Unionista “maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva alue” on merkittävästi korostanut koulutuksen ja osaamisen tärkeyttä globaalisesti. Euroopan Unionin vahvana strategiana on korostettu mm. tietoyhteiskuntastrategiaa, johon jäsenmaat ovat sitou-



tuneet ja joka on tuonut mukanaan useita vastaavia kansallisia strategioita. Näiden strategioiden keskeisimpiä elementtejä on elinikäisen oppimisen korostaminen koulutuspolitiikan keskiössä tietoyhteiskunnan rakennustyössä.

Suomi on ollut Euroopan Unionin jäsen vuodesta 1995, mutta se on myös osa Pohjoismaita. Se nojaa historiallaan vahvasti erityiseen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioregiimiin, jossa luotetaan koulutuksen myönteisiin vaikutuksiin. Suomessa alettiin jo varhain toisen maailmansodan jälkeen korostaa ajatusta siitä, että koulutus takaa ja kehittää hyvinvointia, lisää kansallista vaurautta ja toimii kilpailun tuotantotekijänä. Lisäksi koulutuksen ajateltiin antavan kiinteyttä kansallisvaltiolle ja kohentavan kansalaisten tasa-arvoa. Nämä arvot, oletukset ja pyrkimykset ovat peräisin osaltaan jo 1800-luvun valistuksen, kansansivistyksen ja fennomanian perinnöstä, mutta ne ovat säilyneet aina nykypäiviin ja saavuttaneet aiempaa vahvemman aseman myös suhteessa työelämään ja kansakunnan osaamisen tasoon.

“Koulutusyhteiskunnan” käsitteen yksi merkitysvivahde viittaa siihen, että koulutukseen uskotaan ehkä liiankin kritiikittömästi. Aikuiskoulutuksenkin odotetaan edelleen olevan jonkinlainen ihmerohto (*panacea* – ks. Perkinson 1977), joka kelpaa tautiin kuin tautiin ja kykenee poistamaan kaikenlaiset yhteiskunnalliset, yhteisölliset ja yksilölliset sairaudet. Sen uskotaan ratkaisevan taloudellisen, alueellisen ja kulttuurisen eriarvoisuuden ongelmat, poistavan syrjäytymisen työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta, edistävän innovaatioita ja tuottavuutta. Lisäksi sen ajatellaan vahvistavan niin yksilön kuin kansakunnan kykyjä kaikkialla kiristyvän kilpailun keskellä. Viimeistään 2000-luvulle tultaessa useat tutkimukset ovat kuitenkin vakaasti osoittaneet, ettei koulutus ole kaikkivoipaista eikä pidä luottaa siihen, että sillä ratkaistaisiin kaikki ongelmat. Monet yhteiskunnalliset sekä sosiaali- ja työvoimapolitiittiset rakenneongelmat uivat yksinkertaisesti niin syvissä vesissä ja niin laajoilla kentillä, ettei tiheäsilmaisinkään koulutuksen verkko parhaalla tahdollakaan pysty niitä ratkaisemaan. Aikuiskoulutuksenkin voimat ovat rajalliset, ja siksi on tärkeää, että aikuiskoulutuspolitiikassakin tunnustetaan ja tunnustetaan paitsi koulutuksen mahdollisuudet myös sen rajat. Ammatilliseenkin aikuiskoulutukseen on perusteltua kiinnittää toiveita, muttei liian suuria odotuksia. (Delors 1996.)

2.3 Työ vai ihminen koulutuksen lähtökohtana?

Kansalaisuus yhdistetään ammatillisessa aikuiskoulutuksessa lähes aina kansalaisten tarpeisiin tai koulutuksen saavutettavuuteen (KeSu 2004, Lääninraportit 2005). Molempien indikaattoreina pidetään yleisesti tietynikäisten ihmisten saaman / hankkiman muodollisen koulutuksen alaa ja astetta sekä koulutukseen osallistuvuutta suhteessa toisenikäisiin – aina näihin päiviin asti siis nuorempiin ihmisiin.

Haastavampaa olisi lähestyä ammatillista aikuiskoulutusta toisesta näkökulmasta: tulisi nähdä, kuinka se mahdollistaa oikeudenmukaisuuden lisäksi sekä yhteiskunnallisen että taloudellisen ja ammatillisen demokrati-an. Suomalaisessa yhteiskunnassa ammatillinen kansalaisuus on ollut tärkeä poliittinen ja kasvatuksellinen tavoite aina siihen asti, kunnes viime vuosina on alettu noudattaa ylikansallistumisen politiikan ohella työllistävyyden ja oppijuuden politiikkaa. (Esim. Heikkinen 2005a, 2005b.) Ammatillisen aikuiskoulutuksen elinikäisen oppimisstrategian mukaisessa kehittämisessä koulutuksen tavoitteeksi todetaan yksilöiden “hyvän elämän (uran)” ja “hyvän työuran” rakentuminen. Toisaalta alueellista / kansallista tai eurooppalaista osaamista (osaamispääomaa) pidetään Euroopan kilpailukykyisyyden perustana: aikuisia kohdellaan tuotannon inhimillisenä voimavarana ja työvoimana. (Esim. EU commission 1999, 2002; Ohjauksen arviointi 2004; KeSu 2003–2008; Pöysti 2005.)

Uusi EU-komissio on entistä selkeämmin määritellyt tehtäväkseen Lisabonin-kokouksen tavoitteen: Eurooppa halutaan maailman kilpailukykyisimmäksi tietoperustaiseksi yhteiskunnaksi vuonna 2010. Taloudellinen kasvu ja kilpailukyky edellyttävät jatkuvaan muutokseen sopeutuvia työntekijöitä ja joustavia työmarkkinoita. EU:n jäsenmaiden odotetaan laativan kaikkea oppimista ja koulutusta koskevat elinikäisen oppimisen strategiat vuoteen 2006 mennessä. Niin talouden kuin koulutuksen kehittäjien sanastossa ihmisistä puhutaan entistä avoimemmin “kyvykkyysspaketteina” (Raunio 2004) tai “taitoina” (esim. *skills migration/mobility*, Kell 2005). Aktiivisen kansalaisuuden ja yhteiskuntarauhan edistämisellä on arvoa em. tavoitteisiin yhdistyneenä tai niille alisteisena – tavoitteisiin ei sisälly aikuisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eikä yhteisöllisiä tai yhteiskunnallisia vastuuta hyvän elämän ja työ(ura)n määrittelyssä ja tekemisessä. Kansalaiset ovat tästä varsin tietoisia.



Alueet, toimi- ja ammattialat eroavat toisistaan suuresti esimerkiksi siinä, miten ne organisoivat mediaseksikkäät koulutukset ja miten ne antavat tilaa ja huomiota kansalaisille tarpeelliselle koulutukselle. Alueellinen koulutuspolitiikka arvostaa harvoin strategioissaan (realistisesti) alueella olevan väestön tosiasiallista osaamista: politiikan lähtökohtana ovat tietyn aikuisväestön osan puutteet ja osaamattomuus, kuten kouluttamattomuus, tutkinnon puute, jälkeen jääminen, väliinputoaminen, syrjäytyminen, joita on ylä- ja ulkopuolelta korjattava. Aikuiskouluttajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että ammatillisen koulutuksen mielekkyys motivoi kaikkein parhaiten opiskelijoita osallistumaan ja onnistumaan opinnoissaan. (Laaksonen & Heikkinen 2005.) Tässä ei ole kyse vain työllistymisestä ja toimeentulosta, vaan sosiaalisesta arvonannosta ja itsetunnosta. Elleivät elinkeino- ja ammatillisen elämän rakenteet salli riittävästi mielekkyyskokemuksia, ammatillisten aikuiskouluttajien pyrkimykset jäävät tekohengitykseksi. Kuten Juha Siltala (2005) on teoksessaan *Työelämän huonontumisen lyhyt historia* osoittanut, ammatillisen kansalaisuuden ja korkeankaan osaamisen hyödyntäminen työpaikalla ei ole aina mahdollista ja törmää usein ahtaisiin raameihin. Kansalaisuuden näkökulmasta haasteellista on se, missä määrin erilaisia aikuisia, heidän oppimistarpeitaan ja koulutusodotuksiaan tarkastellaan yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi Taina Tuomen (2005) väitöstutkimuksesta käy ilmi, miten mahdotonta ns. työelämän kehittäminen on niin kauan kuin eri henkilöstöryhmät erotellaan ja hierarkisoidaan koulutuksen avulla. Tällöin arvioitavana voisivat olla esimerkiksi tietyt ikäkohortit kokonaisuutena, jolloin kävisivät ilmi myös aikuisten keskinäiset erot. Voitaisiin esimerkiksi nähdä, ketkä ovat hyötynneet ja ketkä hävinneet oppimisurillaan sekä mitkä ovat olleet kansalaisuuden merkitysten elämänkulkuun liittyvät muutokset.

EU:n työmarkkinapolitiikassa henkilöstövoimavarojen käytettävyys on kansalaisuutta tärkeämpi arvo, mutta kun edistetään kansallista ja EU:n demokratiaa, kansalainen toiminnan perusyksikkönä ja kohteena on keskeisessä asemassa. Tämä ristiriita ei aina näy poliittisissa asiakirjoissa. Ongelma ilmenee siinä, otetaanko niissä lähtökohdaksi aikuinen työvoimana vai kansalaisena.

2.4 Aikuiskoulutuspolitiikan keskeiset tavoitteet

Suomen aikuiskoulutuspolitiikan strategia vuoteen 2010 saakka pohjautuu vuonna 2002 julkistettuun Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksiin, joissa keskeistä on periaate elinikäisestä oppimisesta. Sekä hallitusohjelmassa että koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003–2008 aikuiskoulutuksen kehittämisen todetaan pohjautuvan Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksiin. Kehittämissuunnitelman ohella aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteita on konkretisoitu siten, että niitä on sisällytetty valtion talousarvioon vaikuttavuus- ja politiikkatavoitteina.

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä (OPM 2002, 3) listaa suomalaisen aikuiskoulutuksen kehittämisen neljä peruseriaatetta:

- (1) jatkuva määrätietoinen itsensä kehittäminen muodostuu yhä useamman suomalaisen elämäntavaksi, ja vastaavasti suomalaiset työyhteisöt kehittyvät oppiviksi organisaatioiksi,
- (2) aikuiskoulutus tuottaa nopealiikkeisesti ja joustavasti ammattitaitoista työvoimaa kaikille työntekijätasolle ja kaikkiin ammatteihin,
- (3) aikuiskoulutus tarjoaa sisällöltään ja menetelmiltään aikuisikäisille korkeatasoisia mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen,
- (4) aikuiskoulutus vahvistaa ja ylläpitää osallistuvaa demokratiaa, ehkäisee syrjäytymistä ja tukee aktiivista kansalaisuutta.

Työryhmän tekemien ehdotusten merkitystä korostaa se, että niiden valmistelussa olivat mukana kaikki keskeiset poliittiset puolueet ja että valmisteluun osallistuvat paitsi työministeriön, työelämän järjestöjen ja Suomen kuntaliiton neuvottelijat myös edustajat yleissivistävästä, ammatillisesta sekä ammattikorkeakoulu- ja yliopistotasaisen aikuiskoulutuksen järjestäjistä sekä vapaasta sivistystyöstä. Ehdotusten toimeenpano aloitettiin jo edellisen hallituksen kaudella.

Aikuiskoulutuspolitiikan toimeenpano edellyttää parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mukaan ohjauksen vahvistamista siten, että aikuiskoulutusta voidaan suunnitella, ohjata ja seurata kokonaisuutena ja osina. Ohjauksen, työnjaon ja yhteistyön kehittämisessä on pyrittävä parantamaan myös aikuiskoulutuksen alueellista vaikuttavuutta. Jotta aikuisopiskelun edellytyksiä ja tasa-arvoa voitaisiin parantaa, rahoituspohjaa



pitää yrittää laajentaa ja aikuisopiskelun taloudellisia edellytyksiä parantaa. Samoin ehdotettiin aikuisopiskelun tieto- ja neuvontapalvelujen ja ohjauksen kehittämistä sekä opetustoimen henkilöstön osaamista varmistavaa täydennyskoulutusta. Ammatillisen aikuiskoulutuksen alueellinen ja muu saavutettavuus on keskeinen osa tasa-arvotavoitteita. Työttömien koulutusmahdollisuuksien joustavuuden lisääminen sekä maahanmuuttajaryhmien koulutusmahdollisuuksien kattavuuden varmistaminen ovat ehdotuksia, jotka vaativat opetus- ja työhallinnon yhteistyötä.

Aikuiskoulutuspoliittisia haasteita on parlamentaarisen aikuiskoulutusryhmän mietinnön mukaan se, kuinka voidaan vastata niiden 25–54-vuotiaiden koulutustarpeisiin, joilta puuttuu toisen asteen koulutus. Työryhmä esitti määräaikaista räätälöityä lisätoimenpideohjelmia puutteellisesti pohjakoulutetulle aikuisväestölle. Vuonna 2003 käynnistyneen ja edelleen toimivan Noste-ohjelman tarkoituksena oli kohottaa väestöosan ammatillista osaamista. Vuonna 2004 voimaan astuneen uuden asetuksen mukaan ohjelman kohdejoukko ulotettiin koskemaan 25–59-vuotiaan aikuisväestön. Työelämän muutokseen ja osaamistarpeisiin vastaamiseksi lähtökohtana on, että koko työikäisellä väestöllä on tulevaisuudessa vähintään toisen asteen ammatillinen koulutus. Uudet työpaikat avautuvat korkeasteen koulutusta vaativiin ammatteihin, ja suurilta ikäluokilta vapautuvissa rakennusalan, teollisen työn ja hoitoalan työpaikoissa on pääsyvaatimuksena toisen asteen koulutus. Nämä ryhmät, joiden koulutus ei vastaa pätevyysvaatimuksia, tulevat olemaan työelämässä vielä 10–40 vuotta.

Toisen asteen ammatillinen lisäkoulutus on merkittävässä roolissa, kun ylläpidetään ja kehitetään jatkuvasti pienenevän, aktiivisen 25–54-vuotiaiden ikäluokan ammattitaitoa. Ammattirakenteen nopea muutos edellyttää työntekijöiden liikkuvuutta ammattien ja työpaikkojen välillä. Työvoiman joustavan liikkuvuuden edellytyksenä on se, että riittävän täydennyskoulutustarjonnan ohella tarjotaan kattavasti aikuisten ammatillista peruskoulutusta. (OPM 2002, 3, 95.)

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003–2008 valtioneuvosto linjaa aikuiskoulutuspolitiikan lähtökohdiksi monenlaisia tärkeitä asioita: elinikäisen oppimisen konkretisoinnin, työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaamisen, työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden dynamiikan edistämisen, Suomen kilpailukykyyn vahvistamisen, kansalaisyhteiskunnan toiminnan tukemisen, aikuiskoulutuksen tasa-arvon ja

saavutettavuuden edistämisen, riittävän ja vakaan rahoitustason turvaamisen, aiempaa laajemman rahoituspohjan sekä aikuiskoulutuksen ohjauksen vahvistamisen kokonaisuutena ja kaikilla osa-alueilla. Kaiken keskiössä on pyrkimys synnyttää aikuiskoulutuksen avulla oppimishaluinen kansalainen, jonka valmiuksia ja motivoitumista itsensä kehittämiseen koulutuspolitiikka kaikin tavoin tukee. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan ammatillista aikuiskoulutusta hoitavia oppilaitoksia kehitetään valtakunnallisesti ja alueellisesti toimivana verkostona.

Opetusministeriön aluekehittämisstrategia vuosille 2003–2013 perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan alueellisesti hajautettu koulutusverkosto on alueiden osaamisen perusta. Sen varaan voidaan rakentaa korkeampaa osaamista. Alueellisen koulutusverkoston tavoitteena on saada maan lahjakkuusreservit tehokkaasti käyttöön niin, että asuinpaikka, varallisuus tai muut seikat eivät muodostuisi esteeksi kenenkään kouluttautumiselle. Sen avulla pyritään myös turvaamaan riittävästi osaavaa työvoimaa maan eri alueille. Aluekehittämisen vision mukaan Suomessa on korkealaatuiset, maan kaikki alueet kattavat koulutus-, tutkimus- ja kulttuuripalvelut, jotka edistävät kansalaisten ja yhteiskunnan hyvinvointia ja tasa-arvoa sekä ottavat huomioon toimintaympäristön muutokset.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen lainmuutosta pohtivan valmistelutyöryhmän raportissa (ns. Aave-työryhmä, OPM 2004, 39) kuvataan tiiviisti ammatillisen aikuiskoulutuksen nykytila. Valmistelutyöryhmän vetäjänä on toiminut Opetusministeriön aikuiskoulutusyksikön johtaja Marita Savola. Raportin koulutuspoliittisiksi tavoitteiksi työryhmä kirjaa aikaisempienkin poliittisten päätösten mukaisesti seuraavat yleisesti tunnustetut tavoitteet:

- (1) työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaaminen,
- (2) työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden dynamiikan edistäminen,
- (3) työllisyysasteen nostaminen,
- (4) Suomen kilpailukyvyn vahvistaminen ja
- (5) koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen.

Raportti muistuttaa myös siitä, kuinka hallituksen tavoitteena on nostaa vuosittain aikuiskoulutukseen osallistuvien osuus työikäisestä väestöstä vuoden 2000 runsaasta 54:stä vähintään 60 prosenttiin vuoteen 2008 men-



nessä. Tavoitteeseen pääsemiseksi on rakennettava alueellisia ja monialaisia koulutuksen, tutkimuksen ja työelämän yhteistyöverkkoja, joissa toimivilla on riittävästi ammattitaitoa hoitaa aikuiskoulutuksen ja työelämän kehittämis- ja palvelutehtäviä.

Suomalaiset aikuiskoulutuspolitiikan dokumentit luovat varsin yksimielisen, mutta monitahoisen kuvan maamme aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteista ja mahdollisuuksista. Ne eivät itse asiassa tuo kovin suuressa määrin muutosta viimeistään 1990-luvulla alkaneeseen aikuiskoulutuspolitiikan valtavirtaan. Aiempaa vahvemmin aivan viime vuosien poliittisissa dokumenteissa kohoavat esille sosiaalisen ja alueellisen syrjäytymisen ehkäiseminen, koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen ja oppivan kansalaisuuden korostaminen. Merkillepantavaa on samalla kuitenkin se, että alleviivatusti työvoimapolitiikkaan ja kilpailukykyyn liittyvät tavoitteet nähdään vähintäänkin yhtä tärkeiksi kuin aiemmin.

Kuvaa aikuiskoulutuksen tehtävistä Suomessa voisi vielä laajentaakin. Tällöin vanterammin voisivat tulla esiin myös mm. Euroopan unionin ja OECD:n usein korostamat vaikutukset, jotka liittyvät sosiaaliseen koheesioon ja kulttuuriseen integraatioon. Tuloerojen kasvun ja toimeentulovaikeuksissa olevien kasvun maassa olisi paikallaan painottaa ehkä aikaisempaa voimakkaammin aikuiskoulutuksen näitä funktioita. Samoin ylikansallisten järjestöjen listojen kärjessä ovat pyrkimykset kohottaa aikuiskoulutus ja elinikäinen oppiminen vakavasti otettavaksi koulutuslohkoksi lapsi- ja nuorisokoulutuksen rinnalle, mikä edellyttäisi vakavasti lohkojen ja niiden rahoituksen kokonaissuhteen pohdintaa. Nyt edelleen näyttää siltä, että ammatillinen aikuiskoulutus nähdään vielä osittain koulutusjärjestelmän puutteiden paikkaajana, ei niinkään omana tärkeänä koulutuslohkonaan, jolla olisi aivan omat koulutusfunktionsa ja -strategiansa suomalaisen koulutuksen ja oppimisen yhteiskunnassa.

Aikuiskoulutuksen funktioiden osalta listassa korostuu hyvin se, ettei edes ammatillinen aikuiskoulutus vastaa ainoastaan talouden, kilpailukyvyn ja teknologian muutoksiin vaan laajemmin osaamis- ja tietoyhteiskuntaan liittyviin vaateisiin. Tärkeää on korostaa myös syvemmin tehtäviä, jotka kytkeytyvät aikuisen kansalaisen aktiivisuuteen ja vastuuseen sekä yhteiskunnallisen kiinteyden takaamiseen ja tasa-arvon lisäämiseen. Kokonaiskoulutuspolitiikan kannalta on syytä lisäksi vakavasti tähdentää koulutuspolitiikan reaalisesta valtavirrasta poiketen sitä, kuinka työ ja koulu-

tus entistä huomattavasti tasaisemmin jakaantuvat ikääntyvän väestön koko elinkaarelle. Ammatillisen aikuiskoulutuksen tulisi tällöin tarkastella varsin ennakkoluulottomasti suhdettaan ammatilliseen nuorisokoulutukseen ja erilaisiin työssä oppimisen järjestelyihin yhtä lailla kuin jatkuvasti pidentyvään yleissivistävään nuorisokoulutukseen. Esimerkiksi elinikäistä oppimista ja ammatillista aikuiskoulutusta sekä niiden realisoimista aikuisten koko elämänkaarella tulisi tarkastella aivan yhtä tärkeänä kansalaisoikeutena kuin vaikkapa oppivelvollisuutta.

Kun tarkastellaan koulutuspoliittisissa dokumenteissa ilmaistuja tavoitteita, on toki muistettava, että niihin sisältyy aina runsaasti myös poliittista retoriikkaa, hyviä tavoitteita ja pyrkimyksiä, jotka on poliittisesti pakko lausua julki. Kokonaan toinen asia on, missä määrin tavoitteet toteutetaan tai niitä edes pyritään toteuttamaan reaalilla käytännön tasolla. Lukuisat koulutuspolitiikkaakin koskevat implementaatiotutkimukset osoittavat selvästi sen, että tavoiteretoriikka ja ihmisten oppimismahdollisuudet ovat “oppivassa yhteiskunnassakin” usein kaukana toisistaan.

Tosiasia on myös se, että poliittisissa dokumenteissa on usein asetettava tavoitteiksi sellaisia asioita, jotka eivät yksinkertaisesti ole yhteen sovitettavissa, mutta jotka on poliittisesti välttämätöntä lausua yhdessä julki. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan tavoitelauseissa toistuvat ajatukset siitä, kuinka työmarkkinoiden dynaamisuuden parantaminen työvoiman saattavuutta ja liikkuvuutta edistämällä parantaisi kilpailukykyä ja vaikuttaisi myös koulutukselliseen tasa-arvoon. Onko esimerkiksi ammatillisen aikuiskoulutuksen keskeisin tehtävä yhä lisätä työmarkkinoiden dynaamisuutta ja työvoiman liikkuvuutta, ja miten tämä vaikuttaa esimerkiksi Suomessa alueellisesti koulutuksellisen tasa-arvon kysymyksiin? Mitä taas pitäisi tehdä, kun sovitetaan yhteen vaatimuksia kansallisesta kilpailukyvyystä ja koulutuksellisesta tasa-arvosta?

2.5 Aikuiskoulutuksen ja aikuiskoulutuspolitiikan ohjausjärjestelmä

Ohjausjärjestelmä on voimakkaasti muuttumassa, eikä siihen voida tässä vaiheessa perusteellisesti paneutua. Tässä raportissa tarkastellaan laajasti kuitenkin rahoitusjärjestelmää.



Suomalaista aikuiskoulutuspolitiikkaa ja aikuiskoulutusta hallinnoi kaksi ministeriötä: Opetus- ja Työministeriö. Opetusministeriön hallinnonala hahmotetaan ja toteutetaan poliittisten päätöksentekijöiden päätösten ohjaamina aikuiskoulutuspolitiikan suuria linjoja. Lisäksi siellä säädellään ja rahoitetaan lähinnä omaehtoista aikuiskoulutusta, mutta osin myös lähinnä työnantajien kustantamaa henkilöstökoulutusta. Työministeriön alueena on puolestaan hallinnoida ja rahoittaa ensisijassa työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta. Ammatillisen aikuiskoulutuksen alue sijoittuu näille molemmille kentille.

Opetusministeriö uusi organisaatiotaan 2000-luvun alussa, jolloin sinne perustettiin kuusi osastoa. Uutena osastona oli erillinen oma aikuiskoulutusyksikkönsä. Opetusministeriöllä, sen aikuiskoulutusyksiköllä ja tämän alaisella asiantuntija- ja kehittämisvirastolla Opetushallituksella on kokonaisvastuu maan aikuiskoulutuspolitiikasta ja omaehtoisesta aikuiskoulutuksesta. Lääninhallitusten sivistysosastot taas vastaavat opetusministeriön aluetason asiantuntijaviranomaistyöstä. Tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat myös kunnat ja kuntayhtymät, jotka ovat merkittäviä koulutuksen järjestäjiä ja rahoittajia. Opetusministeriön apuna toimii Aikuiskoulutusneuvosto, jonka valtioneuvosto asettaa kolmivuotiskausiksi.

Opetusministeriön aikuiskoulutusyksikön päätehtävät ovat:

- kansallisen aikuiskoulutuspolitiikan kokonaisuuden muotoilu,
- lainsäädännön ja talouden järjestelyt,
- oppilaitosverkoston toimintaedellytyksistä ja työnjaosta huolehtiminen,
- koulutustarjonnan tasosta, taloudellisuudesta ja saavutettavuudesta vastaaminen sekä
- elinikäisen oppimisen politiikan konkretisointi.

Opetushallitusta ja sen tehtäväkenttää on uudistettu vuosien saatossa useaan otteeseen. Sen tehtäväkenttää on tarkennettu alleviivatusti kehittämis-, arviointi- ja asiantuntijatehtävien suuntaan. Opetushallituksen tehtävänä on kehittää koulutusta, arvioida koulutusta, tarjota tietopalveluja ja koulutuksen tukipalveluja. Lisäksi se on vastuullisena koulutuksen järjestäjänä 18 valtion oppilaitoksen voimin. Tätä kirjoitettaessa näyttää siltä, että vuoden 2006 organisaatiomuutoksen jälkeen Opetushallituksen toi-

mintayksikköinä tulevat olemaan kehittäminen, laadunhallinta ja seuranta, toimialapalvelut ja ruotsinkielinen koulutus.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen keskinäinen rooli maan aikuiskoulutuspolitiikan ja aikuiskoulutuksen hallinnoinnissa näyttää muuttuneen lähinnä niin, että edellisen valta on ollut kasvamaan päin ja jälkimmäisen heikkenemään. Oman aikuiskoulutusyksikön perustaminen Opetusministeriöön on myös merkki siitä, että aikuiskoulutuksen tärkeys tunnustetaan, vaikkakin ministeriössä eri intressit törmäävät toisiinsa ja yksikön resurssit jäävät vähäisiksi. Resurssien vähyys selittyy sillä, että aikuiskoulutus on osa korkeakoulu- ja tiedeosastoa ja siellä korostuvat erityisesti yliopistolaitokseen, ammattikorkeakoululaitokseen ja tiedepolitiikkaan kytkeytyvät kysymykset.

Tämän raportin pohjana oleva tehtävänanto on rajattu ammatilliseen aikuiskoulutukseen korkeakoululaitoksen ulkopuolella, joten osa opetusministeriön säätelemästä ammatillisestakin aikuiskoulutuksesta jää tämän raportin samoin kuin Koulutuksen arviointineuvoston tehtäväkentän ulkopuolelle. Ne kuuluvat Opetusministeriön muiden yksikköjen ja Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintakentälle. Maan ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuutta ja tulevaisuutta ajatellen olisi tietysti pyrittävä välttämään ammatillisen keski- ja korkea-asteen koulutuksen keinotekoinen kahtiajako, joka ei tietenkään ole kokonaisvaltaisesti mielekästä kansakunnan inhimillisen pääoman kartuttamisen, väestön koulutuksen, koulutusinstituutioiden työnjaon ja aikuisten ihmisten koulutusvalintojen kannalta. Perinteinen jako koulutusasteisiin ei ole ikuinen, eikä koulutusta hankkivan aikuisen näkökulmasta aina edes järkevä.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen säätelyssä ja kehittämisessä voi havaita kitkaa: eri ministeriöiden reviirit ja keskinäinen työnjako ovat epäselviä. Opetus- ja Työministeriön eri hallinnonalojen lähtökohdissa ja pyrkimyksissä on ollut ja on yhä eriäviä näkemyksiä ja painotuksia. Vaikka yhteistyötä ja yhteensovittamista harjoitetussa politiikassa on pyritty vuosien saatossa lisäämään, on kamppailu mm. työvoimapolitiittiseen ja omaehtoiseen aikuiskoulutukseen käytettävien resurssien hallinnasta ja suuntaamisesta jatkunut. Sama seikka näkyy osaltaan aluetasolla siinä, kuinka lääninhallitusten sivistysosastojen ja TE-keskusten välillä on jännitteitä ja yhteensovittamattomuutta, mitä tulee aikuiskoulutuksen säätelyyn ja rahoitukseen. Tämä näkyy myös esimerkiksi siinä, että Työministeriön hallinnonala pitää



aikuiskoulutuksen rahoitusmallinaan selvästi laajaan kilpailuttamiseen perustuvaa tilaaja-tuottajamallia, kun taas Opetusministeriö pitäytyy enemmän säädellyssä valtionosuusmallissa.

2.6 Arviointia

Julkishallinnon ohjeistamassa ammatillisessa aikuiskoulutuksessa näyttää olevan pitkän linjan jännitteitä ja trendejä, jotka ilmenevät myös EU:n politiikkasektoreiden välisinä. Ammatillinen aikuiskoulutus ei ole enää pelkästään muusta aikuis- ja ammatillisesta koulutuksesta erillistä, korjaavaa, työllistävää ja sosiaalipoliittista poikkeustoimintaa, vaan myös osa ammatillista koulutusta ja sellaisena

- osa inhimillisten voimavarojen hallinnan järjestelmää – eurooppalaisen osaamisen kehittämisen ja koordinoinnin järjestelmää (EU) ja
- osa ihmisten ammatillista kasvua elinikäisesti tukevaa pedagogista järjestelmää – kansallisten talouksien ja ammatillisen kansalaisuuden perinteen jatkamista ylikansallistuvassa ja alueellistuvassa maailmassa.

Aikuiskoulutuksen tavoitteenasettelussa olisi nykyistä systemaattisemmin pohdittava aikuiskoulutusta kokonaisuutena ja tarkasteltava aikuiskoulutuksen kansallisia tehtäviä. Yhä vahvemmin painottuneiden talous- ja työvoimapolitiittisten tavoitteiden rinnalla tulisi aiempaa tietoisemmin kehittää keinoja, joilla aikuiskoulutus voisi ehkäistä syrjäytymistä, luoda kansalaisille mahdollisuuksia osallisuuteen ja intergoitumiseen sekä sitä kautta parantaa demokratian toimivuutta ja edistää yhteiskunnallista koheesiota vapaan sivistystyön hengessä.

Sikäli kuin ammatillinen aikuiskoulutus halutaan nähdä laajemmin aikuiskasvatuksena, se olisi organisoitava yksilöllisten ja yhteisöllisten elämänmuotojen kehittämisen yhdeksi osatekijäksi niin, että ammatilliset, opilliset ja kansalaiskasvatukselliset ulottuvuudet (esim. luku- ja kirjoitustaidot, kansalaisvaikuttamistaidot) integroidaan pitkin yksilön elämänkulua.

Samalla olisi kuitenkin myönnettävä aikuiskoulutuksen rajalliset mahdollisuudet moninaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana. Kansallisen aikuiskoulutuspolitiikan päämääränasettelussa olisi korostettava realistista tavoitteenasettelua. Vaarana on tavoiteretoriikan irtautuminen aikuisväestön arjen tosiasiallisista ongelmista ja mahdollisuuksista. Olisi syytä käydä perustavanlaatuista keskustelua siitä, missä määrin aikuiskoulutukselle Suomessa asetetut tavoitteet ovat keskenään sovittamattomassa ristiriidassa ja miten tavoitteita tulisi puntaroida ja preferoida.

Erityisesti aikuiskoulutukseen osallistumattoman aikuisväestön elämänolosuhteet, opiskelun merkityserusta ja esteet olisi selvitettävä aiempaa perusteellisemmin. Koulutukseen osallistumaton kun ei tarkoita samaa kuin oppimishaluton. Koulutukseen vieroksuvasti suhtautuvien tai omalla kohdallaan kouluttautumisen hyödyttömäksi näkevien todellisuudessa koulutuksen ja oppimisen välinen ero näyttää erityisen suurelta.

Opetusministeriön ja Työministeriön välistä yhteistyötä tulisi tiivistää ja työnjakoa selkeyttää.

Aikuiskoulutuksen kokonaisuuden hallinnointi vaatii keskitettyä ohjausta ja vastuuta. Jo alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvoisuuden vuoksi ei aikuiskoulutuksen tarjonta voi määrittyä ainoastaan markkinoiden kysynnän perusteella.

Aikuiskoulutuspolitiikan ongelmanasettelu, organisointi ja toiminta ovat pitkälti resurssi-, organisaatio- ja instituutiokeskeisiä (tämän arvioinnin tehtävänanto ja organisointi mukaan luettuna), kun demokraattisessa yhteiskunnassa niiden tulisi olla tarvelähtöisiä ja kansalaisten arkipäivän ongelmista lähteviä.

3 Toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjätverkko

Ammatillisen peruskoulutuksen tarjontaa säädellään järjestämislavin. Kullakin koulutuksen järjestäjällä tulee olla järjestämislupa, joka oikeuttaa tutkintoon johtavan ammatillisen peruskoulutuksen tarjoamiseen ja valtionosuuden saamiseen. Luvissa määrätään muun muassa opiskelijamääristä, koulutusaloista, joilla opetusta voidaan järjestää, opetuspaikkakunnista, opetuskielestä ja koulutusmuodosta (lupa oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen). Luvan saanut organisoii koulutuksen parhaaksi katsomallaan tavalla. Vuoden 2005 alusta on järjestämislavin säännelty myös näyttöön valmistavan ammatillisen peruskoulutuksen tarjontaa. Kullakin koulutuksen järjestäjällä on luvassa näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen enimmäismäärä.

Ammatillisessa lisäkoulutuksessa (ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmistava koulutus, näyttötutkinnot sekä muu ammatillinen lisäkoulutus) järjestämislupa tarkoittaa käytännössä oikeutta valtionosuuteen. Järjestämisluvat eivät määrällisesti tai sisällöllisesti rajaa ammatti- tai erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen järjestämistä, vaan kuka tahansa voi järjestää tätä koulutusta. Opetusministeriö päättää vuosittain järjestäjien hakemusten ja edellisen vuoden toteuman perusteella toimintaan osoitettavasta valtionosuudesta. Valtionosuuspäätöksen yhteydessä

ministeriö voi antaa koulutustarjontaa koskevia ohjeita. Näyttötutkintoja hallinnoivat kolmikantaisesti asetetut alakohtaiset tutkintotoimikunnat.

Opetusministeriö siis määrittelee koulutuksen järjestämisluvassa koulutuksen alat ja opiskelijamäärät eri oppilaitoksissa, mutta koulutuksen järjestäjä kuitenkin päättää, miten se suuntaa koulutuksen nuorille ja aikuisille eli millaiseksi koulutustarjonta lopulta muotoutuu.

Tässä luvussa arvioidaan ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjätverkon kokonaisuutta, sen laajuutta ja rakennetta, tarjonnan alueellista kattavuutta sekä koulutuksen järjestäjien keskinäistä yhteistyötä ja työnjakoa.

3.1 Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät ja tarjonta

Aikuiskoulutuksen tarjonta on keskittynyt pääasiassa Etelä- ja Länsi-Suomen lääneihin, missä myös työvoiman tarve on suurin. Ammatillinen ja korkea-asteen aikuiskoulutustarjonta keskittyy maakuntien keskuskäytävien ja osallistumismahdollisuudet rajoitetumpia. Vapaan sivistystyön organisaatiot tasapainottavat yleissivistävien, ammatillisen koulutuksen ja korkea-asteen opintojen saavutettavuutta. Aikuiskoulutus kasaantuu verraten hyvin koulutetulle osalle väestöä, ja vähäisen pohjakoulutuksen saaneet jäävät helposti sen ulkopuolelle.

Koulutuksen järjestäjät

Koulutuksen lainsäädäntö ei tunne oppilaitosta vaan koulutuksen järjestäjän. Kansalaisen näkökulmasta koulutuksen järjestäjä kuitenkin on oppilaitos rakennuksineen, opettajineen ja yhteyksineen työelämään. Tässä suhteessa lainsäädäntö ja byrokratia elävät eri todellisuudessa kuin koulutusmarkkinoilla valintoja tekevät kansalaiset. Toiminta on siis käytännössä sillä tavoin oppilaitoskeskeistä, että koulut ja oppilaitokset kyllä yleensä tunnetaan, mutta koulutettavakaan ei aina tiedä, mikä taho on koulutuksen järjestäjä tai viimekätinen maksaja. Opetusministeriön hallinnonalalla on 1094 oppilaitosta, jossa aikuiskoulutuksen järjestäminen on periaatteessa mahdollista. (Eri tilastoissa oppilaitosten määrä vaihtelee samanakin



vuonna.) Koulutusta voidaan järjestää myös oppisopimuskoulutuksena, jolloin koulutuksen järjestäjän tulee järjestää ammatilliseen lisäkoulutukseen osallistuvalla mahdollisuus osallistua näyttötutkintoon.

Taulukko 2. *Oppilaitokset, joilla oli mahdollisuus järjestää opetushallinnon alaista aikuis-koulutusta vuonna 2005*

Oppilaitosryhmä	Lukumäärä
Aikuislukiot ja -linjat	54
Kansanopistot	91
Kansalaisopistot	254
Opintokeskukset	11
Liikunnan koulutuskeskukset	14
Kesäyliopistot	21
Ammatilliset oppilaitokset	290 ¹
Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset	46
Valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset	8
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	54
Ammattikorkeakoulut	29
Yliopistot	20

¹ Oppilaitokset, joiden ylläpitäjällä oli ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa vuonna 2004.

Lähde: OPM 2005:20, Aikuiskoulutuksen vuosikirja s. 41

Lähde: Tilastokeskus, opetusministeriö

Taulukko 3. *Osallistumistapausten määrä ja opetustunnit koulutustyyppin mukaan vuonna 2003*

Koulutustyyppi	Osallistumis- tapaukset lkm	Osuus kaikista osallistumis- tapauksista %	Opetus- tunteja lkm	Osuus kaikista opetus- tunneista %
Yhteensä	2 778 853	100	11 241 115	100
Peruskoulu ¹	22 322	0,8	62 851	0,7
Lukio ²	179 435	6,5	335 527	3,0
Tutkintoon johtava koulutus	45 750	1,6	1 536 064	13,7
Ammatillinen lisäkoulutus	90 544	3,3	1 222 226	10,9
Opettajankoulutus	3 271	0,1	113 269	1,0
Työvoimapoliittinen koulutus	93 509	3,4	2 861 332	25,5
Oppisopimuskoulutus	40 032	1,4	738 673	6,6
Avoim yliopisto- ja ammattikorkea- kouluopetus	122 929	4,4	173 581	1,5
Työnantajan tilaamat kurssit	257 597	9,3	532 224	4,7
Muu ammatillinen aikuiskoulutus ³	272 309	9,8	738 087	6,5
Muu yleissivistävä aikuiskoulutus ³	1 651 155	59,4	2 909 281	25,9

¹ Peruskoulun koko oppimäärän kurssit ja perusasteen aineopintokurssit.

² Lukion koko oppimäärän kurssit ja lukioasteen aineopintokurssit.

³ Yliopistojen ja kesäyliopistojen järjestämästä muusta aikuiskoulutuksesta ei voida erotella ammatillista ja yleissivistävää aikuiskoulutusta. Tiedot sisältyvät kohtaan "muu ammatillinen aikuiskoulutus".

Lähde: Tilastokeskus

Lähde: OPM 2005:20, Aikuiskoulutuksen vuosikirja s. 41

Aikuisoppilaitosten verkko on siis erittäin laaja, mutta sitä supistetaan jatkuvasti. Esimerkiksi sekä nuorten että aikuisten ammatillista peruskoulutusta antavia oppilaitoksia oli vuonna 1996 vielä 421 kappaletta, mutta vuonna 2005 enää 266. Lisäksi kansalaisjärjestöt ja Yleisradio järjestävät laajasti aikuiskoulutusta. Kaikkien oppilaitosten omistajilla ei kuitenkaan ole ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa, eivätkä kaikki luvanhaltijat järjestä koulutusta yhdessäkään tai jokaisessa oppilaitoksessaan. Potentiaalisista koulutuksen toteuttajista todellisia järjestäjiä on runsas viidennes. Järjestäjien määrä on tasaisesti vähentynyt, koska joitakin järjestämislupia on peruutettu (esim. pelkästään opistotasoista koulutusta antavilta) ja järjestäjät ovat ryhmittyneet suuremmiksi yksiköiksi (kunnat kuntayhtymiksi).

Taulukko 4. Ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen ylläpitäjät omistajatyypin mukaan lääneittäin

Lääni	Yksityinen	Valtio	Kunta	Kuntayhtymä	Yhteensä
Etelä-Suomen	47	2	9	18	76
Länsi-Suomen	40	5	20	28	93
Itä-Suomen	13	2	26	8	52
Oulun	14	1	6	6	27
Lapin	3	1	2	3	9
Yhteensä	117	11	63	53	257

Etelä-Suomen läänistä tieto on saatu suullisesti, muut alla mainitusta lähteestä. Yhteismäärä ei täsmää raportissa lasketun 268:n kanssa.

Lähde: Opetusministeriön julkaisu 2005: 28, Aikuiskoulutuksen aineelliset toimenpideohjelmat.

Koulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt usealla kymmenellä järjestäjällä vuoden 1999 alusta vuoteen 2004. Järjestäjäkentän pääasiallisista muutoksista 2000-luvun alkuvuosina mainittakoon: kentällä on aloittanut kolme uutta ammatillisen koulutuksen järjestäjää, neljän pelkästään opistoasteen ammatillista koulutusta järjestäneen järjestämislupa on peruttu, osa järjestämisluvista on siirretty kuntajärjestäjiltä kuntayhtymille tai on yhdistetty useampia koulutuksen järjestäjiä suuremmaksi kokonaisuudeksi.

Koulutuksen järjestäjien yhdistyminen on opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman mukaista järjestäjaverkon kehittämistä, jossa kou-



lutuksen järjestäjistä muodostuu riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja toimijoita, jotka vastaavat työelämän koulutustarpeisiin ja kykenevät myös kehittämään aluetta, missä toimivat.

Taulukko 5. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrä 1999–2004

Omistajatyyppi	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Valtio	1	1	1	1 + 1 valtion liikelaitos	1	1
Kunta	54	50	48	47	45	39
Kuntayhtymä	70	66	64	63	59	57
Yksityinen	108	106	102	101	100	99
Yhteensä	233	223	215	213	206	196

Luvut kuvaavat tilannetta kunkin vuoden alussa 1. tammikuuta.

Lähde: www.minedu.fi/opm/koulutus/amatillinen_koulutus/koute.html

Järjestäjien määrä on edelleen vähentynyt niin, että valtionapuun oikeutettavia järjestäjiä oli vuoden 2004 lopussa 190. Järjestäjistä noin neljännes on Uudeltamaalta ja viidennes yhteensä Pirkanmaalta ja Varsinais-Suomesta. Tiheä verkko on myös Pohjois-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla, mutta huomattavan harva Etelä-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla. Kaikki ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät eivät tarjoa lisäkoulutusta, mutta lisäkoulutuksen valtionosuutta saavat myös ne, joiden ohjelmaan ei kuulu peruskoulutus. Yhteensä vuonna 2004 järjestämislupia oli 212 (ammatillisen peruskoulutuksen lupia 185, lisäkoulutuksen 190 ja vastuullisten oppisopimuskoulutuksen lupia 86).

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat viittä poikkeusta lukuun ottamatta joko suomen- tai ruotsinkielisiä. Ruotsinkielistä ammatillista aikuis-koulutusta on tarjolla Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä sekä Ahvenanmaalla. Pienten yksikköjen yhdistymisten jälkeen mantereella järjestäjiä on 20. Ahvenanmaalla maakuntahallitus järjestää koulutusta seitsemän oppilaitoksen voimin.

Taulukko 6. Ruotsinkielistä koulutusta tarjoavat ammatillisen koulutuksen järjestäjät vuonna 2005 (ruotsin- ja kaksikielisiä) omistussuhteen mukaan

Kunta	3
Kuntayhtymä	7
Yksityinen	10
Ahvenanmaan maakuntahallitus	1
Yhteensä	21

Lähde: Opetusministeriö

Suurin osa ruotsinkielisistä ammatillisen koulutuksen järjestäjistä sijoittuu Länsi-Suomen läänisiin. Lukumäärä on Länsi-Suomen läänissä verraten suuri osittain siksi, että monet yksiköt ovat kooltaan pieniä. Kahdeksalla järjestäjällä on vain 30–70 opiskelupaikkaa kullakin. Näistä kuusi on Länsi-Suomen läänissä. Yli tuhannen opiskelupaikan (1135 ja 1030) ruotsinkielisiä järjestäjiä on kaksi. (Det regionala...2005; Åtgärdsprogram...2005.) Suurilla järjestäjillä on opetusta usealla paikkakunnalla. Tunnusomaista ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen järjestäjille on siis maantieteellisesti suhteellisen tasaisesti ruotsinkielisille alueille jakautuneet yksiköt, joilla opetuksen sisältö on varsin kapea. Pelkästään aikuiskoulutusta tarjoaa ainoastaan yksi järjestäjä, mutta opetusyksikköjä sillä on kaksi: toinen Etelä-Suomessa ja toinen Länsi-Suomessa.

Taulukko 7. Ruotsinkieliset ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja opiskelijamäärät läänittäin 2005

	Järjestäjä	Opiskelijamäärä (nuoret ja aikuiset)
Länsi-Suomi	11	2 930
Etelä-Suomi	6	2 410
Ahvenanmaa	1	1 110
Yhteensä	18	6 450

Lähde: Opetusministeriö

Kansanopistoja on pidetty tyypillisesti vapaan sivistystyön laitoksina. Valtiontalouden tarkastusviraston (2004) kansanopistojen tarkastuskertomus käsittelee kuitenkin myös opistojen ammatillista koulutusta. Se kiinnittää huomiota 1990-luvun alussa tapahtuneeseen kansanopistojen toiminnan volyymin kasvamiseen 90 000 opiskelijaviikolla. Tästä kasvusta suuri osa oli ammatillista koulutusta. Kasvun tarkastajat katsovat johtuneen huo-



nosta työllisyystilanteesta, jonka korjaamiseksi koulutuspaikkoja lisättiin. Tutkintotavoitteisen koulutuksen osuus opiskelijaviikoista olikin 1995 kaikkiaan 28 %, josta ammatillisen koulutuksen osuus oli kolme neljäsosaa. Ammatillisen peruskoulutuksen sekä ammatillisen lisäkoulutuksen osuuden kasvaminen jatkui myös 1996–2002, vaikkakin hitaammin: osuus liikevaihdosta kasvoi 15,9:stä 16,2 prosenttiin. Oppisopimuskoulukseen osallistuvien määrä kasvoi nopeimmin, mutta sen kokonaismäärä on vielä vähäinen. Ammatillisesti sivistävää koulutusta järjestettiin 40 opistossa, ennen järjestöopistoissa. Sen osuudeksi arvioitiin 15–20 % kokonaisvolyymista. Runsas kolmannes opistoista on järjestänyt ammatillista peruskoulutusta. Järjestäjien määrä on kuitenkin laskenut 2000-luvulla, minkä tarkastusvirasto tulkitsee johtuneen siitä, että opistoasteen ammatillinen koulutus siirtyi suurelta osin ammattikorkeakouluihin (Humak ja Diak).³

Viraston arvioijat katsovat, että ylläpitoluvan mukainen vapaan sivistystyön koulutus luo mahdollisuuden saada oppilaitokseen myös tutkintotavoitteista (ammatillista) koulutusta. Näin jokainen uusi koulutuksen järjestämislupa rakentaa uuden taloudellisen tukijalan. Vain yhteen koulutusmuotoon luottava on haavoittuva. Toisaalta raportti toteaa, että riippuvuus tutkintotavoitteisen koulutuksen rahoituksesta vaarantaa vapaan sivistystyön profiilin muodostumisen.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvioijat kysyvät, pitäisikö kansanopistoille myöntää lainkaan ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupia. Ammatillinen peruskoulutus voitaisiin toteuttaa täysin ammatillisissa oppilaitoksissa: niissä on aloituspaikkoja selvästi enemmän kuin opintonsa aloittavia. Valtiontaloudelle ei keskittämisestä tulisi säästöä, mutta opistojen taloudelle ammatillisella koulutuksella on suuri merkitys, kun noin joka kymmenes ammatillisen peruskoulutuksen aloittajista aloittaa opintonsa kansanopistossa. Opistot parantavat myös ammatillisen koulutuksen alueellista tavoitettavuutta. Ongelma tasa-arvon näkökulmasta sen sijaan on, että osa ammatillisesti sivistävästä koulutuksesta on maksullista.

³ Koulutusaloista vapaa-ajan ja liikunnan ala on erityisesti painottunut kansanopistoihin. Yleisimpiä suoritettuja tutkintoja ovat olleet lastenohjaajan sekä nuoriso- ja vapaa-ajan ohjauksen perustutkinto. Hallinnon ja kaupan sekä luonnonvara-alan opiskelumahdollisuuksia ei kansanopistoissa ollut tarjolla.

Suomen oppilaitosverkosto on laaja- ja monipuolinen. Etenkin aikuisten omaehtoisesta ammatillisesta lisäkoulutuksesta on monissa tapauksissa muodostunut alue, jolla oppilaitokset liikkuvat varsinaisen tai pääasiallisen tehtävänsä ja toimialueensa ohella. Tämä voi olla perusteltua liikuttaessa oppilaitosten omilla vahvuusalueilla tai turvattaessa näin tarvetta vastaava koulutustarjonta toimi- ja ammattialakohtaisesti tai maantieteellisesti.

Aikuiskoulutuksen erityispiirteitä pohdittaessa voidaan kysyä, onko tarkoituksenmukaista, että aikuiskoulutuspaikoilla täytetään esimerkiksi pienenevien ikäluokkien, muuttotappion tai väestön keskittymisen johdosta vapautuvaa nuorisoasteen oppilaitosten koulutuskapasiteettia. Näin on osin tapahtunut ja kehitys jatkuu edelleen, samalla kun aikuiskoulutusta harjoittavien toimijoiden joukko hämärtyy. Pitkällä aikavälillä kehityksellä on suora yhteys aikuiskoulutuksen laatuun ammatilliseen aikuiskoulutukseen erikoistuneiden yksiköiden määrän vähentyessä. Ikäluokkien pienessä on kuitenkin odotettavissa, että keskiasteen oppilaitosverkko harvenee edelleen, niin kuin käy jo harvenneelle peruskouluverkolle.

Järjestämisluvat ja Aave-työryhmän ehdotukset

Marita Savolan johtama ns. Aave-työryhmä päätyy esittämään katsauksensa jälkeen kolmea toimenpidekokonaisuutta, jotka ovat: ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupien uusiminen, rahoituksen kehittäminen ja ehdotus hallituksen esitykseksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamiseksi. Järjestämisluvassa määriteltäisiin oppilaitosmuotoisen lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosimäärä ja / tai ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimusmäärä. Näin määritellyt valtionosuudet eivät kuitenkaan kattaisi momentteja kokonaisuudessaan. Opetusministeriön nopeaa reagointia tai painotuksia vaativaan käyttöön jätettäisiin 10–15 % määrärahoista. Kun lisäkoulutuksen järjestämislupa on ollut lähes 500 järjestäjällä ja valtionosuutta on saanut 190 oppilaitosmuotoisen koulutuksen järjestäjää, tarkoituksena on tämän eron hävittäminen. Järjestämisluvat myönnettäisiin jatkossa vain hakijoille, jotka ovat järjestäneet valtion rahoittamaa lisäkoulutusta. Tuloksena olisi järjestäjätverkon selkeytyminen ja sen toiminnan vakautuminen. Lisäksi toimintaa voisi ennustaa aiempaa paremmin, ja yhtä budjettivuotta pitempi rahoituspohja olisi hahmotettavissa.



Järjestämisluvassa tulisi myös esittää suunnitelma, miten työelämän palvelu- ja kehittämistoiminta on aikomus järjestää maksullisena palvelutoimintana. Tarkoituksenmukaista olisi muodostaa alueellisia, monialaisia koulutuksen, tutkimuksen ja työelämän yhteistyöverkkoja. Työryhmä esittää, että käyttöön otettaisiin kattava sähköinen opiskelijapalautejärjestelmä koulutuksen laadun varmistamiseksi.

Rahoitusperusteet määriteltäisiin uusiksi. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen kahdeksan hintaryhmää vaihdettaisiin yhdeksäksi koulutuslaksiksi, niiden yksikköhintojen korotustekijöitä tarkistettaisiin, ja vain tutkintotavoitteinen henkilöstökoulutuksena järjestetty lisäkoulutus oikeuttaisi valtionosuuteen. Noste-ohjelmasta vapautuvasta määrärahasta suunnattaisiin 15 miljoonaa euroa ammatillisen lisäkoulutuksen resurssien vahvistamiseen vuonna 2008. Lisäksi ryhmä katsoo, että henkilöstökoulutuksen määrittely vaatii entistä tarkempaa ohjeistusta.

Työryhmän raporttiin sisältyvässä eriyvässä mielipiteessään hallitusneuvos Timo Lankinen katsoo, että ammatillisen lisäkoulutuksen eriyttäminen ammatillisesta peruskoulutuksesta tuottaa koko toimialan läpäiseviä hallinnollisia jakoja, jotka vaikeuttavat koulutuksen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Ammatillista aikuiskoulutusta ei tule määritellä itsenäiseksi ammatillisen koulutuksen lohkoksi, vaan se on nähtävä osana kokonaisuutta, jonka muodostaa yhtä hyvin nuorten kuin aikuistenkin ammatillinen koulutus, yhtä hyvin ammatillinen perus- kuin lisäkoulutus elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Tiukka lupamenettely ei millään tavalla varmistaa, että koulutus kohdistuisi osaamistarpeen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Joustavinta olisi, että ammatillisen koulutuksen järjestäjille tulisi vain yksi järjestämislupa kaikkea toisen asteen ammatillista koulutusta varten. Ei ole myöskään perusteita siirtää oppisopimuskoulutusta ehdotettuun (aikuiskoulutuskeskeiseen) järjestelmään.

Moni Aave-työryhmän raportista annettu lausunto koski samoja epäilyksiä ehdotettuja toimenpiteitä kohtaan. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta noudatetaan kuitenkin pitkälti valmistelutyöryhmän kannanottoja. Perusteluissa todetaan, että moni Aave-raportista lausunnon antanut tulkitsi esityksiä virheellisesti tai ymmärsi ne puutteellisesti. Useat tahot toivoivat yhteistä järjestämislupaa ammatilliselle perus- ja lisäkoulutukselle, mutta lain perustelut tyrmäävät ajatuksen. Niissä katsotaan, että menettely aset-

taisi ammatillista aikuiskoulutusta koskevan lain täydentävään asemaan suhteessa ammatilliseen peruskoulutukseen liittyvään lakiin, eräänlaiseksi kakkoslaiksi. Hallitusohjelmasta ei tälle löydy perusteita, eikä menettelystä teknisestikään tulisi esitettyä yksinkertaisempi.

3.2 Koulutustarjonta

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kysyntään ja tarjontaan vaikuttavat alueen tunnuspiirteet. Etelä-Suomen lääni ja siellä Uusimaa erottuvat väestömäärältään, -tiheydeltään ja vauraudeltaan muusta Suomesta. Työikäisten määrässä on seitsemän prosenttiyksikön ero, asukasta kohti lasketussa bruttokansantuotteessa minimi- ja maksimilukujen välinen ero on vähän yli 9 000 euroa eri maakuntien kesken (Uusimaa poisluettuna). Ilman ammattitutkintoa olevia on eniten Etelä-Suomen läänissä (kuitenkin siellä on selvästi eniten yliopistotutkinnon suorittaneita), vähiten Pohjois-Pohjanmaalla. Ero alueiden välillä on seitsemän prosenttiyksikköä. Koulutusta-soindikaattorilla mitattuna korkein koulutustaso on Uudellamaalla (345), matalin Etelä-Karjalassa (253), jossa on myös eniten ilman tutkintoa olevia yhtä ammatillista aikuiskoulutuspaikkaa kohti (108). Uudellamaalla asuu useampi kuin joka neljäs työikäinen ja Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä yhteensä useampi kuin kolme neljästä. Kun vielä verrataan asukastiheyttä eri maakuntien kesken, tunnusluvuista käy selvästi ilmi, miten erilaisissa olosuhteissa koulutus toimii. On vaikeaa perustella täsmälleen samanlaista mallia siitä, miten esimerkiksi rahoitus pitäisi järjestää, miten verkostoitua, mistä etsiä partnereita ja miten koulutusjärjestelmä kokonaisuutena tulisi käsittää. (Opetusministeriön julkaisuja 2005, 28.)

Aikuisväestölle on periaatteessa tarjolla samat ammatilliset perustutkinnot kuin nuorille, ja aikuiset voivat myös suorittaa tutkintoja nuorille tarkoitettussa ammatillisessa peruskoulutuksessa. Ammatillinen perustutkinto on mahdollista suorittaa joko tutkintoon johtavana koulutuksena tai näyttötutkintona.

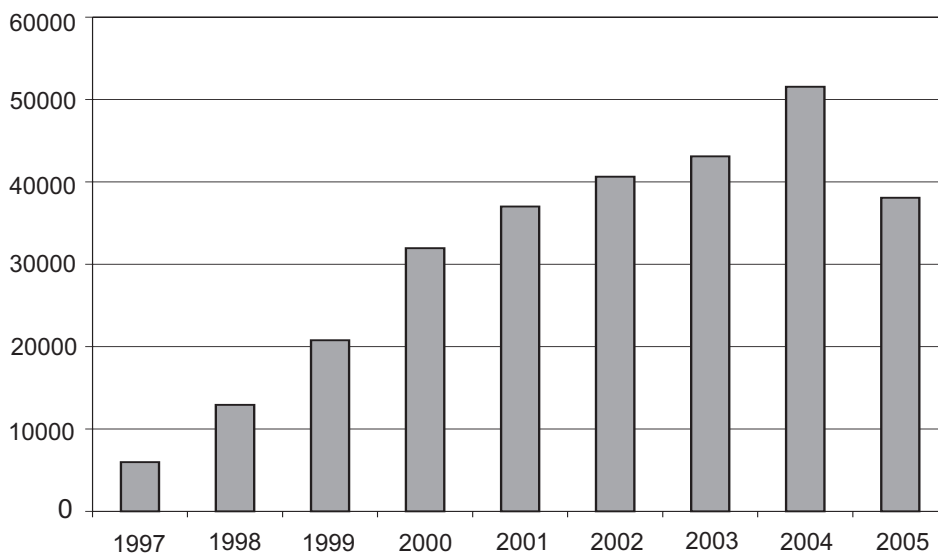
Ammatillista aikuiskoulutusta toisella asteella tarjotaan paitsi oppilaitosmuotoisena myös oppisopimuskoulutuksena. Ammatillinen toisen asteen koulutus jakautuu seitsemään koulutusalaan ja runsaaseen 30 opintoalaan sekä näiden alaisiin tutkintoihin.



Taulukko 8. Läänien aikuiskoulutuksen kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia tunnuslukuja

Lääni	BKT/asukas		25–64-vuotiaita		Asukas-tiheys		Ilman amm.-tutkintoa		Yliopisto-tutkinto	
	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.
Etelä-Suomi	18 234	32 400	53 %	58 %	19	198	31 %	35 %	6 %	18 %
Länsi-Suomi	16 838	24 926	51 %	54 %	13	42	29 %	33 %	6 %	11 %
Itä-Suomi	16 330	17 531	53 %	53 %	8	13	29 %	31 %	6 %	8 %
Oulu	15 741	21 154	51 %	53 %	4	10	28 %	30 %	6 %	10 %
Lappi	18 877		53 %		2		29 %		7 %	
Manner-Suomi	23 371		54 %		17		31 %		11 %	

Näyttötutkintoina on mahdollisuus suorittaa 370 erilaista tutkintoa (vrt. <http://www.oph.fi/nayttotutkinnot/1>). Näyttöön valmistavia opiskelija-paikkoja 162 järjestäjälle myönnettyissä luvissa on yhteensä 15 500. Pienen paikkamäärä vuonna 2004 yhdellä järjestäjällä oli viisi ja suurin 840. Opiskelijatyövuosien määrästä ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset järjestävät vajaa kaksi kolmasosaa, ammatilliset oppilaitokset neljäsosan ja vapaan sivistystyön laitokset noin 10 %.



Kuvio 1. Näyttötutkintoihin osallistuneet 1995–2004

Lähde: Opetushallituksen nettisivut <http://www.oph.fi/nayttotutkinnot/>

Näyttötutkinnot on kehitetty nimenomaan aikuisväestön sekä yritysten ja muiden työyhteisöjen kehitystarpeisiin. Näyttötutkintoja varten laadittujen tutkintojen perusteissa määritelty ammatillinen osaaminen on sama kuin opetussuunnitelmaan perustuvassa koulutuksessa. Näyttötutkinnon suoritusmahdollisuuksia on tarjolla oppilaitoksissa, joille on annettu näyttökokeiden järjestämisoikeus. Näyttötutkintoon osallistuja maksaa tutkinnon suorittamisesta tutkintomaksun. Vaikka näyttötutkintoihin osallistuminen on riippumatonta siitä, miten ammattitaito on hankittu, useimmat osallistuvat ennen kokeen suorittamista näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen. Toisaalta kaikki näyttöön valmistavaan koulutukseen osallistuneet eivät suorita tutkintoa.

Aikuisten ammatillisen koulutuksen tarjontaan erikoistuneita oppilaitoksia ovat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset. Myös eräät kansanopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja musiikkialan koulutukseen erikoistuneet konservatoriot tarjoavat ammatillista koulutusta. Useimmat ammatilliset oppilaitokset ovat kunnallisia ja toimivat useilla koulutusaloilla. Niissä aikuisten opetus järjestetään usein aikuislinjoilla tai monimuoto-opiskeluna.

Taulukko 9. Aikuiskoulutuksen opetustuntien määrä ja jakautuminen (%) ammatillisissa oppilaitoksissa 2003

Oppilaitos	Opetustuntien määrä	Osuus, %
Ammatilliset oppilaitokset	1 650 256	26,5
Ammatilliset erityisoppilaitokset	192 104	3,1
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	564 169	9,1
Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset	3 480 994	56,0
Palo-, poliisi- ja vartiointialojen oppilaitokset	43 119	0,7
Muut oppilaitokset	289 092	4,6
Yhteensä	6 219 734	100

Lähde: Opetusministeriön julkaisuja 2005:20, taulukko 9, s. 43.

Annettujen opetustuntien määrällä mitattuna keskeisin toimija aikuisten ammatillisessa koulutuksessa on ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, jotka ovat varsin tehokkaasti verkostoituneet keskusjärjestönsä (AIKE) kautta. Opiskelijat tulevat työelämästä ja useimmiten siirtyvät takaisin työ-



elämään. Opetusta annetaan myös monimuoto- ja verkko-opetuksena sekä iltaisin että viikonloppuisin. Harjoittelu ja opetus pyritään viemään työpaikoille niin paljon kuin mahdollista. Opetuksen henkilökohtaistamiseen kuuluvat osana osaamisen tunnistamisen menettelyt. Tutkinnot voi suorittaa moduloituina osina. Kouluttajat ovat päteviä sekä pedagogisesti että työelämän tuntemukseltaan. Opetushenkilöstön kehittämisestä mainittakoon sen muodollisen koulutustason kehittämiseen tähtäävä laaja Tukeva-projekti. Usein on vaadittu keskusten koulutusohjelmien akkreditointia. Useimmilla keskuksilla sen korvaa oma laadunhallintajärjestelmä, tasapainotettu tulokortti (BSC) informaationkeräysvälineenä sekä säännöllinen opiskelija-, henkilökunta- ja asiakaspalaute koulutuksen relevanssin takajana. Lisäksi oppilaitokset katsovat, että maksupalvelutoiminta pitää ne laadutietoisena. Ennakointitietoon perustuvan kysynnän katsotaan ohjaavan koulutustarjontaa. Erityisenä vahvuutena on kuitenkin nopea reagointikyky äkillisiin tarpeisiin (lopettava yritys). Työmarkkinoiden häiriöitä korjaavat ja tasoittavat kurssit ovat nopeasti käynnistettävissä. Keskinäistä kilpailua ne pyrkivät hallitsemaan erikoistumalla ja profiloitumalla, tarjoamalla alueellisesti räätälöityjä palveluja sekä kehittämällä paikallista ja alueellista työelämää.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat yritysten ja työelämän tahojen omistamia oppilaitoksia, joiden koulutus on organisoitu henkilöstökoulutuksena yritysten tarpeisiin. Valtion rahoituksen (17 milj. euroa) katto on asetettu 360 000 tuntiin. Tunnit myönnetään erikseen pitkä- (yli neljän kuukauden) ja lyhytkestoiseen koulutukseen. Koulutus on myös jaettu eri hintaryhmiin, joiden kertoimet määräävät valtion rahoituksen suuruuden.

Ammatillisen lisäkoulutuksen aloittaisesta koulutustarjonnasta on laadittu tämän arvioinnin tarpeisiin kartat, joista käy ilmi eri koulutusalojen opetustuntimäärät seutukunnittain vuonna 2003 (ks. liite kartta 5; tumman harmaalla on merkitty alueet, joilla ammatillista aikuiskoulutustarjontaa ei ole). Kartat eivät anna aivan todellista kuvaa, koska suoritteet tilastoidaan oppilaitoksen päätoimipaikan mukaan.

Karttojen pohjalta voidaan tehdä seuraavat huomiot:

- Ammatillista lisäkoulutusta ei ole toteutettu Ylä-Savon, Saarijärvi-Viitasaaren, Oulunkaaren, Koillis-Savon, Kaustisen, Joutsan, Lappeenrannan, Länsi-Saimaan eikä Imatran seutukunnissa.

- Suomineidon lantiolla on vyöhyke akselilla Härmänmaa – Kuusio-kunnat – Järviseutu – Ylä-Savo – Pielisen-Karjala, jossa ei ole juuri minkään alan lisäkoulutusta. Lapissa tarjontaa on lähinnä Rovaniemellä ja Tornionjokilaaksossa
- Opetusalan ammatillinen lisäkoulutus on keskittynyt Jyväskylään, Helsinkiin, Lahteen, Turkuun ja Kauhajoen seudulle. Suomen itäosista koulutus puuttuu.
- Liikunnan, terveyden ja urheiluvalmennuksen tarjonta on keskittynyt Turun, Oulun ja Helsingin seuduille. Muualla on vain vähäisiä tuntimääriä.
- Matematiikan ja luonnontieteiden opetus on keskittynyt isompiin kaupunkeihin, mutta maan itäosista tarjonta puuttuu.
- Yleissivistävää koulutusta on Etelä- ja Länsi-Suomen läänin alueilla, muualla tarjonta on hajanaista.
- Humanististen aineiden opetustarjonta on keskittynyt rannikon työssäkäyntialueille. Ainoa alan ammatillista lisäkoulutusta tarjoava alue sisämaassa on Lahden seutukunta.
- Oikeus-, yhteiskunta- ja käyttäytymisalojen lisäkoulutusta on vähän, ja se on alueellisesti keskittynyttä. Itä-Suomessa, Oulun läänissä ja Länsi-Suomen läänin sisäosissa ei näiden alojen opetustarjontaa juuri ole.

Lisäksi karttojen perusteella havaitaan seuraavien alojen tarjonta verraten tasaiseksi koko maassa:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäkoulutus: harva mutta tasainen jakautuminen ympäri Suomea (yhteensä 697 819 tuntia).
- Johtaminen ja esimiestaitojen lisäkoulutus. Oulusta pohjoiseen ja itään tarjontaa tosin ei juuri ole (yhteensä 145 289 tuntia).
- Kieliaineet: Poikkeuksena Kuusiokunnat–Kyyjärvi–Saarijärvi–Pihtipudas–Ylä-Savo–Sotkamo–Kainuu-linja, jolla ei tarjontaa. (yhteensä 192 559 tuntia).
- Kuljetus-, liikenne- ja huolinta-aloja tarjotaan tasaisesti koko maassa (yhteensä 281637 tuntia).
- Liiketalous, markkinointi ja toimistoala: pitkä aukko Kuusiokunnat–Pihtipudas–Viitasaari– Ylä-Savo-akselilla (yhteensä 555 824 tuntia).



- Maa-, metsä- ja puutarhatalous: erittäin tasaisesti jakautunut ympäri Suomen myös tuntimäärien perusteella tarkasteltuna (yhteensä 287 212 tuntia).
- Työsuojelu, vartiointi, palo-, pelastus- ja sotilastyö: Itä-Suomen läänistä tarjonta puuttuu, muualla melko tasainen tarjonta (yhteensä 88519 tuntia).
- Tekniikka, tuotanto, rakentaminen, tutkimus ja tuotekehitys: varsin kattava tarjonta; kuusiokunnat–Karstula–Kyyjärvi–Pihtipudaslinjalla tarjonta puuttuu (yhteensä 703 350 tuntia).
- Tietotekniikan alan lisäkoulutuksen tarjontaa tasaisesti koko maassa (yhteensä 643 023 tuntia).
- Taito- ja taideaineet: tarjontaa isommissa kaupungeissa; Suomen puolivälissä on vyöhyke, josta tarjonta puuttuu, samoin Oulun läänin itäosista (yhteensä 96 482 tuntia).
- Palvelualan lisäkoulutustarjonta on tasaista (yhteensä 568 662 tuntia).

Ruotsinkielinen ammatillinen aikuiskoulutus on sisällöltään suhteellisen laaja. Suhteellisen pienen väestöpohjan takia ei opetusta voida antaa ruotsin kielellä kaikilla opintoaloilla. Ruotsinkielinen koulutus kattaa kahdeksan koulutusala ja yhdeksästä ja 26 opintoalaa 32:sta. Graafisella ja mediatekniikan alalla ei ole ollenkaan ruotsinkielistä koulutusta. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojärjestelmässä on runsaat 300 tutkintoa, joista 60 on mahdollista suorittaa ruotsin kielellä. (Det regionala...2005, 67.)

Taulukko 10. Koulutuksen kokonaistarjonta

	Koulutusala	Opintoala	Perustutkinto	Koulutusohjelma
Ruotsinkielinen tarjonta	8	26	37	67
Suomenkielinen tarjonta	9	32	53	114

Lähde: (Det regionala åtgärdsprogrammet... 2005, 69)

Tavallisten opintoalojen tarjonta on samankaltainen kolmella ruotsinkielisellä alueella, Länsi-Suomessa, Etelä-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Osa opintoaloista löytyy vain joko Länsi- tai Etelä-Suomesta. Etelä-Suomesta

puuttuu maanmittaus-, laboratorio-, vaatetusala- ja hammashoitokoulutus (Det regionala....2005). Kotitalous- ja merenkulkualan koulutusta ei esimerkiksi ole tarjolla Länsi-Suomessa.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen tarjonta on vielä suppeampi ja keskitynyt tiettyihin paikkakuntiin. Ruotsinkielisen koulutuksen piirissä järjestäjän koko on osoittautunut tärkeäksi edellytykseksi aikuiskoulutuksen järjestämiselle. Suurimmat ruotsinkieliset järjestäjät vastaavat käytännössä suurimmasta osasta aikuiskoulutuksesta, ja koulutustarjonta vaihtelee sen takia alueittain. Ammatillisen aikuiskoulutuksen suurimmat puutteet ilmenevät Turunmaalla ja Itä-Uusimaalla.

Erityisopetuksen tilanne vaihtelee maakunnittain. Uudellamaalla ja Kanta-Hämeessä erityisopetuksen osuus suhteessa aikuisväestön osuuteen on hyvä, muissa maakunnissa huonompi. Heikoin erityisopetuksen tilanne on Kymenlaaksossa. Itä-Suomessa erityisopetusta ollaan kehittämässä.

Henkilöstökoulutus

Aikuiskoulutuksen segregoiva tarjonta kertautuu yritysten järjestämässä henkilöstökoulutuksessa. Työttömät se sulkee jo määritelmällisesti piiristään. Lyhyet ja tilapäiset työsuhteet karsivat myös koulutettavien joukkoa. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksesta (2002) käy selville, että yritysten ja organisaatioiden henkilöstöstä oli viimeisen 12 kuukauden aikana osallistunut henkilöstökoulutukseen noin 900 000 työntekijää, joka on 44 % työvoimasta. Vuodesta 1982 alkaneessa tilastoinnissa osallistumisaste kasvaa 1980-luvun loppuun mennessä 29:sta 44 prosenttiin, laskee jonkin verran laman aikana, ylittää lamaa edeltävän tason 1995 ja on sen jälkeen asetunut 42–45 prosentin tasolle. Eniten koulutusta ovat saaneet 25–54-vuotiaat, korkeakoulutetut ja ylimmät toimihenkilöt. Korkea-asteen koulutuksen saaneista 62,5 %, keskiasteen tutkinnon suorittaneista 37 % ja perusasteen koulutuksen varaan jääneistä 26 % oli osallistunut henkilöstökoulutukseen.

Palvelutoimialojen palkansaajat ovat saaneet keskimääräistä enemmän koulutusta. Eniten sitä järjestettiin rahoituksen, vakuutuksen ja liike-elämän toimialoilla. Vähiten henkilöstökoulutusta annettiin rakentamisessa (neljäsosa työntekijöistä osallistui) ja majoituksen ja ravitsemuksen toimialoilla (kolmasosa työntekijöistä osallistui). Kaikissa ikäryhmissä naisten



osuus on miesten osuutta suurempi. Osallistuneilla oli koulutuspäiviä keskimäärin neljä (mediaanilla ilmaistuna), kuitenkin siten, että ylempillä toimihenkilöillä niitä oli viisi, alemmilla toimihenkilöillä neljä ja työntekijöillä kaksi vuodessa. Henkilöstökoulukseen osallistuminen riippui myös suoraviivaisesti yrityksen koosta: yli 500 työntekijän yrityksissä osallistumisaste oli 66 % ja alle 50 hengen yrityksissä 39,5 %.

Tilastokeskuksen Aikuiskoulutus 2000 -hankkeessa ilmeni, että henkilöstökoulutukseen naisista aktiivisimmin osallistui 35–54-vuotiaiden ikäryhmä, miehistä 25–44-vuotiaiden ryhmä. Miehillä myös ikääntyminen vaikutti yleensä vähentävästi henkilöstökoulutuksen saamiseen. Valtion työntekijöistä koulutukseen osallistui noin kolme neljäsosaa, kunnan työntekijöistä kaksi kolmasosaa ja yksityisen sektorin työntekijöistä noin puolet. Koulutettavan sosioekonominen asema, koulutusaste ja työpaikan koko selittävät henkilöstökoulutukseen osallistumista eniten (kun osallistumiseen vaikuttavien taustamuuttujien osuutta tarkasteltiin *Cramerin V* -kerrotoimella). Vähiten osallistumista selittivät palkansaajan asuinkunnan kuntaryhmä, yrityksen päätoimiala ja palkansaajan ikä. Keskeisin koulutuksen sisältö liittyi tietotekniikan käyttöön. Tässä tutkimuksessa koulutuspäivien määrän mediaani osallistujilla oli viisi. Samoin kuin työvoimatutkimuksessa myös aikuiskoulutustutkimuksen aineistossa keskiarvo (12 koulutuspäivää) oli huomattavasti mediaania suurempi, mikä kertoo voimakkaasti oikealle vinosta jakaumasta: jotkut saavat huomattavasti enemmän koulutusta kuin toiset.

Henkilöstökoulutuksen tarjontaa ei voi arvioida samoin kriteerein kuin formaalin koulutuksen tarjontaa. Henkilöstökoulutus on osa yrityksen tuotanto- ja henkilöstöstrategiaa, ja organisaatio järjestää henkilöstölleen koulutusta itse määrittämiensä tavoitteiden ja tarpeittensa mukaisesti. Koulutus ei myöskään ole ainoa henkilöstön kehittämisen muoto. Perusstrategia tekee eron sen välillä, huolehtiiko yritys jatkuvasti henkilöstönsä osaamisesta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä vai ostaako se tarvittavaa uutta osaamista yrityksen ulkopuolelta. Omaehtoisen itsensä kehittämisen vaatimus on yksi muoto koulutuksen ”ulkoistamista”, jonka avulla myös kustannuksia voidaan siirtää työntekijälle ja julkisen vallan rahoitettavaksi.

Jos henkilöstökoulutuksella halutaan vastata tuotantoprosessin tai yritysympäristön muutoksiin (esimerkiksi uusi työn muotoilu, uudet tuotteet, laitteet tai materiaalit) – toisin sanoen päivittää työntekijöiden osaamis-

ta –, kysymyksessä on taktinen henkilöstökoulutus, välttämätön toimenpide. Silloin on ymmärrettävää, että pitkälle koulutetuilla on vaativia asiantuntijatehtäviä, joissa uutta oppimistarvetta esiintyy useammin kuin niin kutsutussa suorittavassa työssä. Heidän koulutukseensa investoidaan enemmän kuin prosessityöntekijöiden. Sen sijaan jos yrityksen koulutuskäytäntö on strateginen, se pyrkii ennakolta varautumaan laaja-alaisesti tulevaisuuden rajuihinkin haasteisiin, kuten tuotantosuunnan muutoksiin, sulautumisiin ja omistajavaihdoksiin. Silloin voidaan olettaa, että myös suorittavan työn tekijöiden muutosvalmiudesta huolehditaan. Yleisesti jaettu huoli on kuitenkin pk-yritysten henkilöstön – sekä johdon että työntekijöiden – muita vähäisemmät osallistumismahdollisuudet henkilöstökoulutukseen.

Monilla yrityksillä, erityisesti kaupan keskusliikkeillä, on pitkälle kehitetty ja tehokas oma henkilöstön koulutusjärjestelmä infrastruktuureineen. Kaupan ala katsookin, että se joutuu itse jopa peruskouluttamaan henkilökuntansa koulutusjärjestelmän tehottoman toiminnan vuoksi (pääjohtaja Neilimon radiohaastattelu 16.12.2005). Julkinen sektori etsii myös mitta-kaava-, synergia- ja asiantuntijaetua yhteistyöllä ja erikoistumisella. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungilla ja maalaiskunnalla on keskitettyä koulutustarjontaa, joka määrittelee koulutuksen pääteemat (johtaminen, asiakaspalvelu, viestintä, työsuojelu, työyhteisöjen kehittäminen, henkilöstöhallinto, taloushallinto, tietotekniikka, kansainvälisyys- ja kieli- sekä ympäristökoulutus) ja järjestettävät koulutustapahtumat (60 vuonna 2004). Keskitetyn järjestelmän katsotaan täsmentäneen koulutustarpeita ja tuoneen pitkäjänteisyyttä koulutustarjontaan, laskeneen yksikköhintoja ja tiivistäneen muutoinkin paikallisten toimijoiden yhteistyötä. Lisäksi sen ajatellaan levittäneen hyviä käytäntöjä, syventäneen koulutuksen paikallista näkökulmaa ja tuottaneen koulutukseen innovaatioita. Koulutusta markkinoidaan myös muille seutukunnille.

Yritykset ja julkisyhteisöt järjestävät henkilöstökoulutusta myös ostotoimintana (myyjinä koulutusorganisaatiot ja konsultit). Eniten ostotoimintaa järjestetään rahoitus- ja vakuutusallalla, vähiten majoitus- ja ravitsemusallalla. Kaikkiaan henkilöstökoulutuksen kulut arvioitiin lähes miljardiksi euroksi vuonna 2002. Nämä kulut jakautuivat seuraavasti: TT:n jäsenyritykset 495 milj. euroa, PT:n jäsenyritykset 257 milj. euroa, valtio 77,5 milj. euroa ja kunnat 125,5 milj. euroa. Investointimenoiksi käsitettävät yrityk-



sen koulutusaikaiset palkkakustannukset kasvattavat kokonaispanostuksen näinkin suureksi.

Työvoimapolitiittinen koulutus

Työvoimapolitiittiseen koulutukseen, jolla on koulutuspolitiittisten tehtävien lisäksi sosiaalipoliittisia ja elinkeinopoliittisia tehtäviä, osallistuu vuosittain noin 80 000 työtöntä, lomautettua tai työttömyysuhan alaista työntekijää. Heistä 30 000 aloittaa valmentavassa tai ohjaavassa koulutuksessa. Osallistuneista 80 % on ollut työttömänä. Työvoimakoulutuksen tehtävät ovat em. kolmen politiikkalohkon mukaiset:

- (1) kansalaisten marginalisoitumisen estäminen,
- (2) syrjäytymisvaarassa olevien yhteiskuntaan integroiminen,
- (3) työvoimatarpeesta huolehtiminen,
- (4) työttömien kouluttaminen ja
- (5) työelämän tarpeiden huomioon ottaminen proaktiivisella toiminnalla.

Koulutus organisoidaan tilaaja–tuottajamallina, jossa työvoimatoimistot ja TE-keskukset hankkivat työvoimahallinnon asiakkaille koulutusta, jota koulutuksen järjestäjät pääasiassa kilpailutettuna niille myyvät. Koulutuksen hankintaan ja opintososiaalisiin menoihin osoitettiin 340 miljoona euroa vuonna 2004.

Työvoimakoulutuksen tarkoituksena on edistää ja ylläpitää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa sekä ehkäistä työttömyyttä ja työvoimapulaa. Koulutuksella parannetaan työmarkkinoiden toimivuutta vastaamalla niiden määrällisiin, laadullisiin ja alueellisiin muutoksiin. Koulutus on joko tutkintoon johtamatonta kurssittamista tai tutkintoon tai sen osaan valmistavaa. Kaikesta ammatillisesta työvoimakoulutuksesta noin 70 % on tutkintoon tai sen osiin johtavaa.

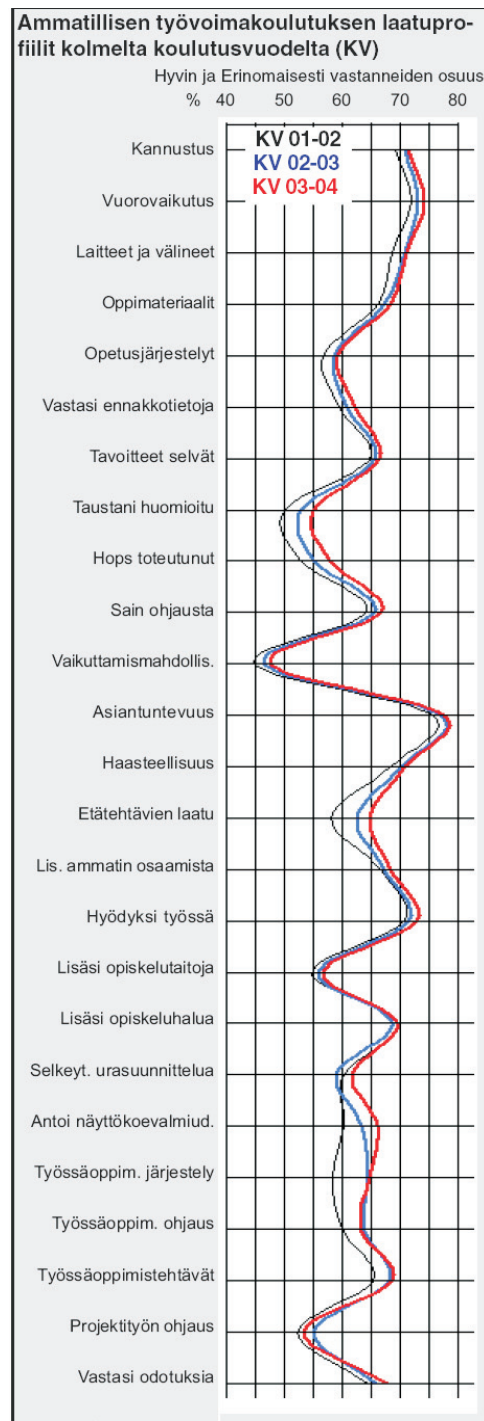
Työministeriö katsoo omaksi vastuualueekseen juuri työmarkkinoiden toimivuudesta huolehtimisen, jonka keskeinen osa työvoimakoulutus on. Opetusministeriön tulee huolehtia kattavan järjestäjäverkon ja sen toimintaedellytysten turvaamisesta, riittävästä perustarjonnasta, aikuisille sopivien opiskelumuotojen kehittämisestä, oppilaitosten laadunvarmistuksesta, tutkintorakenteesta ja opettajien kelpoisuudesta. Yhteistyötä tehdään poik-

kihallinnollissa ohjelmissa. Yhteistyötä pyritään tehostamaan 2004 perustetun korkean tason yhteistyö- ja koulutusasiain neuvoston avulla.

Vuoden 2003 alussa voimaan tulleessa julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa on laajennettu työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen soveltamisalaa siten, että työvoimakoulutuksena voidaan tietyin edellytyksin hankkia myös yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkintoon tähtäävää koulutusta. Työministeriön alueorganisaatiot, TE-keskukset, ja jossakin määrin työvoimatoimistot hankkivat työmarkkina-analyysiin ja kysyntäennusteisiin perustuvaa koulutusta. Sitä voidaan järjestää myös yhteishankintana yrityksen kanssa, jolloin yritys vastaa osasta kustannuksia. Silloin voidaan puhua yrityksen tarpeisiin räätälöidystä työvoimakoulutuksesta. Yleisenä koulutuksen tavoitteena on lisätä tutkintotavoitteista koulutusta. Lisäksi koulutustoiminta kattaa valmentavan koulutuksen (esim. maahanmuuttajakoulutus, työnhaun valmiudet, tietotekniikan valmiudet), jonka tarkoitus on parantaa opiskelijan työmarkkina-asemaa ja näin työllistymisen tai jatko-opiskelun edellytyksiä.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen onnistumisen tärkein kriteeri on koulutetun työttömän työllistyminen tai työttömyysuhan torjuminen. Kaikki eivät kuitenkaan pääse koulutukseen. Työvoimatoimistot valitsevat osallistujat yleisten osallistumisedellytysten ja kunkin koulutuksen erityisedellytysten perusteella.

Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautteen yhteenveto (OPAL 2004) kertoo, että ammatillisen koulutuksen aloittaneista ilman tutkintoa oli 22 % ja valmentavan koulutuksen aloittaneista 30 %, siis selvä vähemmistö. Näin on odotettua, että ammattitaidon parantaminen (42 % ja 29 %) oli useamman odotuksena kuin sen hankkiminen (21 % ja 14 %). Koulutuksen päätyttyä työssä oli ammatillisessa koulutuksessa olleista 35 % ja valmentavaa koulutusta saaneista 13 %. Työpaikka oli kuitenkin usein eri alalta kuin koulutus, näin erityisesti valmentavaa koulutusta saaneilla. Jos koulutetulla ei vastaushetkenä ollut työpaikkaa, hän suhtautui pessimistisesti sen saantiin: kolmannes ammatillista koulutusta saaneista ja yli puolet valmennetuista katsoi, että työpaikan saanti kestää yli puoli vuotta. Vastaajat olivat tyytyväisiä saamaansa koulutukseen. Kaikkiin tyytyväisyyttä mittaaviin osioihin myönteisten vastausten määrä oli selvästi suurempi kuin kielteisten, jopa henkilökohtaisen oppimissuunnitelman toteuttamiseen ja opetuksen yksilöllistämiseen. Erityisen tyytyväisiä vastaajat olivat



Lähde: Työministeriö, Opal-tiedote

Kuvio 2. Ammatillisen työvoimakoulutuksen laatuprofiilit opiskelijapalautteen perusteella vuosina 2002–2004

opettajien asiantuntemukseen ja opetuksen vuorovaikutuksellisuuteen. Valtaosa katsoi koulutuksen olevan hyödyksi tulevissa työtehtävissä. Tyytyväisyysosioihin annettujen vastausten jakaumat ovat niin yhdenmukaiset ja tutkimusten tuloksista poikkeavat, että jatkossa on syytä tarkastella mittarin luotettavuutta.

Hämäläinen ja Uusitalo (2005) kiinnittävät huomion siihen, että kokeelliset tutkimukset, usein vertailuryhmää käyttävät työllistymisvaikutuksia analysoivat tutkimukset saavat esiin hyvin erilaisia vaikutuksia. Näiden tutkimusten ideana on ollut arvioida, mitä toimenpiteiden kohteeksi joutuneelle henkilölle olisi tapahtunut, ellei hän olisi osallistunut toimenpiteeseen. Kokeellisen asetelman avulla on pyritty kontrolloimaan efekti, jonka toimenpiteiden kohteeksi joutuminen aiheuttaa. Yhdestätoista tapauksesta kuudessa työvoimakoulutuksen katsottiin parantaneen osallistujien työmarkkinamahdollisuuksia, viidessä ei merkittävää vaikutusta ollut tai vaikutus oli negatiivinen myöhemmälle työuralle. Samoin tutkijat katsovat, että subjektiiviset arvioinnit koulutuksen hyödyllisyydestä eivät ole täysin hyödyttömiä, mutta hyvänä indikaattorina työllistymisvaikutuksista niitä ei voi pitää.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (97/2005) katsotaan työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutusten (2000 työpaikkaa vuodessa) jääneen kauaksi hallitusohjelman tavoitteesta. Työnhakijarekisteristä poimitun aineiston perusteella työssä oli vain 19 % koulutetuista, mikä oli kolme prosenttiyksikköä korkeampi kuin vertailuryhmän luku. Virallisena vaikuttavuuslukuna on pidetty 40 prosentin työllistymistä kolmen kuukauden kuluessa koulutuksesta, minkä työministeriö katsoo useimpina vuosina saavuttaneensa. Tarkastusvirasto katsoo, että indikaattori ei kerro totuutta, koska siinä on kysymys bruttovaikutuksesta. Se sisältää mm. opiskelemaan siirtyneet tai työvoimasta poistuneet ja ne, jotka olisivat työllistyneet ilman koulutustakin. Johtopäätöksensä tarkastusvirasto toteaa, että yksi uusi työpaikka on aiheuttanut valtiolle 66 000 euron kustannukset, koulutuksen työllistämisaikutukset ovat olleet vaatimattomat, pitempi koulutus on lyhyttä vaikuttavampaa ja että tavoitelausumissa mainituille muille kuin työllisyystavoitteille ei ole mittareita eikä niiden saavuttamista käsitellä koulutuksen tuloksena.

Työministeriön selvityksessä (Työministeriö 2003) katsottiin, että ennakoitiedon tuottaminen koulutustarpeesta on hajanaista ja puutteellista,



toimintaprosessien vaatimat aikataulut yhteen sopimattomia, henkilöstö-resurssit riittämättömiä ja toiminta byrokraattista. Kilpailuttamissääntöjen nähtiin tuovan lisähankaluuksia hankintamenettelyyn, erityisesti yhteishankintaan. Hankintaprosessi on todella aikaa vievä ja raskas. Se alkaa hallinnon, työnantajien ja yksityishenkilöiden koulutusesityksistä, niiden punnitsemisesta ja valikoinnista, lähettämisestä TE-keskukseen sekä niiden omiin koulutussuunnitelmiin sovittamisesta. Prosessi jatkuu siten, että laaditaan tarjouspyyntö tai hankitaan suoraan koulutus, kilpailutetaan tarjouksia sekä vastaanotetaan niitä. Edelleen tarjouksia verrataan ja annetaan aikaa mahdollisten puutteiden korjaamiseen. Viimein tehdään lopullinen vertailu ja hyväksymispäätös. Prosessi päättyy koulutuksen toteutukseen, jossa eri vaiheita ovat oppilashankinta, koulutuksen organisointi ja toteutus, opiskelijapalautteen hankkiminen sekä prosessin sulkeminen (tarkastus ja seuranta). Kilpailuviraston tulkinta, ei kuitenkaan suositus, on, että kilpailulainsäädäntö ei estä suurempien koulutuskokonaisuuksien ja yhteisliittymien muodostamista. Samaa tai pysyväisluonteista koulutusta ei myöskään tarvitse kilpailuttaa joka vuosi. Joka tapauksessa hankintaan sisältyvä kilpailuttaminen tekee koulutuksen pienten ylläpitäjien ja järjestäjien aseman ja toiminnan volyymin ennakoitumahdollisuuden epävarmaksi.

Länsi-Suomen asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota ruotsinkielisen työvoimapolitiittisen koulutuksen vähyteen (Åtgärdsprogram...2005). Osasyynä siihen voi olla se, että usealta TE-keskukselta ja maakuntaliitolta puuttuu ruotsinkielisen koordinoijan lisäksi ruotsinkielisen koulutuksen ja sen tarpeiden tuntemusta. Ruotsinkielisten työttömyysluvut ovat keskimäärin suomenkielisten lukuja pienempiä, mutta pitkäaikaistyöttömyys on yleisempää ruotsinkielisten keskuudessa (Det regionala... 2005).

Useissa työvoimapiireissä raja omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen välillä on vedetty sellaiseksi, että sitä on hyvin vaikea ylittää. Työministeriön raportin mukaan (Työministeriö 2003) omaehtoinen koulutus voidaan kuitenkin rinnastaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen täydentävinä palveluina (laki 1295/2002). Tämän tulkinnan tulisi olla yhdenmukainen kaikissa työvoimapiireissä ja neuvonnan samanlaista kaikissa työvoimatoimistoissa.

Järvensivu (2004) on eri dokumenteista ja tutkimuksista koonnut työvoimakoulutuksen kehittämislinjauksiksi seuraavat:

1. yhteishankintakoulutuksen ja työssä olevien koulutuksen lisääminen
2. tutkintotavoitteisuus
3. hakevan toiminnan lisääminen
4. uudenlaiset sidokset yritysten kehittämistoimintaan
5. kriittisten ryhmien ottaminen huomioon työvoimakoulutuksen keinoin.

Yhteishankintana koulutusta järjestettiin kuusi prosenttia koulutuspäivistä ja työssä olevien koulutusta 2,6 %, josta suuri osa ESR-rahoituksella. Tutkijat (Järvensivu, emt.; Järvensivu & Valkama 2005) katsovat, että työvoimakoulutus tulisi liittää entistä tiukemmin yritysten kehittämistoimintaan. Vaihtoalumnus- ja rekrytointikoulutus ovat tästä hyviä esimerkkejä. Koulutettavan näkökulmasta koulutus työpaikalla lisää motivaatiota, koska se pitää yllä toivoa työpaikasta, usein saman yrityksen palveluksessa. Yrityksen näkökulmasta työssä olevien koulutus on tarpeen, jotta työvoiman kysynnän kausivaihteluita voitaisiin tasoittaa. Koulutus nähdään tarpeelliseksi myös silloin, kun yrityksen palveluksessa on runsaasti kouluttamattomia työntekijöitä. Työmarkkinat puolestaan voisivat näin ennakoida rakennemuutosta ja korjata irtisanomisien ja lomautuksien tuomia häiriöitä.

Proaktiivinen työvoimakoulutus on kuitenkin ongelmallista. Julkisella rahoituksella tai yhteisrahoitteisesti toteutettuna siihen liittyy ilmeinen kilpailua vääristävän subventoinnin vaara. Missä määrin työnantajan perehdyttämiskoulutuksen vastuuta siirretään rekrytointikoulutukselle? Onko ennakoiva koulutus laskettava suoraksi yritystueksi? Kumpaa osapuolta tarjonnassa kilpailutetaan, yrityksiä vai koulutuksen toteuttajia? Edellä mainitut tutkijat olettavat, että työsuhteen kestäessä saatu ennakoiva koulutus säilyttää työpaikan ja että työntekijän vaihtoarvo työmarkkinoilla kasvaa. Proaktiivinen koulutus saisi tästä oikeutuksensa. Tutkijat kuitenkin sekoittavat yleisen ja erityisen henkisen pääoman. Jälkimmäinen on yritysspesifiä ja tehtäväkohtaista, ja perinteisesti sen tuottaminen on ollut yrityksen vastuulla, eikä se ole useinkaan sovellettavissa niiden ulkopuolella. Vain yleinen, siirtovaikutuksen sisältävä (laajan tutkinnon tuottava) henkinen pääoma parantaa yksilön työmarkkina-asemaa. Kun yhteiskunnassa on koulutuskilpailua, työvoimakoulutus parantaa työntekijän



suhteellista asemaa työvoiman tarjontajonossa vain suhteessa kouluttamattomiin. Proaktiivinen toiminta tarvitsee tiukat ja läpinäkyvät pelisäännöt yhdenvertaisuuden ja samanlaisen kilpailuedellytysten turvaamiseksi.

Edellä mainitut tutkijat näkevät koulutusjärjestelmän “kriisiytyneen”. Oppilaitoksissa ei kyetä tuottamaan edes yleisiä työelämätaitoja, vaikka se olisi selvästi julkisen sektorin tehtävä. Tutkijat näkevät jopa oppisopimus-koulutuksen ja näyttötutkintojen olevan merkkejä tästä kriisistä, jonka työvoimakoulutus ratkaisee työelämälähtöisyydellään ja kokonaisvaltaisuu-dellaan. Jos nämä näkemykset ovat yleisiä työhallinnossa, ne ovat tulkitta-vissa selväksi kilpailuasetelmaksi opetusministeriön ja työministeriön kou-lutusjärjestelyjen välillä. Kilpailuasetelma on kuitenkin hedelmätön. Työ-hallinnolla ei ole omia oppilaitoksia. Valtaosan työvoimakoulutuksesta hoi-tavat “kriisiytyneet” opetushallinnon oppilaitokset. Opetushallinnon teh-täviin kuuluvat koko koulutusjärjestelmän ohjaus, ennakointi ja koordi-nointi tutkintojärjestelmineen, joihin työvoimakoulutuskin tulee suhteut-taa. Yhteistyö, täydentävyys, hallintokulujen pienentäminen, ennakoita-vuus ja turhien päällekkäisyyksien välttäminen ovat keskinäistä kilpailua järkevempiä tapoja huolehtia koulutusjärjestelmän toimivuudesta.

Työvoimakoulutuksen kanssa tekemisiin joutuneet kritisoivat usein sen omalakisuuutta ja sitä, että instituutio noudattaa omaa logiikkaansa, jota osa työnantajista osaa hyödyntää. Esimerkkinä tästä on Aamulehdessä loka-kuussa 2005 julkaistu mielipidekirjoitus. Siinä amk-tutkinnon suorittanut työtön sai tietää yrityksen palkkaavan lisää työntekijöitä ja juuri sellaiseen tehtävään, johon hänellä on koulutus ja kokemusta. Yrityksestä kerrottiin palkkaamisen tapahtuvan työvoimatoimiston kautta ja siellä puolestaan, että palkkaaminen tapahtuu vain kaksivuotisen työvoimakoulutuksen käy-neistä. Kirjoittaja ihmettelee, miksi hän ei saa hakea osaamistaan vastaavaan työhön ja miksi koulutettu pitää kouluttaa yhä uudelleen. Hänen mieles-tään työmarkkinatuki ja tuettu rekrytointi sortavat oma-aloitteisesti osaa-misestaan huolehtivaa työntekijää ja sekoittavat työmarkkinoiden pelisään-töjä.

Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten väki mielellään korostaa, että onnistuneen työvoimakoulutuksen edellytyksenä on aikuiskoulutukseen erikoistuneen ja tehokkaasti toimivan verkoston – osaamispääoman – ole-massaolo. Kilpailusäännösten kiristyminen yleisesti EU:n vaikutuksesta sekä KTM:n ja kilpailuviranomaisten toimesta on kiristänyt työvoimakou-

lutuksen hankintajärjestelmää. Pidemmän kehityksen myötä koulutuksen hinta on painunut alas, mikä on tuonut haasteita itse järjestelmälle mm. koulutuksen laadun suhteen (kustannuksista säästämisen ja laadun ristiiriitä).

Tavoitteiden saavuttamista koskevana ongelmana voidaan pitää hinnan alhaisuutta, joka puolestaan vaikuttaa ongelmallisesti koulutuksen järjestämiseen. Vaikeuksia luovat myös ajoittain markkinoille lyhytjänteisesti tulevat, jopa vastuuttomasti toimivat organisaatiot. Edelleen ongelmia tuottavat hankintajärjestelmän kankeus (kilpailutuksen sisäiset säännöt ja tarjouskäytäntöjen menettelytavat), pitempiäaikaisten suunnitelmien laatiminen sekä investointien ja resurssien allokoinnin vaikeus ja epävarmuus sekä erikoistumisen vaikeus. Toisaalta hankintajärjestelmällä on vahvuutensa, jotka korostuvat verrattaessa järjestelmää harkinnanvaraisiin, laskennallisiin tai projektijärjestelmiin (mm. joustavuus ja nopeus toimintaympäristön muuttuessa).

Vahvuutena voidaan nähdä esimerkiksi se, että avoin kilpailu vähentää julkisen rahan käyttöön liittyvää kritiikkiä ja työvoimakoulutuksen usein saamaa kielteistä julkisuutta. Vahvuuksia ovat myös työvoimahallinnon aktiivisuus ennakoinnissa ja pyrkimys järjestelmän kehittämiseen, Internetin käytön tuomat edut (käytännön helppous, asiat tasapuolisesti ja suhteellisen reaaliaikaisesti esille) ja OPAL:in kautta avautuvat näkymät. Myös käyttäjiltä saatu palaute on vahvuus.

Heikkoutena taas on järjestelmän lyhytjänteisyys jatkuvien tarjonta- ja sopimiskierrosten takia. Kilpailuasetelman vuoksi viranomaiset eivät hyödynnä oppilaitosten työelämäosaamista, vaikka yhteinen tarjouspyyntöjä edeltävä suunnittelu edistäisi asioita. Tarjouskäytäntö työllistää ja kuormittaa henkilöstövoimavaroja ja on suurten kokonaisuuksien sijasta pikeminkin pirstaleinen. Kilpailusäännökset ovat lisänneet järjestelmän byrokrattisuutta, mikä jäykistää, hidastaa ja vähentää järjestelmän toimivuutta. Hankintoja koskevien tietojen puute sekä päätösten viipyminen pakottavat koulutuksen tuottajan toimimaan ajoittain vajaalla kapasiteetilla. Kun tuotanto seisoo, hyviäkin kouluttajia joudutaan hyllyttämään tilausten puuttuessa. Kouluttajien motivaatio kärsii. Päätöksiin liittyvät viiveet ja koulutuksen käynnistäminen on myös vaikea sovittaa yhteen.

Kehittämismahdollisuuksia voi löytyä muun muassa seuraavista seikoista:



- sopimusten jätteen pidentäminen,
- suurempien, myös suunnittelua sisältävien kokonaisuuksien hankinta,
- siirtyminen nykyisestä tarjouskäytännöstä oppilaitosten tai niiden linjojen akkreditointiin,
- uuden arviointikriteerejä koskevan käytännön vahvistaminen nykyisestään ja
- ennakkoinnista ja hankinnoista vastaavien viranomaisten ja oppilaitosten yhteistyön suunnitelmallinen lisääminen.

Siirtyminen laajempiin kokonaisuuksiin ja työskentelyyn kumppanuuden ajatuksen pohjalta vapauttaisi hankintaviranomaisten työaikaa ennakkointiin, suunnitteluun, laadun seurantaan ja kehittämiseen. Se voisi lisätä vaikuttavuutta.

Vaihtoehtoista kokonaan hankintajärjestelmän korvaavaa järjestelmää ei ole näköpiirissä akkreditointiin siirtymistä lukuun ottamatta. Nykyistä järjestelmää voitaneen kuitenkin kehittää, niin että parannetaan kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta muun muassa seuraavasti:

- Työhallinnon edustajien ja koulutuspalveluiden tuottajien yhteistyö, ennakkoinnin kehittäminen ja suunnittelu tulisi tehdä nykyistä paremmin mahdolliseksi. Kilpailuasetelmasta huolimatta tarvitaan uusia yhteistyömalleja.
- Koulutuksessa tulisi siirtyä pitkäkestoisiin, nykyistä laajempiin hankintasopimuksiin (molemminpuolinen sitoutuminen sovitun koulutuksen kehittämiseen ja koulutukseen panostukseen). Hankintajärjestelmää kehittämällä voitaisiin myös lisätä vaikuttavuutta.
- Koulutuksen tarjoajien akkreditoinnissa ja laadun auditoinnissa sovellettavia kriteereitä voisivat esimerkiksi olla oppilaitosten työelämysuhteet, tutkintojen järjestäminen, työyhteisöjen ja yritysten palvelukyky, työelämän palvelu- ja kehittämistehtävät, henkilöstön pätevyys, tilat ja varusteet, hallinnon ja johtamisen järjestäminen sekä toiminnan riittävä laajuus.
- Koulutuksen järjestäjät voitaisiin myös tarpeen mukaan kilpailuttaa tietyin väliajoin sen sijaan, että koulutusta kilpailutetaan jatkuvasti.
- Yksi mahdollisuus olisi saattaa työvoimakoulutus opetushallinnossa noudatettavan yksikköhintajärjestelmän (opetus- ja kulttuuritoi-

men rahoituslain ja asetuksen hintakorien) piiriin. Hankintasopimukset olisi mahdollista laatia sillä periaatteella, että työvoimahlinto hankkii koulutuksen tarjoajalta tietyn määrän tutkintoja (tutkintoon johtavaa koulutusta) tietyn ajanjakson sisällä.

Työllistyminen on työvoimakoulutuksen tärkeä mittari, mutta työllistymisluvuista ei voi suoraan päätellä koulutuksen vaikuttavuutta. Moni työllistyy koulutuksesta huolimatta. Koulutuksen vaikuttavuus on aina suhteutettava työmarkkinatilanteeseen. Eri ammattialojen työpaikkojen muutos alueittain ja toimialoittain vaihtelee ajallisesti. Myös muille tavoitteille olisi syytä kehittää omat mittarinsa. Tutkinnoille ja niiden osille tulisi antaa nykyistä enemmän sijaa vaikuttavuusarvioinnissa (ammattitaidon kehittyminen). Hyvin saavutetuista työllistymis-, tutkinto- ja OPAL-tavoitteista voitaisiin palkita taloudellisesti ja esimerkiksi jatkosopimuksin.

Vaikuttavuuteen liittyy keskeisesti opiskelijavalinta, jossa työvoimahlinnolla on keskeinen rooli. Ihmisten työmarkkinakelpoisuuden lisääntymisen ohella myös koulutuksen sosiaalisella ulottuvuudella on tärkeä – ja kansantaloudellisesti myös kustannuksia säästävä – merkitys. Sosiaalisten seikkojen pitäminen toissijaisina ei sovi yhteen tasa-arvotavoitteen kanssa. Tulisi ottaa huomioon myös vaikutukset, jotka aiheutuvat vaikeasti työllistyvien kansalaisten jäämisestä kaiken koulutuksen ja muun aktivoivan toiminnan ulkopuolelle.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuuskeskustelu olisi välillä hyvä suhteuttaa yhteiskunnan muiden toimintojen (mm. terveydenhoito) ja varsinaisen koulujärjestelmän eri osien vaikuttavuuteen – esimerkiksi siihen, miten nuorisoasteen (toisen asteen) ammatillisen peruskoulutuksen sekä ammatti- ja tiedekorkeakoulujen opiskelijat työllistyvät koulutuksen jälkeen. Opetushallinnon kautta koulutukseen ohjattavia valtionosuusmäärärahoja ei kilpailuteta, kun taas työhallinnon kautta koulutukseen ohjattavien määrärahojen kilpailutusta ja vaikuttavuusarviointia pidetään itsensäselvyytenä.



3.3 Koulutuskentän verkostoituminen

Koulutuspalvelujen verkolla tarkoitetaan olemassa olevia opetuksen järjestäjiä, niiden omistamia oppilaitoksia ja niiden maantieteellistä sijoittumista sekä niiden opetussuunnitelmien tarjoamia opiskelumahdollisuuksia. Verkosto sen sijaan syntyy aktiivisen, yhteistyöhön ja yhteistoimintaan pyrkivän toiminnan, verkostoitumisen tuloksena. Suppeassa merkityksessä verkostoitumisella tarkoitetaan näin koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten toiminnallista ja rakenteellistettua yhteistyötä. Verkostoon kuuluvat koulutuksen järjestäjien ja toteuttajien lisäksi ohjausjärjestelmän toimijat ja koulutustuotteiden (tutkintojen ja oppimistulosten) loppukäyttäjät, ennen kaikkea työelämän organisaatiot. Verkolla kuvataan palvelujen rakennetta, verkostolla rakenteen dynamiikkaa.

Verkoston solmuina on pidettävä koulutusta järjestäviä oppilaitoksia sekä näyttötutkinnon näytön rakenteita. Oppilaitosten toiminnallinen yhteistyö jäsentyy horisontaalisesti muiden toisen asteen oppilaitosten ja aikuiskoulutuslaitosten kanssa (myös lukioiden ja vapaan sivistystyön laitosten) ja vertikaalisesti korkea-asteen oppilaitosten kanssa. Lisäksi ollaan funktionaalisessa yhteistyössä työelämän edustajien, lähinnä yritysten, kanssa. Koulutuksen mitoituksen ja rahoituksen kannalta tärkeää on tarkastella nuorisoastetta ja aikuiskoulutusta yhtenä kokonaisuutena. Useimmiten yhteistyö on alueellista, mutta jos koulutuksessa on vähän osallistujia (esimerkiksi harvaanasutuilla alueilla tai ruotsinkielisten koulutuspalvelujen tarjonnassa), yhteistyö on valtakunnallista. Lääninhallitusten maakuntien raporteista kokoamissa Aito-projektin raporteissa esitellään useita toteutuneita yhteistyömuotoja ja uusia mahdollisuuksia yhteistyön lisäämiseen. Eniten yhteistyötä on edistänyt hanketoiminta, esimerkiksi Noste- ja *Kunskapslyftet*-ohjelmat. Voikin kysyä, eikö normaalia toimintaa voida tehostaa samanlaisella yhteistyöllä laajemminkin. Aito-prosessissa haastatellut asiantuntijat korostavat yhteisen alueellisen keskustelufoorumien tarvetta ja oman oppilaitoksen toiminnasta tiedottamista alueen muille oppilaitoksille riittävän aikaisessa vaiheessa, jolloin monia päällekkäisyyksiä ja turhaa kilpailua voidaan välttää. Kovenevan kilpailun asemesta tulisi päästää työnjakoon, erikoistumiseen ja koulutuksen järjestämiseen yhteistointaverkostoina. Maakunta on sopivankokoinen alueellinen taso aikuis- koulutusohjelmien laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen. Useassa maakun-

nassa on ainakin puheen tasolla omaksuttu oppivan alueen käsite, josta käy esimerkkinä Taitava Keski-Suomi.

Ruotsinkielisessä koulutuksessa toimii useita yhteistyöhankkeita. Hyvä esimerkki melkein koko ruotsinkielistä ammatillista aikuiskoulutuskenttää kattavasta yhteistyöhankkeesta on Ruben. Se on resurssipankki, jossa kehitetään yhteisiä toimintoja ammatillisen lisäkoulutuksen tueksi, kuten työelämäyhteyksiä ja verkkovälineitä.

Ruotsinkielisten aikuiskoulutuksen järjestäjien yhteistyö rajoittuu enimmäkseen erilaisten hankkeiden yhteydessä tapahtuvaksi. Hankkeissa kehitettyjä yhteistyömalleja ei aikuiskoulutuksen asiantuntijoiden mukaan hyödynnetä tarpeeksi normaalissa toiminnassa. Asiantuntijat peräänkuuluttavat laajennettua yhteistyötä sekä kaikille koulutustasoille ulottuvaa työnjakoa ruotsinkielisen aikuiskoulutuksen järjestämisessä. (Åtgärdsprogram...2005.) Yhteistyön selkeyttämiseksi ja tehostamiseksi katsotaan tarpeelliseksi luoda kansallinen ruotsinkielisen aikuiskoulutuksen yhteistoimintaelin.

Maakunnat ja seutukunnat toimivat valtakunnallisen ennakointi- ja ohjausjärjestelmän sekä paikallisen koulutuksen järjestäjän ja sen oppilaitosten välillä. Oppilaitoksen sisäisen yhteistyön on laajennuttava oppilaitosten väliseksi, ja yhteistyötä on myös tehtävä koulutuksen eri tarjontamuotojen selvittämiseksi. Eri rahoitusjärjestelmien perusteella järjestetyn koulutuksen (esimerkiksi vapaan sivistystyön ja aikuisten ammatillisen koulutuksen tai opetusministeriön alaisen ja työministeriön alaisen) välinen yhteistyö tulee mahdolliseksi vasta valtakunnallisen ja alueellisen hallinnon yhteistyön myötä, vallitsevien käytäntöjen tai normien uudelleen tulkinnan jälkeen. Verkko-opetus, tilojen, laitteiden ja opettajien yhteiskäyttö hallinnollisista rajoista piittaamatta vaatii alueellisten toimijoiden yhteistoimintaa kaikilla tasoilla. Aito-hankkeeseen osallistuneet pitävät erityisen tärkeänä sellaista yhteistyötä, joka parantaa alueellista ennakointikykyä. Koulutuksen nähdään olevan pitkälti tarjonta- ja näin oppilaitoskeskeistä, vaikka sen tulisi olla kysyntälähtöistä, alueen osaamistarpeista ja niiden kehittämisestä lähtevää.

Ammatillisen koulutuksen työelämäkytkennästä huolehditaan järjestämällä näyttötutkintoja ja erityisesti oppisopimuskoulutukseen sisältyvää työssä oppimista. Tärkeässä asemassa ovat 171 tutkintotoimikuntaa ja niiden 1200 jäsentä. Yleinen kritiikin aihe on ollut se, että kun vain viisi pro-



senttia näytön antajista on osallistunut näyttöihin ilman oppilaitoskeskeistä valmistavaa koulutusta, oppilaitosten opetussuunnitelmat ja niiden opettajat dominoivat näyttöjen sisältöä ja arviointia, eivätkä näytöt näin ole riippumattomia ammattitaidon hankkimistavasta.

Opetushallituksen näyttötutkintojen arviointiraportissa (Yrjölä ym. 2000) näyttöjen arvioinnin riippumattomuus jaetaan rakenteelliseen ja toiminnalliseen. Tutkinnon perusteet eivät saa asettaa jotakin ammattitaidon hankkimistapaa toisia tapoja parempaan asemaan, eikä tutkintotilaisuuksia saa järjestää niin, että joillakin määrätyillä tavoilla taitonsa hankkineilla on paremmat mahdollisuudet osallistua niihin kuin toisilla. Raportti toteaa, että suurin osa tutkintotilaisuuksista on järjestetty valmistavan koulutuksen yhteydessä ja jopa moduloitu niin, että koko tutkinnon läpäisy edellyttää osallistumista koulutukseen. Toiminnallisen riippumattomuuden esteenä on valmistavaa koulutusta antaneiden opettajien osallistuminen arviointiin.

Arvioijat näkevät ongelmaksi lisäksi sen, että tutkintoja suoritetaan huomattavan vähän verrattuna valmistavaan koulutukseen osallistuvien määrään. Valmistavasta koulutuksesta on muodostunut laajeneva pitkäkestöisen ammatillisen aikuiskoulutuksen muoto. Näyttötutkintoja ei myöskään ole suoritettu alhaista koulutustasoa vaativissa ammattiryhmissä yhtään runsaammin kuin sellaisissa ryhmissä, joissa on jo ollut paljon tutkinnon suorittaneita.

Näyttötutkinnot eivät ole täysin vastanneet koulutuspoliittisiin odotuksiin, joiden mukaan niiden tulisi luoda joustava, muodollista kelpoisuutta lisäävä side työelämän ja koulutuksen välille sekä tasata työvoimassa vallitsevia koulutuseroja. Kun tutkintotilaisuudet on pantu toimeen järjestävien oppilaitosten ehdoilla, ne ovat jääneet vieraaksi sellaisille potentiaalisille suorittajille, jotka eivät ole mieltäneet tutkinnosta saatavaa hyötyä. Työelämän edustajia on ollut vaikea saada osallistumaan arviointitilaisuuksiin, ja monelta heistä puuttuu arviointiosaaminen. Tutkintotilaisuuksia on myös pidetty niin kirjavina, hajanaisina ja järjestelyiltään vaihtelevina, että tutkintoa suorittavien ammattitaitoa ei ole voitu arvioida luotettavasti. Tutkintojen vertailtavuus ja suorittajien arvioinnin yhdenvertaisuus on kärsinyt. Vaikka näyttötutkinto on osoittanut toimivuutensa järjestelmänä, sen soveltamisessa on esiintynyt ongelmia, jotka estävät työelämän äänen kuulumisen tehokkaasti toimiverkostossa.

Kun ammatillisessa lisäkoulutuksessa siirryttiin 2001 hankintajärjestelmästä valtiosuusjärjestelmään, lääninhallitusten rooli keskeisenä verkoston toimijana pieneni. Myös suurläänien muodostaminen etäännytti lääninhallitukset kentästä, ja teki selkeiden operatiivisten toimintaohjeiden antamisen hankalaksi, koska läänin sisällä maakuntien elinkeino-, väestö- ja koulutusrakenteet sekä suunnitellut toimintalinjat saattavat vaihdella huomattavastikin. Tämä käy ilmi esimerkiksi, jos vertaa Oulun läänissä Pohjois-Pohjonmaan ja Kainuun olosuhteita. Lääninhallitusten tehtäväksi näyttää muodostuneen alueellisten, lähinnä maakuntien koulutusta koskevien toimintaohjelmien kokoaminen ja koordinointi. Lisäksi ne vetävät strategisia linjauksia ja ohjaavat ESR-hankkeita.

Vuonna 1997 kahdeksan ammatillista erikoisoppilaitosta – AEL, Markkinointi-instituutti, MJK-instituutti, Kiinteistöalan koulutuskeskus, Suomen yrittäjäopisto, Pohjois-Suomen teollisuusopisto, Johtamistaidon opisto ja Rastor / Tietomies – nimettiin valtakunnallisiksi ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi, ja ne siirrettiin samaan säätely- ja rahoitusjärjestelmään aikuiskoulutuskeskusten kanssa. Niistä tuli näin kiinteä osa “virallista” aikuiskoulutusjärjestelmää. Kaikkien taustayhteisöt ovat yksityisiä ja edustavat muiden ammatillisten erikoisoppilaitosten tapaan elinkeinoelämää. Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset hankkivat aluksi kaiken rahoituksensa myymällä koulutusta työvoimahallinnolle, opetushallinnolle ja yrityksille. Lisäksi ne saivat toiminta-avustusta, joka katsottiin tarpeelliseksi siksi, että se tasoittaa kilpailuhaittaa, joka niille syntyy kilpailussa valtiosuusrahoitusta saavien ammatillisten oppilaitosten kanssa. Ammatillisilla ja valtakunnallisilla erikoisoppilaitoksilla on yhteistyöelimenä Elinkeinoelämän Oppilaitokset ELO ry.

Työelämän tarpeiden välittyminen ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja eri ennakkointijärjestelmien tuottaman informaation hyödyntäminen koulutussuunnittelussa ovat erittäin laajoja kokonaisuuksia, joita ei ole mahdollista analysoida kovin syvällisesti tässä hankkeessa. Asia sinänsä on ajankäytön kannalta mitä kriittisin: mikä on kulloinkin tarjolla olevan koulutuksen työelämärelevanssi, miten sitä pidetään yllä ja miten sitä ennakoidaan. Tärkeää on myös kysyä, miten koulutuksen järjestäjät onnistuvat ottamaan tulevaisuuden muutosnäkyvät huomioon riittävän ajoissa. Ammatillisen koulutuksen – mukaan lukien aikuisten koulutuksen – alueellisen vaikuttavuuden ja työelämänyhteistyön arvioimiseksi on



Koulutuksen arviointineuvostossa suunniteltu erillinen hanke, joka käynnistetään vuoden 2006 aikana⁴.

3.4 Alueellisuus: tapaus Keski-Suomi

Ylikansallinen siirtymä aluekeskeiseen politiikkaan ja hallintaan voimistui talouden globalisaation myötä 1990-luvulla. Tämä oli haasteellista Suomen vahvan aluepolitiikan perinteelle, joka nojaa valtioon, keskushallintoon ja toisaalta myös kunnalliseen itsehallintoon. (esim. Virkkala 2002.) Ammatillisen aikuiskoulutuksen hallinnassa, neuvottelujen ja poliittisen toiminnan muodoissa ja sisällöissä onkin 1990-luvun puolenvälin jälkeen tapahtunut merkittäviä muutoksia. Historiallisesti vakiintuneiden kansanedustuksellisten paikallis- ja kansallisvaltiollisten elinten väliin ja rinnalle on kaikkialla Euroopassa syntynyt alueellisia ja ylikansallisia elimiä. Suomessa EU:hun liittymistä ennakoitiin siirtämällä aluekehittämisvastuu maakuntaliitoille vuonna 1994. Niin EU kuin kansalliset keskushallinnotkin alkoivat ohjata paikallista ja alueellista toimintaa erilaisten projektimaisten ohjelmien kautta, jotka pakottivat perustamaan maakunnallisia ja alueellisia yhteistyöryhmiä. (Esim. Stroker & Wilson 2004, Heikkinen 2004.) Samalla alueet määriteltiin toimintaohjelmasta riippuen maantieteellisesti ja ominaisuuksiltaan vaihtelevin tavoin. Suomessa poliittinen kiistely kuntauudistuksesta on yksi osoitus meneillään olevasta muutoksesta.

⁴ Arvioinnissa painotetaan elinkeinoelämän mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan innovaatio- ja kehittämispalveluita sekä tarvitsemaansa koulutettua työvoimaa. Hankkeen keskeisiä kysymyksiä ovat: Miten alueellista vaikuttavuutta koskevat strategiat ja suunnitelmat laaditaan? Miten alueelliset tarpeet on otettu huomioon tarjolla olevan koulutuksen määrässä ja laadussa, ja miten alojen tarpeet tasapainotetaan? Miten ammatillinen koulutus vastaa työelämän nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin kullakin alueella sekä laadullisesti että määrällisesti? Miten opiskelijat sijoittuvat työelämään omalle alueella / alueen ulkopuolelle / koulutusta vastaavaan / vastaamattomaan työhön? Edelleen kysytään, miten ammatillinen koulutus edistää elinkeinoelämän kehitystä ja kilpailukykyä sekä millaisilla strategioilla ja toimintatavoilla ammatillisen koulutuksen alueella toimitaan alueellisen vaikuttavuuden lisäämiseksi (yhteistyöfoorumit ja toimintatavat). Millä mekanismeilla alueellista vaikuttavuutta edistetään (esim. ennakointi- ja arviointijärjestelmien toimivuus sekä erilaiset yhteistyöfoorumit), miten alueellista vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan? Miten alueellinen vaikuttavuus on otettu huomioon opetussuunnitelmien laadinnassa (kirjoitettu ops) ja niiden käytännön toteutuksessa (toteutunut ops)?

Ammatillisen aikuiskoulutuksen suunnittelu, kehittäminen, järjestäminen sekä arviointi ja koordinointi ovat keskeiset koulutuksen palvelukykyyn ja kansalaislähtöisyyteen vaikuttavat tekijät. Siksi niitä tulisi arvioida myös alueellistumisen näkökulmasta. Tässä raportissa käytetään ammatillisen aikuiskoulutuksen alueellisen kehittämisen esimerkkinä Taitava Keski-Suomi -strategiaa.

Keskisuomalaisessa kehittämistoiminnassa on erityistä sen voimakas maakuntalähtöisyys. Taitava Keski-Suomi -strategia perustuu maakunnallisiin aluekehittämisstrategioihin ja -ohjelmiin 1998–2001, jolloin ammatillisen koulutuksen kuntayhtymien valtuustot kirjasivat niihin teesinsä yhteistyöstä ja työelämälähtöisestä kehittämisestä. Kuntayhtymien yhteinen Työssä oppiva Keski-Suomi -hanke (1998–1999) ja sitä jatkava TOP-TEN eli työssä oppien ja työelämän ennakointi Keski-Suomessa -hanke (2000–2001) loivat pohjan Taitava Keski-Suomi -hankekokonaisuudelle. Alussa Taitava Keski-Suomi -ohjelmassa oli neljä hanketta: työssäoppimisen laatu sekä osaamisen, henkilöstön ja työelämän kehittäminen. Nykyisessä Taitava Keski-Suomi -strategiassa kehitetään ammatillista koulutusta yhteistyössä elinkeinoelämän ja oppilaitosten kesken. Rahoituksesta vastaa pääasiassa Euroopan sosiaalirahasto, joka on kanavoinut rahoituksen Keski-Suomen liitolle, Länsi-Suomen lääninhallitukselle ja Keski-Suomen TE-keskukselle. Niiden lisäksi toimintaa tukevat ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät.

Strategiassa maakunnallinen kehittäminen, suunnittelu ja ohjaus nivoutuvat alueelliseen ja paikalliseen toteutukseen. Kehittäminen ei perustu hallinnollisiin organisaatorakenteisiin, vaan toiminnallisiin kokonaisuuksiin, kuten esimerkiksi työssäoppimiseen. Maakunnallinen ja aika ajoin tarkistettu Työssäoppimisen kansio palvelee työelämäyhteistyössä olevia toimijoita niin oppilaitoksissa kuin työpaikoillakin. Se sisältää eri toimijoiden tehtävät sekä näyttötutkintoja ohjaavan ohjeiston. Toinen kehittämisväline on rekisteri, johon kootaan maakunnallisesti tiedot kaikista työssäoppimispaikkojen eli työelämän edustajien ohjaajista. Myös työssäoppimisen ohjaajat ovat jollain toimialoilla aloittaneet yhteistyön alueellisina ohjaajina. Tällöin työpaikan tunteva, ohjaava opettaja voi olla eri oppilaitoksesta kuin oppilas.

Toimintaa johtavat Jyväskylän ammatillinen koulutuskuntayhtymä, Jämsän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä sekä Äänekosken



ammattillisen koulutuksen kuntayhtymä. Maakunnallinen opetussuunnitelma kokonaisuus koostuu 1) koulutuksen järjestäjien yhteisistä maakunnallisista linjauksista, 2) opetussuunnitelmaperusteisen koulutuksen kaikkia aloja koskevasta yhteisestä osasta sekä 3) maakunnallisesta näyttötutkintostrategiasta.

Opetushallinnon alaisen ammattillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestäjiä on Keski-Suomessa yhden erikoisoppilaitoksen lisäksi kahdeksan. Ammattillisen koulutuksen tuhannesta opettajasta 400 on pääasiassa aikuiskouluttajia. Heistä puolet on näyttötutkintomestareita. Maakunnan alueella on noin 3 200 koulutettua työpaikkaohjaajaa, jotka toimivat toisella asteella, aikuiskoulutuksessa ja oppisopimuskoulutuksessa. 130 aikuiskouluttajaa on jalkautunut kuukauden ajaksi työpaikoille kehittämään näyttötutkintotoimintaa. Kumppanuus maakunnan yritysten ja elinkeinoelämän edustajien, muiden koulutuksen järjestäjien, kuntien ja kehittämissyhtiöiden kanssa on toimivaa ja sitä kehitetään edelleen. Haasteena on esimerkiksi koulutuksen järjestäjien välisen yhteistyön vahvistaminen kilpailuasetelman sijaan sekä tasapainon löytyminen oman ja yhteisen toimintatavan välillä.

Taitava Keski-Suomi -hanke tekee yhteistyötä Keski-Suomen Nostehankkeen kanssa, joka tarjoaa työelämälähtöistä koulutusta ja on alueellinen osa valtakunnallista Noste-ohjelmaa. Keski-Suomen Noste-hankkeella on verkostoitumista edistävä yhteistyöryhmä, joka koostuu koulutusorganisaatioista, seutukuntien alueviranomaisista, yrittäjistä ja työmarkkinajärjestöjen edustajista. Hankkeen käytännön toteutuksesta vastaa koulutusorganisaatioiden edustajista koostuva ohjausryhmä sekä hakevan toiminnan tekijät.

Yksi Taitava Keski-Suomen hankkeista on Koulutusmallit työssäkäyväle väestölle, joka järjestää työelämälähtöisiä pilottikoulutusmalleja matkailu- ja metallialalle. Opetussuunnitelmaan liitetyt tehtäväkokonaisuudet ovat samalla tutkinnon osia, minkä ansiosta tutkintoperusteisuus ja -tavoitteisuus säilyvät rahoituksen ja suunnittelun lähtökohtana. Suurin osa koulutuksesta tapahtuu työpaikoilla, jolloin on mahdollisuus verkostoitua muiden opiskelijoiden kanssa. Metallialan Survette-osaamiskartoitusohjelmaa tullaan käyttämään myös Keski-Suomen Nosteen työelämälähtöisen opetushenkilöstön eli verkostokouluttajien valmentamisessa. Siitä on myös hyötyä työelämälähtöisten koulutusmallien levittämisessä muille aloille

sekä oppilaitosten ja koulutusalojen sitouttamisessa mallien toteuttamiseen ja kehittämiseen. Syksyllä 2005 järjestettiin työelämän arvioijakoulutusta.

Jyväskylän, Äänekosken ja Jämsän koulutuskuntayhtymien yhteinen näyttötutkintostrategia lähti liikkeelle Jyväskylän aikuisopiston aloitteesta. Aikuisopiston palvelualueen yksikön PuhtausPalvelut Puhuttavat -hankkeessa yhteistyössä ovat työelämä, työvoimatoimisto ja koulutuksen järjestäjä. Osahankkeiden eri rahoituksilla sitä on voitu kehittää kokonaisvaltaisesti maakunnalliseksi puhtauspalvelualan hankkeeksi. Puhtauspoolihankkeen kautta aloitettiin niin työttömien kuin tietyn työnantajan henkilöstönkin osaamiskartoitukset. Hanke on kartoittanut myös eri työorganisaatioiden ja yritysten henkilöstön osaamistasoa, niin että selvityksessä on otettu huomioon kyseessä olevan yrityksen tarpeet. Vuosien 2001–2004 välillä Puhtauspoolin tuloksina oli 90 puhtauspalvelualan tutkintoa tai tutkinnon osaa, 200 pooliin kuuluvan työntekijän työllistyminen alalle sekä vaihtokoulutusmalli Keski-Suomen puhtauspalvelualalle. Työttömien osaamiskartoitukset jatkuvat Jyväskylän seudulla työvoimatoimiston kapasiteettistoina, ja jatkossa ne ovat pääsyvaatimuksena valmistavaan koulutukseen.

Perinteisesti ammatillisen koulutuksen tavoitteista, opetussuunnitelman perusteista, aloituspaikoista, opettajien pätevyys- ja koulutusvaatimuksista sekä rahoituskriteereistä on päätetty eri toimi- ja ammattialojen oppilaitosten, keskusviraston ja lääninhallinnon virkamiesten sekä alan keskeisten työelämäedustajien kesken neuvotellen. Opetushallinnon desentralisaatio ja tulosoikeuksien siirtyminen on merkinnyt yhtäältä neuvottelevan hallintokulttuurin muutosta ennakoimattomaksi markkina- ja politiikkavetoiseksi kulttuuriksi: horisontaalisen yhteistyön edistäminen vaikeutuu vertikaalisen yhteistyön murennuttua.

Verkostotoiminnan yleisinä piirteinä hahmottuivat seuraavat: 1) oppilaitosten välisissä verkostoissa kilpailuverkostojen ominaisuudet ovat alkaneet korvautua yhteistyöverkostojen piirteillä, vaikkakin myös kilpailua esiintyy, 2) maakunnallinen vuorovaikutus on selvästi voimistunut, 3) toimialojen välinen yhteistyö on lisääntynyt, 4) koulutuksen ja työelämän välisten yhteisten hankkeiden määrä on lisääntynyt, 5) yhteyksiä on luotu myös korkeakoulupuolelle sekä peruskoulu- ja vapaan sivistystyön kentälle, 6) työssäoppimisessa on siirrytty perinteisestä mallista kohti muita yhteistyömalleja, ja 7) opettajien työkuva on muuttunut selvästi indivi-



dualistisesta kulttuurista yhteistyökulttuurin suuntaan.

Keskeinen Taitava Keski-Suomi -kehittämistyön tulos onkin se, että sen ansiosta on saatu aikaan kokonaisvaltainen, puolivirallinen innovaatiojärjestelmä. Se mahdollistaa yksilöiden ja työyhteisöjen piirissä syntyvien kehittämissideoiden jalostamisen eri keskustelufoorumeilla ja niiden edelleen levittämisen alalta toiselle. Taitava Keski-Suomi -hanke on myös osoittanut alueellisen ja paikallisen koulutuspoliittisen ja -hallinnallisen perinteen ja osaamisen puutteet. Maakunnallinen yhteistyö on johtotasolla vahvaa, mutta ruohonjuuritasolla eli toimijatasolla kehitys on edennyt hitaammin, ja opettajien sitoutuminen on vaihtelevaa. Lisäksi koulutus- ja toimialat eroavat toisistaan verkostoitumisen laajuudessa ja toimintatavoissa. Työelämä osallistuu vielä melko vähän opetussuunnitelmatyöhön. Tärkeitä kehittämishaasteita tulevaisuudelle ovat 1) johtotason ja ruohonjuuritason vuorovaikutuksen lisääminen ja sitä kautta 2) luottamuksen ja motivaation lisääminen yksittäisten toimijoiden tasolla sekä 3) ruohonjuuritason toimijoiden parempi sitouttaminen, 4) organisatoristen rakenteiden kehittäminen joustavaa kehittämistyötä paremmin tukevaksi sekä 5) yhteisöllisyyden korostaminen.

Tässä vuorovaikutus kehittämistyön johdon ja perustoimijoiden välillä on tärkeää. Keskeinen kehittämistyön haaste liittyy perustoimijatason eli opettajien sitoutumiseen. Yhteisten kehittämisen ydinkäsitteiden muodostaminen voisi lieventää pirstoutumisen vaikutelmaa, joka monitahoisesta kehittämistyöstä voi syntyä. Tämänkaltaisiksi peruskäsitteiksi muodostuivat “oppimispaikan” ja “yhteisen laatuksen” käsitteet. Erityisen vaikeaa on ollut saada mukaan työvoimahallintoa ja työorganisaatioita alueelliseen koulutustarpeiden ennakoitiin, koulutuksen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. (Keski-Suomen alueellinen...2005; Laaksonen & Heikkinen 2005; Tynjälä ym. 2005.)

Keski-Suomea voi pitää ammatillisen aikuiskoulutuksen yhtenä hyvien käytänteiden kansallisena esimerkkinä. Vaikka perustana ovat maakunnan ihmisten ja työpaikkojen todellisuutta tuntevat ammattilaiset oppilaitoksissa, hallinnossa ja järjestöissä, voi kuitenkin kysyä, riittääkö tämä tuomaan esiin erilaisten aikuisten oppimistarpeita ja koulutusodotuksia. Alueelliselle koulutuksen kehittämiselle, vero- ja muiden varojen oikeudenmukaiselle ja järkevälle käytölle ei ole määritelty demokraattisia vaikuttamis- ja kontrollimahdollisuuksia. Kunnallinen ja valtiollinen edustuksellinen de-

mokratia ei ulotu alueellisiin toimenpideohjelmiin, joiden on vastattava kansallisiin ja EU:n toimenpideohjelmiin. Voisiko Suomessa kehittyä muun muassa brittitutkijoiden mahdollisina pitämää alueellista kollektiivista kansalaistoimintaa tai sektorikohtaisia edustuksellisia elimiä, joiden kautta eri intressiryhmät ja erilaiset tarpeet tulisivat esiin?

3.5 Arviointia

Kokonaiskuvan hahmottaminen aikuisille tarjolla olevasta ammatillisesta ja yleissivistävästä koulutuksesta on vaikeaa. Tutkintoon johtamattomasta koulutustarjonnasta ei ehkä edes pysty saamaan kokonaiskuvaa, mutta tietoa tutkintoon johtavasta koulutuksesta tulisi olla opiskelijoiden saatavilla (vrt. Opintoluotsi). Muun muassa läänien alueellisissa toimenpideohjelmissä todetaan selkeästi, että tiedot koulutustarjonnasta ovat liian hajallaan, eivätkä ne siten palvele koulutukseen pyrkivää opiskelijaa.

Aikuiskoulutuksen vahvuus on kyky vastata nopeasti työelämän haasteisiin, mutta vain harvalla oppilaitoksella on yhtenäinen visio ja strategia aikuiskoulutuksen järjestämiseksi. Myös aikuiskoulutuksen toimintasuunnitelma puuttuu useista oppilaitoksista. Oppilaitokset eivät laadi suunnitelmia siitä, kuinka paljon ja minkälaisia tutkintosuorituksia aiotaan tuottaa vuosittain. Ne eivät myöskään suunnittele, minkälaisella vastuuhenkilöstöllä ja miten työelämän ja oppilaitosten välistä yhteistyötä organisoidaan. Näyttötutkintojen suorittamista ei ole otettu huomioon toimintasuunnitelmissa. Tutkintosuoritusten määrää säätelee enemmän se, kuinka paljon järjestetään tutkintoon valmistavaa koulutusta ja kuinka paljon siihen on osallistujia. Useimmiten sama henkilökunta kehittää aikuiskoulutusta nuorten koulutuksen rinnalla, ja perustutkintoon valmistava koulutus on järjestetty aikuisilla samalla tavalla kuin nuorilla. Myös aikuiskoulutuksen toimijoiden tietämys muista toimijoista on usein puutteellista. Koulutustarjonta on päällekkäistä ja resurssien käyttö tehotonta.

Koulutusten kilpailuttamisen ja lyhytkestoisten koulutusopimusten koetaan vaikeuttavan koulutuksen järjestäjien pitkäjännitteistä suunnittelua, ja tämän vuoksi olisi parempi siirtyä pidempiin koulutusopimuksiin. Byrokraattisuutta pitäisi vähentää, ja koulutuksen järjestäjille tulisi taata laaja määräysvalta koulutuksen toteuttamisessa.



Aikuisten ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten toimintaa uskoisi vaikeuttavan suuri vuosittainen vaihtelu koulutuspaikkojen määrässä kullakin koulutusosalalla. Esimerkiksi tekniikan ja liikenteen alan paikat vähenivät yhden vuoden aikana (2000–2001) 40 prosentilla, kaupan ja hallinnon alan (2004–2005) 30 prosentilla. Kone- ja metallialalla paikkamäärä putosi muutamassa vuodessa kolmannekseen. Vaihtelut ovat niin suuria, että niitä ei voi selittää kysynnän vaihtelulla tai monivuotisen opetuksen jaksotuksella. Kokonaispaikkamäärässä vuosittainen vaihtelu on kuitenkin ollut yleensä alle 10 %. Ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutuspaikkojen määrä on vain kymmenkunta prosenttia peruskoulutuspaikkojen määrää pienempi, vaikka maassa lähes kolmannes työvoimasta on vielä vailla peruskoulutusta.

Työvoima- ja opetushallinnon yhteistyötä on syytä tiivistää taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Työvoimahallinnon roolina on ohjata työttömiä koulutusjärjestelmän piiriin sekä aktivoida heitä ja ehkäistä syrjäytymistä. Massakouluttamisen sijasta tulisi panostaa opiskelun ohjaukseen, henkilökohtaistamiseen ja ammatillisen tutkinnon suorittamiseen.

Aikuiskoulutuksen kehittämistä eri asteiden ja koulutusmuotojen välillä pitäisi tehostaa. Nuoret / aikuiset, toinen aste, ammattikorkeakoulu, yliopisto ja lisäksi eri alojen välinen yhteistyö tuovat lisää mahdollisuuksia laaja-alaisempaan kehittämiseen. Nuorten ikäluokat pienenevät tulevaisuudessa. Voimavaroja tulee tehokkaasti yhdistää ja jakaa eri oppilaitoksille ja koulutusmuodoille.

Toteutuneista koulutuksista ei käydä millään foorumilla kriittistä keskustelua. Epäonnistuneet koulutukset jäävät osallistujien vahingoksi, ja näin hukataan mahdollisuus oppia virheistä. Julkinen sektori ei hallitse markkinaelämän sääntöjä eikä kilpailukäsitettä. Koulutusratkaisuja säätelevät aikuispedagogisia aspekteja voimakkaammin esimerkiksi kustannustekijät.

Aikuiskoulutustarjonta tulee suunnitella yhdessä alueellisesti eri koulutuksen järjestäjien kanssa, niin että erilaiset rahoitusmuodot otetaan huomioon. Eri koulutusasteiden sisäistä yhteistyötä on syytä kehittää. Työelämän pitäisi olla mukana koulutuksen suunnittelussa. Alueellisesti tulee olla selkeät yhteisesti sovitut tavoitteet. Työvoimakoulutusta ohjaa liian lyhyt suunnittelujänne, mutta se on myös vahvuus, joka mahdollistaa kyvyn nopeaan reagoitiin.

Jotta voitaisiin varmistaa ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen tarjonta, on voitava joustavasti integroida erilaiset opiskelijaryhmät, kuten nuoret, aikuiset ja oppisopimusopiskelijat samaan koulutukseen.

Lyhytkestoiseen koulutukseen ja tarpeen mukaan räätälöityyn ammatilliseen lisäkoulutukseen on edelleen tarvetta. Edelleen jo hankitun koulutuksen päivittämiseen on tarvetta yhä enemmän. Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat joustavasti tarjota kansalaisyhteiskunnan vaatimien taitojen opetusta. Näihin taitoihin kuuluvat atk, kielet ja myös suomen kieli.

Aikuisten kouluttautumismahdollisuuksia ja koulutuksen saavutettavuutta voidaan parantaa lisäämällä etä- ja verkko-opetusta ja kehittämällä uudenlaisia opiskelumuotoja, jotka ovat joustavia, paikasta ja ajasta riippumattomia. Koulutustarjonta on keskittynyt isoihin taajamiin; maakuntien syrjäosissa tarjontaa on vähän ainakin ammatillisessa koulutuksessa. Kun tasa-arvoa ja saavutettavuutta kehitetään, vapaa sivistystyö on merkittävässä asemassa.

Alueellisten toimenpideohjelmien (AITO) perusteella voi päätellä, että ikäluokkien pienenemisestä johtuva laaja-alaisen ammatillisen koulutuksen tarjonta on uhattuna suurimpien kaupunkikeskusten ulkopuolella. Koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen eri puolilla maata on tärkeää niin kansalaisten tasa-arvon kuin alueen kehittämisenkin kannalta. Toisaalta tasa-arvoinen koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen edellyttää koulutuspaikkojen lisäämistä muuttovoittoalueilla ja kasvukeskuksissa. Tasa-arvotavoitteet huomioon ottaen ammatillista koulutusta tulee suunnata alueille, joiden työmarkkinoilla on koulutetun työvoiman tarvetta.

Lapin läänin aikuiskoulutuksen alueellinen toimenpideohjelma (Aitolääniraportti) sisältää useita varteenotettavia järjestelmän konkreettisia parantamishdotuksia ja poikkeaa näin edukseen muista raporteista. Raportti katsoo, että syrjäseutujen pienistä opiskelijamääristä tai erityisryhmistä koituu keskimääräistä suuremmat kustannukset. Koko maan kattava yksikköhinta-ajattelu ei silloin toimi oikeudenmukaisesti mahdollisuuksien tasaajana. Toisaalta esitys on tehokkaan toiminnan periaatteen vastainen ja saattaa johtaa liian pienien, tarjonnaltaan suppeiden oppilaitosten säilymiseen ja yhteistyön laiminlyömiseen. Tämän estämiseksi raportti esittää voimien kokoamista tehokkaasti toimiviksi, yhteistoiminnallisiksi aluekeskuksiksi. Harvasta asutusrakenteesta ja pienistä oppilaitoksista aiheutuu



toinenkin uhka. Jos nuorten ammatillista koulutusta ei enää järjestetä paikakunnalla, vaarantuu samalla myös aikuiskoulutuksen tarjonta. Siksi nuorten ja aikuisten ammatillinen koulutus on toteutettava läheisessä keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Pitäisi olla mahdollisuus siirtää joustavasti valtionosuuspaikkoja järjestäjältä toiselle ja koulutusmuodosta toiseen tarpeen vaatiessa. Syrjäseuduilla koulutusta voidaan järjestää vain, jos erilaisia oppijoita voidaan yhdistää samaan ryhmään. Siksi eri rahoitusjärjestelmiä pitää voida käyttää nykyistä tehokkaammin yhdessä. Erityisesti nähdään puutteita työvoimahallinnon ja opetushallinnon yhteistyössä. Käytännössä tähän raportin mainitsemaan ongelmaan törmää jatkuvasti. Tiukka säännösten tulkinta on johtanut siihen, että työttömältä estetään päiväaikaan tapahtuva formaali opiskelu opetushallinnon alaisessa koulutuksessa. Lapin läänin raportti korostaa myös lyhytkestoisien ja yksilölle räätälöidyn koulutuksen tarvetta nykyisen tutkintokeskeisen koulutuksen rinnalle. Valtion tulee osallistua nykyistä enemmän sen kustannuksiin.

Opettajien ikärakenne on tällä hetkellä haasteellinen asia. Useassa oppilaitoksessa ja koulutusorganisaatiossa tulee tapahtumaan lähivuosien aikana sukupolvenvaihdos. Jo nyt alkaa olla pula pätevistä ja muodollisen kelpoisuuden täyttävistä aikuisopettajista.

Aikuisopiskelijat odottavat koulutukselta etukäteen selkeää tietoa koulutuksen tavoitteista ja toteutuksesta. Opiskelun ohjaukseen on syytä kiinnittää vakavaa huomiota koko koulutuksen ajan. Ohjaus ei kuitenkaan ole lääke jokaiseen asiaan. Opiskelijoiden oppiminen on oppilaitoksen ydinprosessi. Se ei ole pelkästään hyvän opetuksen ja toimivien järjestelyjen tulos. Vain opiskelijan oma tekeminen voi tuottaa hyviä oppimistuloksia, sillä opiskelija itse on subjekti omassa oppimisprosessissaan.

Aikuisopiskelijat toivovat saavansa enemmän palautetta opiskelijana kehittymisestä ja oman ammattitaitonsa kasvusta. Myös työnantajalta odotetaan palautetta työssäoppimisjaksoista. Palautetta pidettiin tärkeänä. Oppisopimuskoulutuksessa olevat opiskelijat tuntevat olevan melko tyytyväisiä opiskeluunsa.

Suurin koulutusjärjestelmän ongelma on, että työmarkkinoilta on syrjäytynyt tai syrjäytymässä suuri joukko työikäisiä, jotka eivät kelpaa tai hakeudu järjestelmän minkään osan asiakkaiksi: työvoimakoulutukseen heitä ei valita, omaehtoiseen he eivät voi tai halua hakeutua, ja henkilöstökoulutuksen antajaa ei työttömälle löydy. Työvoimahallinnolla on joka päi-

vä edessään hankala dilemma, kun sen vastuulla on sekä työvoimakoulutettavien työllistyminen että koulutukseen valinta. Se keitä kannatta kouluttaa, riippuu siitä, miten todennäköisesti heidän uskotaan työllistyvän koulutuksen päätyttyä. Pelkästään työmarkkinoiden huono-osaisimpien valinta ammatilliseen työvoimakoulutukseen ei ole järkevää, jos heidän huono työllistävyytensä johtaa siihen, että kyseisen työvoimatoimiston alueella jäädään tavoitteeksi asetetun työllistymistavoitteen alle. Vaikeasti työllistyvien valinta koulutukseen konkretisoituu työllistymistilastoissa koulutuksen vähäisenä vaikuttavuutena.

Oppimisen vieminen yrityksiin ja työpaikoille on erityisesti aikuiskoulutuskeskusten, mutta myös yleinen ammatillisen koulutuksen strategia. Tutkimus työssä oppimisesta on vielä nuorta, eikä sitä tukeva pedagogiikka ole vielä kehittynyttä. Siinä on useita ongelmia. Aikaisempi tieto ohjaa aina uuden hankkimista. Havaitseminen työprosesseissakin on teoreettisesti si-dottua. Ennen kuin voi osata, on tarkoin tiedettävä, mitä pitää osata. Kaikki koulutus yksinkertaistaa todellisuutta, kun se tarjoaa siitä vain näytteitä, jolloin on vaarana, että noviisi hukkuu detaljien paljouteen. Ulkopuolelta mukaan tuleva, esimerkiksi koordinaattori tai näyttöimestari, näkee vain opiskelijan ilmiikäyttämisen ja osan kontekstuaalisista tekijöistä, minkä takia arvioitaessa syntyy virheellisiä kausaatiolettamuksia. Siis pelkästään havainnoimalla ja tekemällä ei voi ylittää suoritusten aikaisempaa tasoa ja luoda uutta. Työssäoppiminen vaatii ohjaajan runsasta ajankäyttöä, mikä saattaa laskea yrityksen tuottavuutta. Koko työympäristöltä vaaditaan oppimisen tukemista eli työprosessien pedagogisointia.

Kehittäminen vaatii työpaikan oppimisympäristön analyysia, yrityksen ja oppilaitoksen yhteistä koulutussuunnitelmaa, asiansa osaavaa ohjelma-koordinaattoria ja huippuosaajia mentoreina. Työnantajalla on oltava oikeus opiskelijoiden valintaan ja sijoitteluun. Lisäksi työssäoppimisen jaksojen on oltava myös riittävän pitkiä. Työnohjaajien ja koordinaattoreiden osaa-minen on syytä hyödyntää arvioinnissa. Oppilaitoksessa on oltava selvä kuva, mitä työpaikalla on opittu, ja opittu aines on yhdessä opiskelijoiden kanssa analysoitava työn teoreettisen hallinnan parantamiseksi. Pelkästään näyttöihin valmistava koulutus tai pelkät näytöt tutkinnon perustana eivät riitä, jos työn käsitteellinen hallinta jää puutteelliseksi.

Työvoiman tarjonnan ongelmia ei ratkaista pelkästään aikuiskoulutuksen keinoin. Yhtä tärkeää on ammatillisen toisen asteen ja korkea-asteen



oikea mitoitus. Koulutusjärjestelmää rakennetaan edelleenkin yksijaksoiden järjestelmän idean mukaan korkea-astetta paisuttamalla, vaikka virallisena strategiana on elinikäisen oppimisen ja jaksottaiskoulutuksen strategia.

4 Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus

Ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän keskeisiä elementtejä ovat koulutuksen järjestämisluvat, laskennallinen valtionosuusrahoitus OPM:n hallinnonalalla, työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmä työministeriön hallinnonalalla sekä opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden määrittäminen. Kunnat rahoittavat omalta osaltaan ammatillista aikuiskoulutusta.

Tässä kuvataan ensin ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä sekä aikuisopiskelijoiden tukijärjestelmä. Sen jälkeen tehdään koottu arviointi muodostetuilla arviointikriteereillä. Valtiollista rahoitusjärjestelmää arvioidaan sellaisena kuin se oli vuonna 2005. Arviointi ei tässä luvussa kohdistu kuntien tai kuntayhtymien politiikkaan ammatillisessa aikuiskoulutuksessa.

4.1 Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä

Ammatillisen aikuiskoulutuksen julkista rahoitusta voidaan tarkastella monin eri tavoin, esimerkiksi oppilaitosmuodoittain tai erikseen opetusministeriön ja työministeriön hallinnonaloilla. Opetusministeriön hallinnonalalla aikuisten ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä vapaan sivistystyön rahoitus perustuu laskennalliselle valtionosuudelle järjestäjille, kun



taas työvoimahallinnossa aikuisten ammatillista työvoimakoulutusta hankitaan suoraan budjettirahoituksella.

Tässä ammatillista aikuiskoulutusta tarkastellaan a) aikuisten ammatillisena peruskoulutuksena, b) näyttötutkintoon perustuvana lisäkoulutuksena ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon saamiseksi (oppilaitosmuotoisesti opiskellen tai oppisopimuskoulutuksena), ja c) työvoimahallinnon hankkimana koulutuksena. On huomattava, että kaikissa mainituissa tapauksissa rahoitusperusteet eroavat toisistaan.

Arviointi kohdistetaan tässä raportissa myös opiskelijamaksuihin ja -tukijärjestelmiin. Koulutusajalta opiskelijoille maksetaan opintotukea tai koulutustukea, ja koulutus on yleensä maksutonta. Vapaassa sivistystyössä ja ammatillisessa lisäkoulutuksessa rahoitukseen sisältyy myös opiskelijamaksuja. Yksityisten koulutuspalvelun tuottajien kaupallinen koulutus- ja oppilaitosten maksullinen palvelutoiminta taas perustuvat kokonaan opiskelijamaksuihin.

Ammatillinen peruskoulutus

Ammatillisen peruskoulutuksen ohjaus perustuu järjestämislupiin, joissa määrätään muun muassa järjestäjäkohtaisista vuosio opiskelijapaikoista, koulutusaloista ja opetuspaikkakunnista. Järjestämisluvan määräysten puitteissa koulutuksen järjestäjä voi organisoida koulutuksen haluamallaan tavalla. Aikuisten ammatillisessa peruskoulutuksessa pyritään nykyisiin painotetusti näyttötutkintoperusteiseen koulutukseen mm. siitä syystä, että se on nopeampi ja halvempi kuin opetussuunnitelmaperusteinen perinteinen opetus.

Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) koskee koulutuksen käyttökustannusten ja perustamishankkeiden rahoitusta. Siinä on voimassa, mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettussa laissa (635/1998) säädetään.⁵ Ammatillisen perustutkinnon rahoitus käyttökustan-

⁵ Ammatillista aikuiskoulutusta koskevassa laissa käsitellään näyttötutkintona suoritettavaa, ammatilliseen perustutkintoon valmistavaa koulutusta. Sen yhteydessä suoritettavan tutkinnon rahoituksesta on voimassa, mitä kyseisissä laissa säädetään ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta. Jos ammatillinen perustutkinto suoritetaan ilman siihen valmistavaa koulutusta, tutkinnon rahoituksesta on voimassa, mitä tässä laissa säädetään ilman valmistavaa koulutusta suoritettavan ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon rahoituksesta. (21.12.2000/1211).

nuksiin perustuu opiskelijamääriin ja yksikköhintoihin opiskelijaa kohden. Valtion rahoitus käsittää myös harkinnanvaraisen perustamishankkeisiin myönnettävän valtionavun. Edellä mainittua rahoitusta voidaan maksaa paitsi kunnalle tai kuntayhtymälle myös yksityiselle yhteisölle ja säätiölle, joka toimii koulutuksen järjestäjänä. Yksi tärkeä periaate on juuri se, että rahoitusjärjestelmä on neutraali sen suhteen, millainen koulutuksen järjestäjän juridinen muoto on.

Yksikköhinnat lasketaan joka toinen vuosi toteutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella. Jos koulutuksen ylläpitäjä kykenee järjestämään koulutuksen yksikköhintoja alemmilla kustannuksilla, sen saama valtionrahoitus ei vähene. Toisaalta jos todelliset kustannukset ylittävät yksikköhintojen mukaisen tason, valtionosuuden saaja vastaa ylimenevistä kustannuksista kokonaan itse. Näin ollen järjestelmä kannustaa koulutuspalveluiden järjestäjiä toimimaan kustannustehokkaasti, mikä on toinen erittäin tärkeä periaate rahoitusjärjestelmässä.

Oppilaitosmuotoisessa ammatillisessa peruskoulutuksessa järjestämislupien mukainen opiskelijamäärä muodostaa rahoituksen enimmäismäärän, jonka ylittävä osuus ei oikeuta valtionosuuteen. Seuraavan vuoden valtionosuus määrätään ensin ennakkona ja lopullisesti kertomalla ao. vuoden ns. laskentapäivien (20.1. ja 20.9.) opiskelijamäärien keskiarvolla asianomaiset yksikköhinnat ja vähentämällä näin saadusta euromäärästä (joka on ns. valtionosuuden laskennallinen peruste) kunnalle kuuluva rahoitusosuus. Yksikköhintaa on korotettu kalliimmilla koulutusaloilla sekä erityisopetuksessa. Valtion osuus kustannuksista on ammatillisessa peruskoulutuksessa 57 % ja kuntien 43 %. Kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille valtio maksaa rahoituksena yksikköhintojen mukaan lasketun rahoituksen kokonaisuudessaan.

Edellä selostettu koskee myös näyttötutkintoon valmistavaa perustutkintokoulutusta. Jos oppilaitos antaa oppisopimuskoulutuksena ammatillisen peruskoulutuksen, valtionosuus muodostuu samantyyppisesti kuin edellä sillä erotuksella, että yksikköhinta on 80 % ammatillisen peruskoulutuksen keskihinnasta.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa ja rahoitusta koskevat säännökset ovat vuoden 1999 alusta sisältyneet vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (L 632/1998). Lain piiriin kuuluvat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot.



Kun vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät luvalla ammatillista peruskoulutusta, niihin sovellettava valtionosuusjärjestelmä on pääpiirteissään samanlainen kuin edellä selostettu. Käyttökustannusten valtionosuus on kansanopistoissa, kansalaisopistoissa ja kesäyliopistoissa 57 %, liikunnan koulutuskeskuksissa ja opintokeskuksissa 65 % valtionosuuden laskennallisesta perusteesta, joka muodostuu yksikköhinnan ja suoritteiden (opetustunnit jne.) tulona. Kullekin oppilaitosmuodolle on määritelty erikseen kustannuksiin pohjautuen yksikköhinnat suoritetta – opetustuntia, opiskelijaviikkoa tai opiskelijavuorokautta – kohden. Nämä yksikköhinnat lasketaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n mukaisesti joka toinen vuosi toteutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella.

Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahaa saavien järjestäjien määrää vähennettiin vuodesta 2003 alkaen. Tämä valtionosuusrahaa saavien supistaminen kohdistui erityisesti vapaan sivistystyön järjestäjiin.

Näyttötutkintoon tähtäävä ammatillinen lisäkoulutus

Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäminen edellyttää OPM:n järjestämislupaa. Koulutuksen järjestäjinä on ammatillisia oppilaitoksia, ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia, valtakunnallisia erikoisoppilaitoksia ja vapaan sivistystyön oppilaitoksia. Järjestäjinä on myös sellaisia oppilaitoksia, jotka eivät ole saaneet valtionosuutta järjestämäänsä ammatilliseen lisäkoulutukseen.

Ammatillisessa lisäkoulutuksessa rahoitus kehittyi toisin kuin ammatillisessa peruskoulutuksessa 1990-luvulla. Lisäkoulutuksen hankinnasta kilpailuttamalla huolehtivat lääninhallitukset valtion niille tähän tarkoitukseen myöntämällä määrärahoilla.⁶ Vuodesta 2001 alkaen alettiin siirtyä tästä hankintajärjestelmästä valtionosuusjärjestelmään eli ammatillista koulutusta antaville oppilaitoksille suunnattuihin valtionosuuksiin. Samalla lääninhallitusten rooli ammatillisessa lisäkoulutuksessa pieneni. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten pohjalta lisäkoulutuksen rahoituksessa siirryttiin kokonaisuudessaan vuoden 2003 alusta laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen.

⁶ Ks. laki ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta 20.12.1996/1138.

Valtionosuusrahoituksen perustan muodostavat opetuksen järjestäjälle vahvistetut opiskelijatyövuodet.⁷ Opiskelijatyövuosi muodostuu 190:stä seitsemän tunnin mittaisesta työpäivästä. Opiskelijatyövuoden yksikköhinta on porrastettu koulutuksen kalleuden perusteella kahdeksaan hintaryhmään. Porrastettuja hintoja ei tasata keskihintaan niin kuin ammatillisessa peruskoulutuksen rahoituksessa. Käytännössä tämä johtaa siihen, että koulutuksen hinnan noustessa opiskelijatyövuosien määrää on alennettava, jotta budjetissa varattu määräraha ei ylittyisi. (Työministeriö 2003, 18.)

Laskennallisten opiskelijatyövuosien ja niiden yksikköhintojen tulona muodostuvat laskennalliset kustannukset, joista valtionosuus on omaehtoisessa ammatillisessa lisäkoulutuksessa 90 %. Yrityksen tai muun yhteisön henkilöstön kehittämiseksi järjestettävässä koulutuksessa rahoitus on kuitenkin 50 % laskennallisista kustannuksista. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitukseen ei kuulu kotikuntaosuutta. Seuraavalle vuodelle vahvistettu rahoitus on samalla lopullinen eikä ns. tarkistusmenettelyä ole. Toteutuneen koulutuksen määrä vaikuttaa seurantatietojen kautta seuraavien vuosien resursointiin. Laskennallisten opiskelijatyövuosien jakotapaa oppilaitoksille ei ole lainsäädännössä määritelty, mutta käytännössä jako on perustettu kahden edellisen vuoden toteutuneiden suoritteiden keskimääräiseen tasoon. Valtion rahoitusta täydentävät opiskelijoiden maksut.

Laskennallisuudesta johtuu se, että samoin kuin ammatillisessa peruskoulutuksessa rahoitusjärjestelmä kannustaa koulutuksen järjestäjiä kustannustehokkuuteen, mikä on 1990-luvulla tehdyn valtionosuusuudistuksen yksi peruserä.

⁷ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998, 11 § Ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannusten rahoitus: Koulutuksen järjestäjälle myönnetään rahoitusta ammatillisen erikoisoppilaitoksen käyttökustannuksia varten euromäärä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistettu opetustuntien tai opintoviikkojen määrä kerrotaan opetustuntia tai opintoviikkoa kohden määrättyllä yksikköhinnalla. Koulutuksen järjestäjälle myönnetään rahoitusta oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksia varten euromäärä, joka saadaan, kun mainittua koulutusta saavien opiskelijoiden määrät kerrotaan mainittua koulutusta varten opiskelijaa kohden määrättyillä yksikköhinnoilla. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetulle koulutuksen järjestäjälle myönnetään muun kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetun ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksia varten rahoitusta 90 prosenttia euromäärästä, joka saadaan laskemalla yhteen koulutuksen järjestäjälle valtionosuuden laskemisen perusteeksi vahvistettujen opiskelijatyövuosien määrien ja opiskelijatyövuotta kohden määrättyjen yksikköhintojen tulot. Yrityksen tai muun yhteisön henkilöstön kehittämiseksi järjestettävässä koulutuksessa rahoitus on kuitenkin 50 prosenttia mainitulla tavalla lasketusta euromäärästä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, miten rahoituksen perusteena oleva opiskelijatyövuosi määrittyy. (30.12.2002/1280.)



Oppisopimusmuotoisen lisäkoulutuksen määrälle on vuosittain asetettu valtion talousarviossa katto, joka esimerkiksi vuoden 2004 talousarviossa on 22 000 opiskelijaa. Rahoitus määräytyy opiskelijamäärien ja opiskelijaa kohden määrättyjen oppisopimuskoulutuksen yksikköhintojen tulona. Yksikköhinnat niin ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavaan kuin ei-tutkintotavoitteiseen koulutukseen määritellään valtion talousarviossa.⁸ Oppisopimusmuotoisen lisäkoulutuksen järjestäjäverkko on suppeampi kuin ammatillisessa peruskoulutuksessa tai oppilaitosmuotoisessa lisäkoulutuksessa.

Työvoimahallinnon hankkima työvoimapoliittisen aikuiskoulutus

Ennen vuotta 1991 voimaan tulleita lakia (763/90) ja asetusta (912/90) työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta sekä lakia ammatillisista aikuis-koulutuskeskuksista valtio maksoi työllisyyskoulutuksen käyttökustannukset kokonaisuudessaan. Kyseessä oli valtion tulo- ja menoarviossa opetusministeriön pääluokkaan osoitettu määräraha, joka kohdistettiin valtionapumuotoisesti kurssikeskusten ja oppilaitosten ylläpitäjille.

Vuonna 1991 voimaan tulleen lainsäädännön mukaan rahoitusvastuu siirtyi työministeriölle, ja samalla siirryttiin tilaaja-tuottajamalliin, jossa työhallinnon tuli kilpailuttaa koulutuksen järjestäminen ja ostaa koulutus kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneeltä koulutuksen järjestäjältä. Hankintajärjestelmään siirtymisen taustalla olivat valtionapujärjestelmän toiminnalliset puutteet, kuten joustamattomuus suhteessa työmarkkinoiden nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Kilpailuttamisen arveltiin lisäävän oppilaitosten ja kouluttajien joustavuutta ja mukautumiskykyä kysynnän muutoksiin, missä on ero verrattuna aiempaan ohjaus- ja rahoitusjärjestelmään. Tässä muutoksessa oli siis keskeinen argumentti ylläpitäjäkohtaisen valtionavun negatiivinen vaikutus siihen, miten oppilaitokset vastaavat koulutuksen kysynnän muutoksiin.

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta rahoitetaan vuosittain myönnettävällä määrärahalla, joka on valtion tulo- ja menoarviossa työministeriön pääluokassa. Työministeriö jakaa koulutuksen hankintamäärära-

⁸ Esimerkiksi vuonna 2004 tutkintotavoitteisen koulutuksen yksikköhinta on 3 027 euroa ja ei-tutkintotavoitteisen 2 186 euroa.

hat työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoille ministeriön ja työvoimaosastojen välisissä tulosohjausneuvotteluissa, joissa sovitaan myös vuosittaiset tulostavoitteet. Viime vuosina tavoitteet ovat liittyneet lähinnä koulutuksen vaikuttavuuteen, jota on mitattu siten, että on laskettu työttömäksi palanneiden osuus kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen.⁹

Ammatillista lisäkoulutusta annetaan paitsi työvoimahallinnon hankkimana koulutuksena työttömille myös työnantajien ns. yhteishankintana työvoimahallinnon kanssa hankkimana henkilöstökoulutuksena. Yhteishankinnassa koulutuksen suunnitteluun ja rahoitukseen osallistuu yksi tai useampi työnantaja, joista kukin maksaa hankintasopimuksessa sovitun osuuden koulutuksen hankintakustannuksista. Työnantajan maksuosuutta ei ole kiinnitetty lainsäädännössä, vaan se vaihtelee tapauskohtaisesti, vaikkakin lähtökohtana neuvotteluissa on 50 %:n rahoitusosuus. Esimerkiksi pienille yrityksille voidaan sopia pienempi kuin 50 %:n rahoitusosuus. (Haastattelu 5.12.2005, Pirkanmaan TE-keskus.)

Uudempana rahoituksen välitystapana on nykyisin myös koulutusetelien jakaminen työvoimakoulutuksessa, jotta koulutettava voi itse valita pienimuotoisen koulutuksen tarpeittensa mukaisesti.

Noste-ohjelman rahoitus

Määräaikainen ohjelma on tarkoitettu työikäisille, joilla ei ole peruskoulun jälkeistä koulutusta. Opetusministeriön toimialalla ohjelmaa rahoitetaan ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuudella ja toisaalta lääninhallituksen myöntämin valtionavustuksin (Valtioneuvoston asetukset aikuisten koulutustason kohottamiseen myönnettävästä valtionavustuksesta 41/2003, 35/2004 ja 42/2005). Avustuksia voidaan myöntää mm. koulutuksen ja tutkintotilaisuuksien järjestämiseen, opiskelun tukitoimiin sekä sellaisiin toimiin, jotka edistävät opintoihin hakeutumista. Koulutus ja tutkintotilaisuudet voidaan järjestää myös oppisopimusmuotoisina.

⁹ Tätä mittaria on kritisoitu puutteelliseksi, koska se ei mittaa työvoimakoulutuksen nettovaikutusta (ks. VTV:n tarkastuskertomus 97/2005).



Tulosrahoitus ammatillisessa perustutkinnossa

Valtio on halunnut uudistaa ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää siten, että se kannustaa tehokkaammin tuloksellisuuteen ja laadun kehittämiseen. Laskennallista valtionosuusrahoitusjärjestelmää on siksi täydennetty palkkioluonteisella tulosrahoitusjärjestelmällä. OPM on ottanut tulosrahoituksen käyttöön asteittain vuodesta 2002 alkaen. Opetusministeriö jakaa tulosrahoituspalkkioita tulosindeksin perusteella ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille. Tulospittarit perustuvat tilastoitua johdettuihin mittareihin, joita on kehitetty sitä mukaa kuin mittareiden tietopohja on parantunut. Tulospittareita on kehitännyt ja kehitää ammatillisen koulutuksen tulosrahoituksen neuvottelukunnan alainen työryhmä.

Oppilaitosinvestointien rahoitus

Perustamishankkeisiin valtio myöntää talousarvion rajoissa harkinnanvaraista valtionosuutta hankesuunnitelman perusteella lasketuista laskennallisista kustannuksista. Pääsääntöisesti, mikäli koulutuksen järjestäjä onnistuu toteuttamaan perustamishankkeen suunnitelman mukaisesti laskennallisia menoja halvemmalla, valtionosuutta ei pienennetä. Tämä merkitsee sitä, että järjestelmä kannustaa hankkeen toteuttajaa taloudellisuuteen, ja tältä osin järjestelmän kannustimet ovat kunnossa, aivan kuten käyttökustannustenkin valtionosuussysteemissä.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ammatillinen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön perustamishankkeisiin on myönnetty niukasti valtion rahoitusta, ja vain osa hankkeista saa rahoitusta. Viime vuosina myönnettyissä valtionavustuksissa painottuvat vapaan sivistystyön ja kansanopistojen hankkeet. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005, 11.)

Erityisopetuksen rahoitus

Erityisopetusta tarvitsevat vammaiset ja muut ryhmät, joilla on oppimisvaikeuksia. Ammatillisen koulutuksen yksikköhinnat ovat erityisopetuksessa 50 % korkeammat kuin yksikköhinnat muussa saman koulutusalan

koulutuksessa. Kyseinen 50 %:n korotus koskee myös vammaisten opiskelijoiden valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta sekä erityisopetuksena järjestettävän oppisopimuskoulutusta (Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 6.11.1998/806, 8 §).

Yleistä 50 %:n suuruista valtionosuuden korotusta ao. yksikköhintoihin erityisopetuksen osalta on pidetty liian pienenä, kun opiskelu edellyttää pienryhmä- tai yksilöopetusta tai kun opiskelija tarvitsee runsaasti tukipalveluita. (Ammatillisen erityisopetuksen toimenpideohjelma. Taustamuistio, opetusministeriön monisteita 2004: 1, s. 21, haastattelut.)

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen ja ohjauksen uudistamissuunnitelmat

Valtioneuvoston 4.12.2003 hyväksymän, vuosia 2003–2008 koskevan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta on luettavissa niin rahoituksen vakauttamistavoite kuin rahoituksen määräytymisen tarkistamisaikeus. Kehittämissuunnitelmassa asetetaan tavoitteeksi muun ohella ammatillisen lisäkoulutuksen vakaa ja työelämän ja aikuisväestön osamistarpeisiin vastaava resurssikehitys. Harkinnanvaraista kehittämisrahoitusta hallitus haluaa jatkossa kohdentaa ammattipistoille tuloksellisen toiminnan perusteella. Myös järjestämislupien avulla tehtävää, koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa sääntelyä halutaan tehostaa. Edellä mainitun kehittämissuunnitelman linjausten jatkovalmistelua varten opetusministeriö asetti 10.3.2004 valmisteluryhmän, joka ehdotti ¹⁰, että kaikki lisäkoulutuksen järjestämisluvat uusitaan hallituksen kehittämissuunnitelman mukaisesti. Järjestämislupien mukaiset opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät muodostavat valtionosuuksien laskennan perusteena olevien suoritteiden vahvistamisen perustason, jonka ao. oppilaitos vähintään saa em. suoritteiden jaossa. Suoritteiden määrät mitoitetaan talousarviossa suuremmaksi kuin em. järjestämislupien mukainen yhteismäärä, jolloin ylittävä osuus on käytettävissä koulutuspoliittisiin tarkoituksiin tai suoritteiden lisäyksenä niille järjestäjille, jotka ovat kasvattaneet toimintaansa.

Edelleen valmisteluryhmä ehdotti, että lisäkoulutuksessa laskennallisten valtionosuuksien hintaryhmät muutetaan yhdeksäksi koulutusalaaksi ja

¹⁰ Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004, 39.



alojen yksikköhintojen korotustekijät tarkastetaan. Harkinnanvaraisten valtionapujen osalta siirrytään toiminta-avustuksista kehittämisavustuksiin. Ryhmän mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen resurssitasoa tulee nostaa lähemmäksi koulutustarvetta kanavoimalla Noste-ohjelman päätty-misen jälkeen vapautuvia resursseja laskennallisiin valtionosuuksiin ja kehittämisavustuksiin. Henkilöstökoulutuksena järjestettävään lisäkoulutukseen osoitettaisiin valtionosuutta vain silloin, kun koulutus tähtää tutkin-toon.

Valmisteluryhmän mukaan aikuiskoulutuksen vahvistaminen edellyttää sekä julkisesti rahoitetun koulutuksen että työnantajien rahoittaman kou-lutuksen lisäämistä. Työnantajien rahoittaman koulutuksen lisääminen edellyttää myös julkisia panostuksia, koska julkisesti rahoitettua oppilaitos-verkkoa on tuettava niin, että se voi kehittää kykyään tarjota työyhteisöille niiden tarvitsemia osaamisen kehittämispalveluja.

Hallituksen esitykset (HE 40/2005 vp ja 88/2005 vp)

Hallituksen esitys 40/2005 ei muuta olennaisesti ammatillisen lisäkoulu-tuksen rahoitusmallia. Sen sijaan hallituksen esitys tehostaa opetusminis-teriön järjestämisluvilla ohjaamista. Lisäksi järjestämisluvassa annettu opis-kelijatyövuosien määrä olisi se vähimmäistaso,¹¹ joka muodostaa aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjille valtionosuuden vakaan ja ennus-tettavan perustan. Sen puitteissa järjestäjillä olisi mahdollisuus nykyistä pitkäjänteisemmin suunnitella toimintaansa useiksi vuosiksi eteenpäin. Myös oppisopimusten määrät säädellään järjestämisluvissa. Ilman valmis-tavaa koulutusta näyttötutkintoon osallistuvien näyttömahdollisuuksien turvaamiseksi ehdotetaan erillistä valtionavustusjärjestelmää niille järjes-täjille, jotka eivät saa ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuutta.

Hallituksen esityksen mukaan valtion talousarvio on tarkoitus mitoit-taa niin, että suoritteiden määrä on siinä järjestämisluvissa olevaa yhteis-määrää suurempi. Valtionosuusviranomaisen käyttöön jäävä osuus, noin 10–15 % suoritteiden kokonaismäärästä, jaettaisiin toteutuneen toiminnan perusteella niille järjestäjille, jotka ovat järjestäneet koulutusta enemmän kuin järjestämisluvan mukaisen määrän. Tätä osuutta voitaisiin käyttää

¹¹ Aiemmin on määrätty opiskelijatyövuosien enimmäismäärä.

myös ajankohtaisten koulutustarpeiden hoitamiseen ja suunnata resurssia esimerkiksi tietyille koulutusaloille.

Esityksessä valtionosuuksien laskennallisuus säilyy pienin tarkistuksin – tältä osin taloudellisuuteen kannustava systeemi säilyy. Ns. toiminta-avustuksia muutetaan kehittämisavustuksiksi, joilla kannustetaan oppilaitoksia aktiivisuuteen ja tuloksellisuuteen opetusministeriön määrittämällä tavalla. Lisäksi hallituksen esityksessä 88/2005 tuloksellisuus ehdotetaan otettavaksi porrasperusteeksi, jonka perusteella määräytyy ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannuksen laskennallinen rahoitus. Samalla pienennettäisiin opiskelijamäärään perustuvaa rahoituksen osaa ja lisättäisiin tulokselliseen toimintaan perustuvaa rahoitusta. Ammatillisen koulutuksen rahoitus perustuisi kuitenkin edelleen pääosin opiskelijamäärän ja yksikköhinnan tuloon perustuvaan rahoitukseen. Kokonaisrahoituksesta jaettaisiin toiminnan tuloksellisuuteen perustuen enintään kaksi prosenttia. Tulosrahoituksen saajien määrä kasvaisi toteuttamistavasta johtuen olennaisesti. Kun ylimääräisenä avustuksena myönnettyä tulosrahoitusta on saanut 15–18 koulutuksen järjestäjää, esityksen mukaan tulosrahoitusta saisi 2/3 koulutuksen järjestäjistä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa asetuksessa säädettäisiin tarkemmin tulosrahoituksen laskemisesta.

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa ehdotetaan luovuttavaksi perustamiskustannuksiin myönnettävistä erillisistä valtionosuuksista. Edelleen ehdotetaan luopumista perustamishankkeista aiheutuneiden kustannusten perusteella tehtävästä niin sanotusta investointilisästä ja opetusministeriön vahvistamaan vuosivuokraan perustuvasta yksikköhinnan korotuksesta. Niiden sijasta ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien kirjanpidonmukaiset poistot luettaisiin mukaan yksikköhinnan laskennassa käytettäviin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoituksen uudistaminen

Opetusministeriö asetti 1.10.2004 virkamiesryhmän laatimaan tarvittavia selvityksiä rahoitusperusteiden ongelmista ja kehittämistarpeista sekä ehdotuksia rahoitusperusteiden uudistamisesta. Nämä selvitykset koskivat kansalaisopistoja, kesäyliopistoja, kansanopistoja ja opintokeskuksia. Ehdotukset piti ottaa huomioon kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän



uudistamisessa. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005,11). Työryhmän ehdotukset ovat lähinnä laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kriteereiden hienosäätöä, eivätkä ne muuta rahoituksen peruseriaatteita toisiksi.

Kansalaisopistoista ryhmä esitti, että asutusrakenneryhmytykseen perustuvasta yksikköhinnan laskemistavasta luovutaan ja että keskimääräinen yksikköhinta lasketaan kaikkien opistojen valtionosuuden perusteena olevien käyttökustannusten perusteella. Laskennallinen yksikköhinta olisi kuitenkin 15 ja 10 % korkeampi asukastiheydeltään suurimmilla alueilla ja 5 % korkeampi harvaanasutuilla alueilla ja saaristokunnissa. Työryhmää esitetään asetettavaksi laatimaan kriteereitä vuonna 2006 käyttöönotettavalle laatupalkinnolle sekä myöhemmälle rahoituksen laatu- ja tuloksellisuusosalle.

Kansanopistojen osalta ryhmä painotti, että rahoitusjärjestelmässä tulee korostua opiskelun päätoimisuus ja sisäoppilaitosmuotoisuus. Tästä syytä opiston ulkopuolella asuvien osalta yksikköhinta olisi ehdotuksen mukaan 20 % pienempi vuodesta 2006 lähtien. Ryhmä esitti myös vaikeasti vammaisten koulutuksen valtionosuusprosentteihin korotuksia, pitkäkestoiseen koulutukseen opintosetelikokeilua sekä opiskelijoiden sosiaalisen aseman parantamista. Ehdotusten toimeenpanoon esitettiin lisärahoitusta. Opintokeskuksista ryhmä esitti, että rahoitus säilyisi edelleen laskennallisena. Valtion talousarvion vuotuinen kiintiö on kehys valtion rahoittamalle opintotoiminnalle. Toiminnan volyymissa tapahtuneiden muutosten vaikutus otettaisiin huomioon suoritteiden vuotuisessa jaossa. Oppilaitosten kannalta muutoksia pehmennettäisiin asettamalla muutoksille enimmäisprosentiksi 2–3. Edellytyksiä hoitaa pitkäjänteisesti laatu- ja kehitystyötä vahvistetaan opintokeskusten valtionavustuksia koskevilla järjestelyillä. Tämä ehdotus liittyy vastauksena kritiikkiin, jota on kohdistettu laskennallisen valtionosuusjärjestelmän ns. suoriteperusteisuutta kohtaan. Suoritteille lasketut yksikköhinnat voivat johtaa siihen, että oppilaitos keskittyy suoritteiden määrän kasvattamiseen, jolloin tärkeät laajemmat toimintahankkeet ja opetuksen kehittämistyö jäävät liian vähälle.

4.2 Aikuisopiskelijoille suunnattu tuki

Opiskelumaksut ja opintosetelit

Perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen maksuista säädetään opetusministeriön asetuksessa (1323/2001), joka koskee eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteita. Jo lain nojalla ovat mainitut opetuksen muodot pääosin maksuttomia. Lisäksi maksun määrää koskee rajoitus, jonka mukaan maksu ei saa ylittää koulutuksen järjestäjälle keskimäärin aiheutuvia kustannuksia vastaavaa euromäärää. Koulutus ei myöskään saa tuottaa voittoa.

Näyttötutkintona suoritettaviin ammatillisiin perustutkintoihin, ammattitutkintoihin ja erikoisammattitutkintoihin osallistuvilta henkilöiltä peritään 50,50 euron maksu, jolla rahoitetaan tutkintotoimikuntien toimintaa.

Näyttötutkinnon toimeenpanosta aiheutuu kustannuksia myös järjestäjille, jotka järjestävät tutkintotilaisuudet omille opiskelijoilleen osana koulutusta ja muiden oppilaitosten opiskelijoille maksullisena palvelutoimintona. Tutkintotilaisuuden ostavan toisen oppilaitoksen kustannukset sisältyvät tältä osin sen järjestämän koulutuksen kustannuksiin. Jos henkilö osallistuu näyttötutkintoon osallistumatta sitä valmistavaan koulutukseen, oppilaitos on perinyt häneltä tutkintotilaisuuden kustannukset, koska niille ei ole ollut muuta maksajaa. Joissakin tapauksissa työnantaja on voinut suorittaa maksun. Arajärven mukaan tilanne vaarantaa näyttötutkintojärjestelmän periaatteen siitä, että näyttötutkinnon pitäisi olla riippumaton ammattitaidon hankkimistavasta. Se sortaa myös sitä periaatetta, että tutkintomaksujen tulisi olla kohtuullisia. Sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinnon näyttöjen kokonaishinta on voinut nousta jopa lähemmäksi 2 000 euroa. (Arajärvi 2003, 29.)

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on opiskelijalle maksutonta riippumatta siitä, missä oppilaitosmuodossa koulutus järjestetään.

Vapaata sivistystyötä koskevan lain mukaan opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja (21.8.1998/632).

Opintoseteleillä voidaan kannustaa asiakasta valitsemaan itse soveltuvan koulutuksen ja koulutuspaikan. Setelit korostavat asiakkaan roolia koulu-



tuksen valitsijana, mikä voi lisätä koulutusmotivaatiota. Ne sopivat hyvin lyhytkestoisen lisäkoulutuksen ostamiseen. Toistaiseksi niitä on käytetty hyvin rajoitetusti työvoimakoulutuksessa.

Opiskelun aikainen toimeentulotuki

Tärkeitä tukietuuksia on nykyisin kuusi. Yleisiä koulutuksen aikaista toimeentuloa takaavia järjestelmiä ovat opintotukilain (65/1994) mukainen *opintotuki* ja aikuiskoulutustuesta annetun lain (1276/2000) mukainen *aikuiskoulutustuki*. Erityinen maatalousyrittäjiä koskeva järjestelmä on *maatalousyrittäjien opintoraha*, joka perustuu maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin (1559/2001) ja sen nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin (6/2003 ja 617/2002). Työttömille myönnettäviä koulutuksenaikaisia toimeentulojärjestelmiä ovat julkisesta työvoimapaikasta annetun lain (1295/2002) mukainen *koulutustuki* sekä työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työmarkkinatuki ja *koulutuspäiväraha*.

Opintotuki

Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtioneuvoston takauksesta. Järjestelmä tukee vähävaraisten opiskelua. Opintotukijärjestelmää käyttävät niin nuoret kuin aikuiset ammatillisessa koulutuksessa. Sen rahallinen taso on alhaisempi kuin aikuiskoulutustuen tai työttömille suunnattujen etuuksien.

Aikuiskoulutustuki

Aikuiskoulutustuki on tarkoitettu vähintään kymmenen vuoden työhistorian omaaville, palkattomalla opintovapaalla tai virkavapaalla oleville vähintään kahden kuukauden opiskelua varten myönnettävä tuki. Hakijan päätoimisen työsuhteen on ollut kestävä samaan työnantajaan vähintään vuoden. Yrittäjälle aikuiskoulutustukea voidaan myöntää taannehtivasti.

Perusosan taso ylittää työmarkkinatuen ja kansaneläkkeen tason, jos verotusta ei oteta huomioon. Lisäksi voi saada palkan perusteella määräytyvää ansio-osaa tiettyinä osuutena palkasta. Aikuiskoulutustuen saaja voi saada hakemuksesta vielä opintolainan valtioneuvoston takauksen. Tukipäivät ja -kuukaudet ansaitaan työssäolon perusteella. Aikuiskoulutustuen osana onkin mahdollisuus saada opintolainan valtioneuvoston takaus.

Aikuiskoulutustukea on kritisoitu sen vaatiman pitkän työhistorian vuoksi. Sen käyttö on jäänyt vähäiseksi, kun sitä verrataan järjestelmää luotaessa tehtyihin arvioihin. Työhistoriavaatimus laskeekin työmarkkinaosapuolten sopimuksen mukaisesti 1.8.2006 viiteen vuoteen. Selvitysmies ehdotti myös, että aikuiskoulutustuen kertymäperuste nostetaan 0,8:stä 0,9 päiväksi työssäolokuukautta kohti. (Arajärvi 2003, 53–56.)

Jos opiskelija osallistuu vain näyttötutkintoon ilman sitä edeltävää valmistavaa koulutusta, ei hän yleensä voi saada aikuiskoulutustukea, koska tutkinnon suorittaminen ei aiheuta ansiotulon menetystä kahden kuukauden ajalta. Eräillä aloilla, mm. sosiaali- ja terveysalan perustutkinnossa, näyttötutkinto saattaa kestää yhteensä jopa neljä viikkoa, mikä merkitsee tutkinnon suorittajalle neljän viikon ansiotonta jaksoa.

Maatalousyrittäjien opintorahaa voidaan myöntää MYEL-vakuutetulle maatalousyrittäjälle, joka on 18–60-vuotias ja joka suorittaa vähintään viisi kuuden tunnin koulutuspäivää sisältävän opintokokonaisuuden vuoden aikana. Opintoraha on vakiosuuruinen, ja tasoltaan tuki on korkea muuhun toimeentuloturvaan verrattuna.

Koulutustukea maksetaan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla. Se vastaa suuruudeltaan joko työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa. Saamisedellytykset ovat samat kuin työttömyysturvassa. Koulutustuen kesto ei ole rajoitettu, mutta sen täytyy alkaa ennen kuin työttömyyspäivärahan enimmäisaika on kulunut. Koulutustukeen voidaan myös maksaa työttömyysturvan ansiopäivärahan korotettu ansio-osa, eikä siihen sovelleta korotetun ansio-osan enimmäiskesto, 150 päivää. Koulutustuki on näin ollen työttömälle koulutuksessa olevalle jonkin verran edullisempi kuin työttömyyspäiväraha, koska sitä voi saada koko koulutuksen ajan. Myös korotetun ansio-osan rajoittamaton kesto merkitsee työttömän koulutuksessa olevan henkilön kannalta lisäetuutta. Tuki maksetaan koulutuksen ajalta, ei kuitenkaan koulutusjaksojen väliseltä ajalta.

Koulutuspäivärahaa maksetaan työttömälle, joka hakeutuu omaehtoiseen, ammatillisia valmiuksia edistävään koulutukseen. Tuen saamiseksi edellytetään, että henkilö on ollut vähintään 86 päivää oikeutettu työttömyysturvalain mukaiseen tukeen ja että henkilö on ollut työelämässä vähintään 10 vuotta. Koulutuspäiväraha edellyttää siis pitkän työhistorian lisäksi neljän kuukauden työttömyyttä ennen etuuden saamista. Työttö-



myysaikaa koskevan vaatimuksen erityisenä perusteluna on se, että sen avulla kyetään kontrolloimaan sitä, ettei koulutuspäivärahaa voi käyttää opintotuen tapaan, vaan koulutuspäiväraha pysyy työttömyyden aikaisena etuutena.

Koulutusta koskevia vaatimuksia ovat, että henkilö aloittaa tai jatkaa keskeytynyttä koulutustaan päätoimisesti, että kyseessä on vähintään 20 opintoviikon laajuinen koulutus julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa ja että koulutus johtaa ammatilliseen tutkintoon. Myös eräät valmentavat opinnot sekä erikoistumisopinnot antavat mahdollisuuden koulutuspäivärahan saamiseen. Arajärvi on ehdottanut, että koulutuspäivärahan työhistoriavaatimus lyhennetään viiteen vuoteen ja että koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä olevien työttömyyspäivien määrä muutetaan 21:ksi. Lisäksi hän ehdottaa, että koulutuspäivärahaan luodaan järjestelmä, jossa tuotannollisin ja taloudellisin perustein irtisanotut saavat välittömästi oikeuden koulutuspäivärahan saamiseen. (Arajärvi 2005, 57–59.)

Selvitysmies Arajärven mukaan olisi perusteltua yhtenäistää koulutustuki ja koulutuspäiväraha, koska niitä myönnetään samassa elämäntilanteessa. Jälkimmäinen myös kuluttaa työttömyyspäivärahojen enimmäismäärää, mikä sekin sitoo sitä työttömyysetuuksiin. Koulutuspäivärahan ja aikuiskoulutustuen yhtenäistämistä taas hankaloittaa se, että ne myöntää eri viranomaiset. Koulutuspäivärahan myöntää työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos, aikuiskoulutustuen Koulutusrahasto. Aikuiskoulutustuessa ei ole vastaavaa vähimmäistasoista etuutta kuin koulutuspäivärahassa ja järjestelmien rahoitusperustakin eroaa ratkaisevasti toisistaan. Aikuiskoulutustukea voi myös käyttää tavallaan ennakoon. (Arajärvi 2005, 60.)

Oppisopimuskoulutuksessa opiskelija saa yleensä työnantajalta palkkaa oppisopimusajalta.

Opiskelukustannusten korvaaminen

Koulumatkatukea voi saada lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelija, jonka koulumatka on vähintään kymmenen kilometriä ja jolla on säädetty vähimmäiskustannukset. Tuki maksetaan yleensä joukkoliikenteen harjoittajalle. Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvat henkilöt voivat saada koulutuksen aikaisia matka- ja majoituskustannuksia varten *ylläpitokorvausta*. Ylläpitokorvauksen saamisen ehtona on, että

henkilö saa koulutustukea tai työmarkkinatukea.

Opiskelua tuetaan myös koulutuksen maksuttomuudella, kouluruokailulla ja terveydenhuollolla. Oppikirjat ja muut opiskelutarvikkeet ovat työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa yleensä maksuttomia. Selvitysmies Arajärven mukaan (Arajärvi 2003b) on perusteltua harkita maksuttomuuden laajentamista muuhunkin koulutukseen.

Jälkikäteistä palkitsemista ja luultavasti myös opiskeluaikaisen motivaation syntyä edistää Koulutusrahastosta annetun lain (1306/2002) mukainen Koulutusrahaston maksama ammattitutkintostipendi. Stipendi voidaan myöntää 30–61-vuotiaalle henkilölle, joka on ollut työsuhteessa vähintään viisi vuotta, kun hän suorittaa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun näyttötutkinnon.

4.3 Arviointia

Opintotuki- ja opiskelijamaksujärjestelmä

Taloudellisella tuella ja koulutuksen kohtuullisilla maksuilla tai maksuttomuudella voidaan edistää aikuisten ammatilliseen koulutukseen hakeutumista. Taloudellisen tuen kannustusvaikutusten lisäksi tärkeä näkökohta on tukijärjestelmän oikeudenmukaisuus. Julkisen vallan tulisi päättää koulutuksesta perittävät maksut ja koulutuksen aikainen toimeentuloturva yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen (Arajärvi 2003). Aikuiskoulutuksen aikaisen toimeentulon tulee olla riittäväntasoisista ja kattavaa siten, että sen puute ei ole esteenä koulutukseen hakeutumiselle. Perustuslain 16.2 § edellyttää toimeentulon tasosta, ettei varattomuus ole opiskelun esteenä. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä korostaa, että opintomaksut eivät saa muodostua esteeksi vähävaraisten väestöryhmien mahdollisuudelle osallistua koulutukseen.

Mitä perustavammanlaatuista koulutuksesta on kysymys, sitä tärkeämmäksi nousee ajatus siitä, että varattomuus ei saa estää koulutuksen hankkimista. Maksuttomuus sopii näin ollen hyvin ammatillisen peruskoulutukseen. Muussa ammatillisessa koulutuksessa, kuten lisäkoulutuksessa, maksujen tulisi pysyä kohtuullisina ottaen huomioon, missä määrin on kyse opiskelijan tavoittelemasta lisäkvalifikaatiosta, joka voi tuottaa koulu-



tuksen jälkeen aiempaa korkeamman tulotason. Työnantajan rahoitusta harkittaessa voidaan ottaa vastaavasti huomioon työnantajan saamat tuotavuushyödyt henkilöstön lisäkoulutuksesta.

Keskeiset arviointikriteerit ovat:

- tuen ja maksujen koulutukseen kannustamisen tehokkuus
- tukien ja maksujen oikeudenmukaisuus sekä koulutuksen aikaisen toimeentulon takaaminen.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus

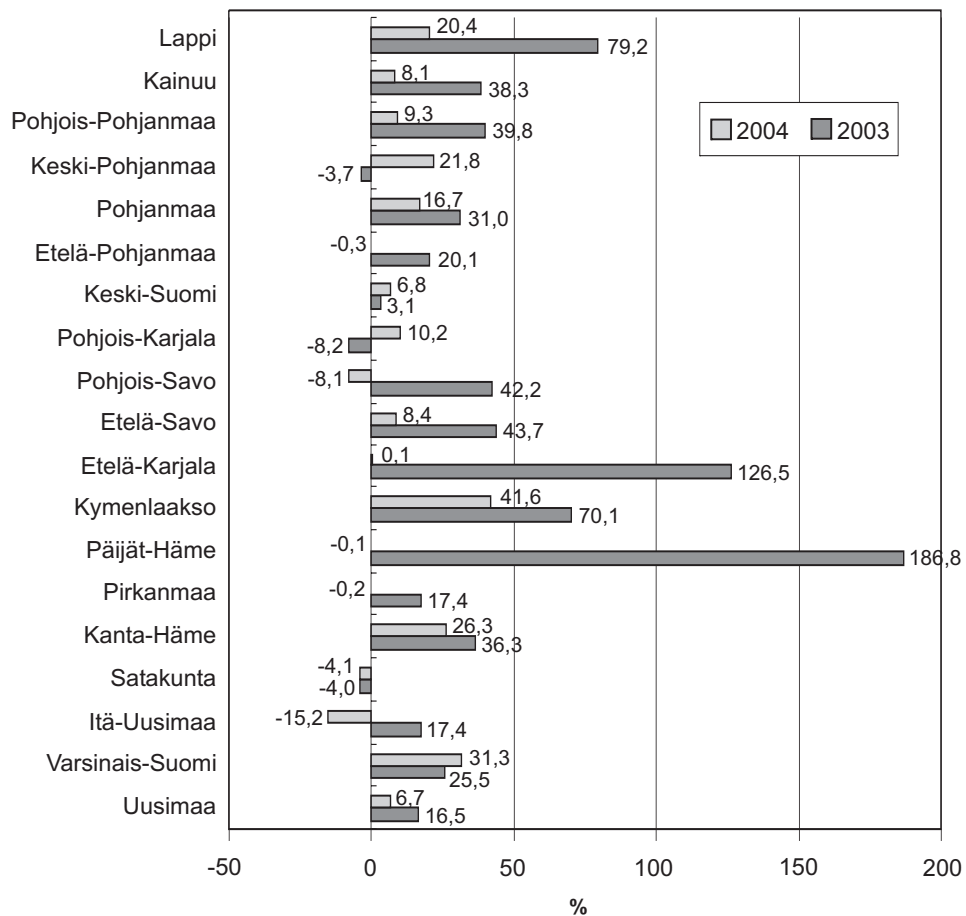
Saaajan kannustaminen taloudellisuuteen

2000-luvun alussa ammatillisessa lisäkoulutuksessa siirryttiin käyttötaloudessa kuntasektorilla laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään, joka oli ollut käytössä jo vuodesta 1993. Laskennallisuudella tarkoitetaan sitä, että koulutuksen järjestäjän omat toteutuneet menot eivät suoraan vaikuta valtionosuuden määrään. Tämä kannustaa saajia taloudellisuuteen ja kustannustehokkuuteen.

Lisäkoulutuksen kertoimet suhteessa ammatillisen peruskoulutuksen keskihintoihin ao. hintaryhmässä/koulutusalaissa on säädetty asetuksessa. Ammatillisen koulutuksen keskihinnat taas määrätään vuosittain VN:n päätöksessä. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa päätetään vain kertoimet, ei siis omia keskihintoja.

Porrastuskertoimet ovat olleet liian karkeita, mikä on selitys sille, että jotkut järjestäjät ovat saaneet toteutuneita kustannuksia selvästi enemmän rahoitusta. Arviointia varten tehtyjen haastattelujen mukaan kustannustietojen luotettavuus on parantunut, mikä mahdollistaa kertoimien korjauksen vuodelle 2006. Kustannusseurantaa ja tilastointia olisi jatkossa edelleen tehostettava.

Useiden järjestäjien oppilaitosmuotoisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat ovat olleet korkeita verrattuna toteutuneisiin yksikköhintoihin. Tätä kuvastaa seuraava kuvio, joka paljastaa mm. sen, että Pääjat-Hämeessä ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus oli vuonna 2003 peräti 87 % suurempi kuin ammatillisen lisäkoulutuksen nettokustannukset (kustannukset vähennettynä maksutuloilla) järjestäjille. Viiveellä toimiva rahoituskorjaus näkyy siinä, että vuonna 2004 nettokustannukset ylittävää rahoitusta ei enää annettu OPM:stä.



Kuvio 3. Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus vähennettynä nettokustannuksilla ja suhteutettuna järjestäjän nettokustannuksiin vuosina 2003–2004 (VOS-rekistereistä saatu excel-data, Tampereen yliopiston tietokonekeskus)

Yksikköhintoja pyritään korjaamaan kustannuksia paremmin vastaaviksi jo vuonna 2006. Tätä varten on valmisteltu asetusta, jonka tiimoilta opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annettu asetus 10 a § muutetaan (OPM:n esittelystä VN:n asetus). Asetuksessa säädetään ammatillisen lisäkoulutuksen kertoimet. Tarkistamistarpeeseen vaikuttaa sekin, että tutkintorakenteet muuttuvat.

Järjestäjän yksikköhintaan voidaan tehdä OPM:n päätöksellä harkinnanvarainen korotus, mutta järjestäjän on anottava tätä itse. Näitä tulee vuotta kohden noin viisi kappaletta, ja niillä on niin pieni merkitys rahoitusysteemissä, ettei niillä voi korjata mahdollisia järjestelmän vikoja. Järjestäjä-



kohtaisia kohtuuttomuuksia voidaan näin kuitenkin korjata.

Vuodesta 2006 alkaen siirrytään investointihankkeissa haettavista avustuksista poistojen lukemiseen valtionosuuksien laskennassa kustannuspohjaan, eli toisin sanoen investointimenoista voidaan laskea suunnitelman mukaan tehtävät poistokulut mukaan niihin kustannuksiin, joista määräytyy valtion rahoitusosuus. Investointirahoituksen ennakoitavuus on ollut määrärahojen riittämättömyyden takia hankalaa, ja hankkeita on valtion rahoituksen ajoittumisen johdosta jouduttu siirtämään toiminnan kannalta huonompaan ajankohtaan. Lisäksi tilakustannusten erilainen kohtelu esimerkiksi rakentamis- ja vuokraamistapauksissa ovat johtaneet epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, koska päätösten perusteena eivät ole olleet välttämättä pelkästään ratkaisun tarkoituksenmukaisuus ja edullisuus, vaan myös erilaisiin ratkaisuihin mahdollisesti liittyvä erilainen valtion tuki. (HE 88/2005). Uudistuksen perustelut ovat relevantteja, mutta toisaalta samalla menetetään jatkossa ohjauskeino, jolla voitaisiin kohdentaa valtakunnallisesti koordinoitua tukia tarpeellisiin hankkeisiin.

Laatu ja vaikuttavuus

Harkinnanvaraisilla kehittämisavustuksilla ja ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahalla pyritään kannustamaan saajia mm. aktiiviseen kehittämiseen ja koulutuksen laatuun. Jos siirryttäisiin painotetusti tuloksellisuutta palkitsevaan rahoitukseen, valituilla mittareilla huonosti pärjäävien järjestäjien poistumista voidaan nopeuttaa. Tämä voi toisaalta olla valtion koulutuspolitiikan muiden tavoitteiden kannalta epäedullista: ongelmia voisi tulla esimerkiksi tarjonnan tasaisuuteen, ja epäselvää olisi, saisivatko kaikki enää yhtäläiset mahdollisuudet koulutukseen.¹²

Ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoituksen tavoite on kannustaa koulutuksen järjestäjiä pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen kehittämiseen, jossa keskeistä on koulutuksen laatu ja vaikuttavuus. Tulorahoitusjärjestelmä pyrkii tuottamaan hyödyllistä kehittämis- ja ohjausinformaatiota niin koulutuksen järjestäjien kuin opetushallinnon käyttöön. Tulorahoituksen

¹² Työministeriön työryhmän (2003, 33) mukaan ammatillisen aikuiskoulutuksen “linjaukset merkinneivät koulutuspalvelujen tuottajien yksikkökoon kasvua ja lisääntyvää oppilaitosten välistä yhteistyötä sekä aikuiskoulutukseen erikoistuneiden koulutuspalvelujen tuottajien toimintaedellytysten paranemista”.

indikaattoreiden eräs perusongelma on se, että oppilasaineksen erilaisuutta ei voida ottaa riittävän hyvin huomioon. Ongelma on myös, ettei tulostilastoilla voida mitata ei-vaikutettavissa olevien tekijöiden osuutta yksittäisen oppilaitoksen saamiin lukemiin. Näistä syistä tulosrahoitusta ei saisi kasvattaa liiaksi. Tuloksellisuusraha on hyvä pitää marginaalisena kannustus- ja ohjauvälineenä, niin kuin tähän asti on tehty.

Oikeudenmukaisuusnäkökohdat voidaan perustella sillä, että laskennalliset kriteerit suosivat niitä järjestäjiä, jotka joutuvat toimimaan epäedullisissa olosuhteissa. Tästä näkökulmasta taloudellisuutta ja tehokkuutta korostava avustuspolitiikka pitäisi olla sellaista, että se ottaa huomioon taloudellisuuden ja tehokkuuden ehtojen erilaisuuden erilaisissa olosuhteissa.

AITO-ohjelmapiireissä¹³ laskennallisia määräytymisperusteita on kritisoitu mm. siitä syystä, että ne eivät ota riittävästi huomioon erityisiä koulutuksen kohderyhmiä ja pienten oppilaitosten kustannuksia lisääviä olosuhteita. Kohdentumisen tarkkuus on aina ongelma ns. laskennallisissa valtionosuusjärjestelmissä, jos ei haluta liiaksi monimutkaistaa laskennallisia kriteerejä ja tehdä systeemiä siten vaikeaselkoiseksi.

Kritiikki viittaa kuitenkin siihen, että järjestelmässä pitäisi jättää riittävästi varoja harkinnanvaraisiin elementteihin, jotta erikoistapaukset voidaan ottaa huomioon. Opetuksen ja kulttuurin rahoituslain mukaan OPM voi tehdä harkinnanvaraisia korotuksia yksikköhintoihin yksittäisissä tapauksissa. Tällä voidaan ainakin korjata yksittäisten järjestäjien kannalta kohtuuttomuuksia – siksi tämä järjestely on syytä säilyttää.

Rahoituksen taso

Peruskoulutus, ammatillinen peruskoulutus ja osin lisäkoulutuskin ovat selkeästi julkishyödykkeitä, joiden perusrahoitus kuuluu olla verorahoitteista ja säännönmukaista, niin että koulutuksen järjestäjät voivat pitkäjänteisesti suunnitella toimintansa.

Koulutuksen järjestäjät ovat pitäneet usein ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksen tasoa riittämättömänä. Tähän on vaikuttanut valtion rahoituksen vähentyminen 1990-luvun lopulla. Taulukko 11 kuvaa vain osaa valtion rahoituksesta ammatilliseen aikuiskoulutukseen, mutta kuvas-

¹³ Aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta koskevat alueelliset toimenpideohjelmat, koottu lääneille vuonna 2005.



Taulukko 11. Tilinpäätöksen mukainen talousarvion toteutuma valtion budjetissa 29.69.

Budjettivuosi	69. Ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö 1000 €	Kasvu-%
1997 (69. aikuiskoulutus)	393 215	
1998	368 113	-6,4
1999	296 457	-19,5
2000	279 412	-5,7
2001	297 152	6,3
2002	301 125	1,3
2003	293 693	-2,5
2004	303 614	3,4
2005 budjetti	319 523	5,2
2006 budjetti	330 626	3,5
Abs. muutos 2006–1997	- 62 589	-15,9

Lähde: Valtion talousarvioasiakirjayhdistelmät 1999–2005 ja talousarviosesitys 2006

taa osaltaan kehitystä. Hallituksen uudet aikuiskoulutuksen linjanvedot näyttäisivät ainakin pitävän nykyisen tason, ja niissä ainakin halutaan sen jatkuvuuden ja vakauden lisäämistä.

Ohjausvaikutus tarjontaan

Entä ohjaako rahoitus tarjontaa tarkoituksenmukaisesti kysyntään nähden? Valtion ammatillisesta koulutuksesta vastaavien näkökulmasta koulutuksen järjestämisen ja hankinnan hajautus mahdollisimman alas koulutuksen järjestäjille mahdollistaa sopeutumisen paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa järjestämislupa ja valtionosuusrahoitus ovat jättäneet järjestäjille paljon harkintavaltaa koulutuksen tarjonnassa. Työvoimahallinnon työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmä toisaalta pyrkii joustavasti vastaamaan työnantajien työvoimatarpeisiin saadakseen aikaan työllistymistä.

Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen laskennallinen valtionosuusrahoitus seuraa viiveellä toteutuneita opiskelijamääriä. Jos toteutuma on pienempi kuin rahoituksen perusteena oleva opiskelijatyövuosi-

määrä (OTV), järjestäjälle jaettu OTV-määrä laskee jatkossa. Rahoitustapa kannustaa järjestäjiä tarjoamaan tutkintoja, jotka houkuttelevat opiskelemaan.

Joustavuutta merkitsee se, että hintaryhmien mukaan saatua rahoitusta voidaan tarpeen mukaan siirtää koulutusosalta toiselle, jos esimerkiksi opiskelijoita ei ole saatu tietyille alalle. Haastattelujen mukaan koulutuksen järjestäjät eivät kuitenkaan taktikoi tällä esimerkiksi niin, että kalliimpien hintaryhmien koulutusta ei pyrittäisikään järjestämään, vaan koulutus toteutetaan halvempaan kuin se, mihin viimeinen OTV-jako perustui. Opetusviranomaiset seuraavat toteutunutta koulutusta ja muuttavat tulevia OTV-jakoja eri hintaryhmiin, niin että ne vastaavat toteutunutta (haastattelut OPM ja Opetushallitus 24.10.2005).

Toisaalta on esitetty kritiikkiä, että järjestäjäkohtainen oikeus koulutustarjontapäätöksiin on vaikeuttanut ammatillisen koulutuksen valtakunnallista koordinaatiota. Nykysysteemi on reaktiivinen eli vastaa vain viiveellä toteutuneeseen koulutukseen kentällä, vaikkakin se sisältää myös proaktiivisia elementtejä eli mahdollistaa osin ohjausta yhdenkin vuoden ajankänteellä. Jälkimmäisestä esimerkkinä ovat kuljetusalan tutkinnot, joista esimerkiksi ruotsinkielinen rannikkoseutu on esittänyt tarpeitaan OTV-jakoon vaikuttavalla tavalla. (Haastattelut OPM ja Opetushallitus 24.10.2005.)

Uudella, aiempaa täsmällisemmin koulutustarjontaa ohjaavalla järjestämislupasysteemillä yritetään parantaa ohjausta. Hallituksen esityksen mukaiset uudet järjestämisluvat voidaan ottaa aikaisintaan käyttöön vuonna 2007. Ne luovat rahoitukseen ennakoitavuutta siksi, että järjestäjän jäädessä alle OPM:ltä saadun laskennallisen opiskelijatyövuosimäärän (OTV) valtionosuus lasketaan silti laskennallisen OTV-määrän mukaan, eikä toteutuneen alhaisemman opiskelijatyövuosimäärään mukaisesti. Nykyisin jos järjestäjä jää alle laskennallisen OTV-määrän, alhaisempi toteutuma heijastuu kahden vuoden viiveellä OTV-jakoon opetusministeriössä, kun jaettu OTV-määrä pyritään saattamaan jaossa samalle tasolle toteutuneen kanssa (haastattelut OPM ja Opetushallitus 24.10.2005). Voidaan kuitenkin arvela, että jos järjestäjä jää koko ajan alle järjestämisluvan mukaisen määrän, uudessakin järjestämislupasysteemissä ministeriö tulee jossain vaiheessa muuttamaan ao. järjestäjän järjestämislupaa OTV-määrän suhteen.



Lääninraporttien mukaan aikuiskoulutuskeskusten keskinäinen kilpailu on vaikuttanut siihen, ettei alueilla ole yhteisiä suunnitelmia. Tämä yhdistettynä alakohtaisen koulutuksen keskitetyn suunnittelun ja koordinoinnin puutteeseen ja opiskelijoiden perusteella määräytyvä valtionosuusraha johtavat helposti ylitarjontaan ja muotiaaltoihin.¹⁴ Ongelma liittyy koulutuspolitiikan keskeiseen kysymykseen, miten koulutustarjontaa tulisi suunnitella yhteiskunnassa. Sitä vaikeampi on työvoimatarpeita ennakoida, mitä pidemmälle katsotaan. Kuitenkin toisaalta on myös kritisoitu sellaista koulutustarjonnan suunnittelua, joka perustuu vain työnantajien lyhyen tähtäimen (eli muutaman vuoden) arvioihin. Järjestämislupamenettelyllä tulisi tehostaa koulutuksen tarjonnan tasapainoa suhteessa työvoimatarpeen kysynnän ennakoituun kehitykseen.

Hyvä seikka on se, että nykyinen rahoitussysteemi ottaa huomioon perinteisen opetussuunnitelmaperusteisen koulutusmallin lisäksi erityisesti aikuisille sopivan näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen ja toisaalta oppisopimuskoulutuksen. Kustannuksiltaan edullista oppisopimuskoulutuksen lisäämistä tulisi edistää jatkossa.

Epäkohta on se, että näyttötutkinnoissa pitää opiskelijan maksaa näyttötutkinnosta, joka ilman valmistavaa koulutusta näyttötutkintoon tulevalta voi olla eräissä tapauksissa korkea. Jatkossa ilman valmistavaa koulutusta näyttötutkintoja tarjoaville voidaan hallituksen esityksen mukaan antaa valtionavustusta, joka pitäisi tutkintomaksut kohtuullisina.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille ristiriita, joka vallitsee linjanveidoissa. Ristiriita nousee siitä, että toisaalta hallituksen ja ministeriön aikuiskoulutustavoitteissa tähdennetään koulutustarjonnan alueellista tasaisuutta ja tasa-arvoa. Toisaalta halutaan edistää tehokkuutta. Linjanvetojen taustalla ei ole riittävästi pohdintaa ja analyysiä tehokkuustavoitteiden ja toisaalta alueellisesti tasaisen tarjonnan ja yhtäläisten koulutukseen pääsymahdollisuuksien tavoitteiden keskinäisistä suhteista ja yhteensopivuudesta.

¹⁴ Esimerkkinä ylikoulutuksesta ammatillisessa peruskoulutuksessa on mainittu lähinnä toisen asteen viestintäkoulutus, jossa aloituspaikkojen määrä ylittää tällä hetkellä selvästi poistuman alan ammasteista. Huomattava osa opiskelijoista valmistuu työttömiksi tai työllistyy aivan muihin kuin viestintäalan töihin. (Aikalainen 16/2005, 16.)

Työvoimakoulutuksen rahoitus

Työministeriön työvoimakoulutuksen hankintaa käsitellyt työryhmä (2003, 25–28) näki, että valtionosuuksiin perustuvan koulutuksen järjestämismallin etuna oli koulutuspalvelujen tuottajien näkökulmasta sen parempi ennakoitavuus kuin nykyisessä kilpailutukseen perustuvassa mallissa. Tätä valtionosuuksiin perustuvaa mallia käytettiin ennen hankintojen kilpailutusmalliin siirtymistä 1990-luvulla. Valtionapuperusteisen järjestelmän ongelmaksi muodostuu lähinnä joustavuuden ja nopeuden puute, mikä hidastaa koulutusvalikoiman sopeutumista työmarkkinoiden tarpeisiin. Valtakunnallisesti määräytyvässä valtionosuusrahoituksessa on vaikea reagoida nopeasti esiin tulleisiin yritysکوhtaisiin tms. koulutustarpeisiin. Valtionosuusrahoitus soveltuukin parhaiten pitkäkestoisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen rahoittamiseen – ei niinkään nopeasti muuttuviin, lyhytkestoisiin koulutustarpeisiin, jotka lähtevät yksilöstä tai työnantajasta.

VTV:n ja työministeriön arvioinneissa on todettu, että työvoimakoulutuksen hankintojen kilpailutuksessa on käytännössä ollut puutteita. Puutteistaan huolimatta kilpailutusmallia pidetään työministeriön arvioinnissa valtionapumallia parempana (Työministeriö 2003, 5). TE-keskusten hankkimaa työvoimakoulutusta on kritisoitu siitä, että koulutuksen valintakriteerinä on painottunut yksipuolisesti koulutuksen yksikköhinta (euroa/opiskelijatyöpäivä) laadun kustannuksella. Vuoden 2004 valtion talousarviossa koulutuksen hankintamäärärahoja korotettiin juuri tämän ongelman takia.

Kansainvälinen tutkimus osoitti, että työvoimakoulutuksen kilpailuttamista on lisätty EU-maissa, mutta silti markkinaperusteinen hankintajärjestelmän käyttö on useimmissa maissa melko rajallista (Työministeriö 2003, 37). Tätä voi pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon kilpailuttamisessa käytännössä esiintyneet ongelmat. Kilpailuun perustuvaa hankintajärjestelmää ei tässä valossa pitäisi laajentaa vaan saada nykyinen järjestelmä toimimaan mahdollisimman hyvin. Jokavuotisen kilpailutuksen sijasta on hyvä, jos koulutussopimuksia tehdään useampivuotisiksi.

Yhteishankintana toteutettavassa työvoimapolitiisessa henkilöstökoulutuksesta on otettava huomioon ja pyrittävä välttämään mahdolliset kilpailua vääristävät elementit (ks. raportin luku 3.2).



Opintotuki ja opiskelijamaksut

Kuinka tarkoituksenmukainen ja oikeudenmukainen nykyinen tuki- ja opintomaksusysteemi on? Opiskelumaksuja koskeva säännöstö on hajanainen ja vaikuttaa osin riittävästi koordinoimattomalta mm. kannustusvaikutusten optimoinnin kannalta.

Arajärven (2003) selvitys osoittaa, että opiskelijamaksuissa on eräiltä osin kohtuullistamistarpeita. Ne saattavat nousta niin korkeiksi, että ne ovat este koulutukseen hakeutumiselle samoin kuin tasa-arvon toteutumiseksi (ks. myös Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005, 11). Arajärven (2003, 32) mukaan ensisijainen ratkaisu olisi valtionosuuksien yksikköhinnan tai muun vastaavan valtionosuuden laskentaperusteen korjaaminen lähemmäksi todellisia kustannuksia. Tällöin paine muuhun rahoitukseen, kuten opiskelijamaksuihin, vähenisi.

Selvitysmiehen arvioinnin perustella voidaan päätyä siihen, että tukisysteemiä olisi tarkistettava niin, että eri tukikeinojen kannustinvaikutuksissa ei olisi ristiriitaa ja että niiden yhteisvaikutus olisi tehokkaampi.

On erittäin perusteltua kehittää työttömien koulutustukia niin, että koulutuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pääosin vaihtoehtoisia passiivisesta työttömyysturvasta aiheutuville menoille. Jos tarkistukset johtavat nopeutuvaan työllistymiseen, yhteiskunnalliset kokonaiskustannukset laskevat ja yhteiskunta saa hyvinvointivoiton. Eri tukien perusteettomat eroavuudet tulisi poistaa ja ottaa huomioon koulutustuen ja koulutuspäivärahan samaan lainsäädäntöön siirtämisen edut. Periaatteeksi tulisi ottaa, että kaikkia kolmea aikuiskoulutuksen toimeentulojärjestelmää (aikuiskoulutustuki, koulutustuki ja -päiväraha) tulisi arvioida koordinoitusti, kun jotakin järjestelmän osaa muutetaan (Arajärvi 2003, 60). Tässä on syytä yhtyä Arajärven arvioihin.

Opintoseteliä käytetään nykyisin opiskelijamaksun alentamiseen, mikä rajaa sen käytön opiskelijalle maksullisiin opetuksen muotoihin. Vaihtoehtoisesti sitä voitaisiin käyttää myös laajemmin rahoittamaan koulutusta valtionosuusjärjestelmän tapaisesti. Arajärven mukaan opintoseteli on tarkoituksenmukaista pitää opiskelun kustannusten lisärahoituksena, ei valtionosuutta korvaavana rahoituksena (mt. 35–36). Hän ehdottaa, että opintosetelien käyttöä laajennettaisiin nykyisestä ja niitä annettaisiin lähinnä maahanmuuttajille, työttömille ja maatalousyrittäjille paitsi lyhytkestoi-

seen rajatusti myös pitkäkestoiseen ammatilliseen koulutukseen. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä korosti, että opintosetelit tulisi osoittaa ensisijaisesti niille ryhmille, joiden opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset, erityisesti lyhytkestoisen koulutuksen ollessa kyseessä (OPM 2002).

5 Palvelukyky kansalaisen näkökulmasta

Koulutuspolitiikassa ammatillisen aikuiskoulutuksen palvelukyky tarkoittaa yhtäältä innovatiivisten huippuosaajien, toisaalta joustavasti työllistyvien kansalaisten elinikäisen oppimisen toteutumista. Kun kansalaisuus määrittyy elinikäiseksi oppijuudeksi, koulutuksen palvelukyvyn kriteeriksi tulee yksilöllisen, kaikilla elämänalueilla tapahtuvan oppimisen ennakointi, diagnosointi, validointi ja ohjaus. (EU commission 2005; KeSu 2003.) Valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti (2005) pitää palvelukyvyn edellytyksenä useiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvissa tehtävissä ja toimintamuodoissa sitä, että organisaatio on verkottunut ja se todella toimii yhteistyössä.

Tässä luvussa arvioidaan, miten tarjolla oleva koulutus vastaa työikäisten kansalaisten oppimistarpeisiin ja koulutusodotuksiin. Aluksi arvioidaan koulutuksen saavutettavuutta ja responsiivisuutta aikuisten elämäntilanteille. Toiseksi luonnehditaan ammatillista aikuiskoulutusta ohjaavia pedagogis-didaktisia lähtökohtia, sitten aikuiskasvatuksen tai -koulutuksen ammattilaisuuden tilaa. Lopulta kysytään ammatillisen aikuiskasvatuksen paikkaa ammatillisen ja aikuiskoulutuksen kokonaisuudessa.

5.1 Aikuisten opiskelumahdollisuudet ammatillisessa koulutuksessa

Valtakunnallisissa selvityksissä painottuu usein opiskelijoiden opintoihin osallistumista estävien tekijöiden selvittäminen. Tulokset tuovat esiin aikuisten koulutushalukkuuteen perinteisesti vaikuttavia tekijöitä: ajanpuute, työolosuhteet, perhe, toimeentulo, koulutuksen mielekkyys ja hyödyllisyys. (Esim. Kokkila 2004.) Näihin aikuiskoulutuksen järjestäjät voivat vaikuttaa varsin rajallisesti, sillä ratkaisut tehdään kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten kesken, työvoima-, sosiaali- ja koulutuspolitiikassa.

Työikäisestä väestöstä 26 % on ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa. Tämän väestöosanan pitäminen työelämässä on nähty aikuiskoulutuksen keskeiseksi tehtäväksi. Toisaalta muuttuvat työn ehdot vaativat aikaisempien tutkintojen ajantasaistamista ja täydentämistä joko täydennys- tai jatkokoulutuksen avulla. Koulutukseen osallistujien määrät ja tarjotut opiskelumuodot muodostavat yhden indikaattorin, jolla kuvataan tavoitteiden toteutumista.

Taulukko 12 osoittaa aikuisten tutkintotavoitteisen koulutuksen olevan laajaa. Toisen asteen ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistui noin 75 000 henkeä vuonna 2003. Eri maakunnissa väestö osallistuu suunnilleen samassa suhteessa 25–64-vuotiaiden määrään. Uudellamaalla, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla osallistuminen oli keskimääräistä jonkin verran yleisempää, Kymenlaaksossa, Kainuussa ja Etelä-Karjalassa vähäisempää.



Taulukko 12. Aikuisille järjestettyyn koulutukseen osallistuneet maakunnan ja koulutustyyppin mukaan vuonna 2003

	Lukio	Ammatillinen peruskoulutus (näyttötutkintoon valmistava)		Ammattitutkintoon valmistava koulutus		Erikaisammattitutkintoon valmistava koulutus		Ammattikorkea- koulu	Yhteensä
		Oppilaitos- muotoinen	Oppisopimus	Oppilaitos- muotoinen	Oppisopimus	Oppilaitos- muotoinen	Oppisopimus		
Uusimaa	4 281	4 044	6 000	2 809	4 537	1 748	4 367	6 980	34 766
Itä-Uusimaa	65	377	360	81	237	49	224	100	1 493
Varsinais-Suomi	937	1 002	1 097	1 136	1 204	136	721	1 135	7 368
Satakunta	668	647	735	623	807	158	421	910	4 969
Kanta-Häme	471	435	599	541	343	79	347	1 133	3 948
Pirkanmaa	1 659	1 113	1 701	687	1 334	152	1 032	1 373	9 051
Päijät-Häme	602	544	843	302	702	79	414	960	4 446
Kymenlaakso	250	419	339	273	473	27	373	516	2 670
Etelä-Karjala	203	322	309	271	410	14	174	461	2 164
Etelä-Savo	376	617	519	238	418	72	196	946	3 382
Pohjois-Savo	588	734	914	491	704	105	413	1 170	5 119
Pohjois-Karjala	271	616	361	589	512	134	363	657	3 503
Keski-Suomi	399	1 326	811	558	1 011	33	499	922	5 559
Etelä-Pohjanmaa	207	590	473	559	521	93	300	590	3 333
Pohjanmaa	136	589	390	399	677	46	220	670	3 127
Keski-Pohjanmaa	89	374	206	117	263	25	67	249	1 390
Pohjois-Pohjanmaa	885	806	1 219	1 269	1 044	284	481	1 247	7 235
Kainuu	193	1	173	36	311	0	47	245	1 006
Lappi	612	443	832	476	874	35	355	1 200	4 827
Yhteensä	12 892	14 999	17 881	11 455	16 382	3 269	11 014	21 464	109 356

Lähde: Aikuisten opintosektoryöryhmän väliraportti 2006

Taulukko 13. Tutkintoon johtamattomaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuminen 2004

Koulutus	Osallistujat
Lisäkoulutus	79395
Oppisopimuslisäkoulutus	2961
Työvoimapolitiittinen	51995
Työnantajan tilaama	298839
Yhteensä	433190

Lähde: Tilastokeskus, koulutustilastot

Taulukoiden 12 ja 13 lukujen summa osoittaa yli puolen miljoonan aikuisen saavan ammatillista koulutusta vuosittain.

Näyttötutkintoon valmistava koulutus on lisännyt ammatillista perustutkintoa suorittavien aikuisten määrää nopeasti, ja se lähenee jo puolta yli 24-vuotiaiden osallistujien määrästä. Opiskelusta lähes kaksi kolmasosaa tapahtuu ammatillisissa oppilaitoksissa, noin 30 % opiskelee ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa ja loput vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Yllättävää on, että yli 50-vuotiaatkin ovat osallistuneet koulumaisempaan opiskeluun useammin kuin näyttötutkintoon valmistavaan niin, että jälkimmäisen osuus ylitti 50 % vasta 2001. Kaikkiaan 1200 vähintäänkin 50-vuotiasta opiskelijaa opiskeli ammatillista perustutkintoa koulumaisesti vuonna 2002. Oppisopimusopiskelijoina heitä oli lähes saman verran – 7 % oppisopimusteitse ammatillista perustutkintoa suorittavista. Vähintään 25-vuotiaiden osuus oppisopimusopiskelijoista on lisääntynyt 64 prosentista 70 prosenttiin vuodesta 1999 vuoteen 2002.

Nuorten osallistuminen oppisopimusmuotoiseen ammattitutkintoon valmistavaan koulutukseen on vähentynyt. Kun samaan aikaan vähintään 25-vuotiaiden määrä on pysynyt suunnilleen samana, on se merkinnyt heidän suhteellisen osuutensa kasvua tutkintoa suorittavista. He myös suorittavat ammattitutkinnon huomattavasti useammin oppisopimusteitse. Ammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa on opiskellut keskimäärin runsaat 8 000 vähintään 25-vuotiasta opiskelijaa, mikä on noin kolme neljäsosaa kaikista opiskelijoista. Tyypillisin ikäluokka ovat kuitenkin 20–24-vuotiaat. Vuonna 2002 jo joka kymmenes opiskelija oli yli 50-vuotias. Ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa opiskelee 55 % ja ammatillisissa



Taulukko 14. Ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmaperusteisen ja näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen opiskelijat ja näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen opiskelijoiden osuus (n-%) ikäryhmän opiskelijoista yhteensä 1999–2003

Ikä	1999		2000		2001		2002		2003	
	lkm	n-%	lkm	n-%	lkm	n-%	lkm	n-%	lkm	n-%
15–24	99 338	1,7	103 163	1,8	108 789	2,7	105 247	2,3	109 843	2,5
25–	16 799	25,5	18 769	35,5	21 668	44,9	19 421	40,6	23 223	50,3
Yhteensä	116 137		121 932		130 457		124 668		133 066	

Lähde: Opm 2005:20, Aikuiskoulutuksen vuosikirja, 53

Taulukko 15. Ammattitutkintoon valmistavan koulutuksen oppisopimusopiskelijat 1999–2003

Ikä	1999		2000		2001		2002		2003	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
15–24	4 482	25,9	3 905	23,1	2 944	18,8	3 381	20,8	2 797	17,1
25–	12 839	74,1	12 953	76,9	12 714	81,2	12 833	79,2	13 564	82,9
Yhteensä	17 321	100	16 858	100	15 658	100	16 214	100	16 361	100

Lähde: Opm 2005:20, Aikuiskoulutuksen vuosikirja, 74

oppilaitoksissa erikois- ja erityisoppilaitokset mukaan luettuna 35 % aikuisopiskelijoista. Kansanopistot ovat suurin ammatillinen kouluttaja vapaan sivistystyön sektorilla.

Erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa vähintään 25-vuotiaitten osuus on myös kasvanut 82 prosentista 89 prosenttiin vuodesta 1999 vuoteen 2002. Tyypillisin opiskelijaikäluokka on 30–39-vuotiaat. Valmistavassa koulutuksessa on ollut vuosittain vajaa 3000 opiskelijaa. Oppisopimusopiskelijoiden määrä on kasvanut viisinkertaiseksi vuosina 1999–2002, noin 8400 opiskelijaan. Oppisopimusopiskelijoista aikuisopiskelijoiden osuus oli 2002 jo 96 %. Koulutukseen osallistutaan tavallisimmin 30–39-vuotiaana, mutta vähintään 50-vuotiaiden osuus on ollut kasvussa vuosina 1999–2002: se on noussut 9:stä 15 prosenttiin.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen tilastojen mukaan suurin osa on suorittanut vähintään ammatillisen perustutkinnon. Myös korkeakoulutut-

kinnon suorittaneiden osuus on kasvamassa, vaikka poliittisena tavoitteena on ollut puutteellisesti koulutettujen tai ilman ammatillista koulutusta jääneiden vetäminen mukaan aikuiskoulutukseen. Seuraavat prosenttiluvut perustuvat vuonna 2002 koulutuksessa olleiden määrään. Tarkastelussa on mukana myös ikäluokka (20–29-vuotiaat), joka ensimmäisenä ammatillisen koulutuksensa päättäneenä ikäluokkana astuu työelämään.

Ammatillinen peruskoulutus:

- Opetussuunnitelmaperusteinen: aikaisemmin vähintäänkin ammatillinen perustutkinto on 61 prosentilla yli 24-vuotiaista ja 26 prosentilla 20–29-vuotiaista, korkeakoulututkinto yhteensä 382:lla ja nuorimmalla ikäryhmälläkin 156:lla
- Näyttötutkintoon valmistava: vähintäänkin aikaisempi ammatillinen perustutkinto on 67 prosentilla yli 24-vuotiaista, 48 prosentilla 20–29-vuotiaista, korkeakoulututkinto 321:llä ja 20–29-vuotiaistakin 106:lla
- Oppisopimusperusteinen: vastaavat luvut ovat 63 %, 47 %, 208 ja 69

Ammattitutkintoon valmistava koulutus:

- Oppilaitoskeskeinen: aikaisemmin vähintäänkin ammatillinen lisäkoulutus 31 prosentilla yli 24-vuotiaista, 14 prosentilla 20–29-vuotiaista, korkeakoulututkinto kaikkiaan 468:lla ja 138:llä 20–29-vuotiaista
- Oppisopimusperusteinen: vastaavat luvut ovat 35 %, 23 %, 435 ja 152

Erikoisammattitutkintoon valmistava koulutus:

- Oppilaitoskeskeinen; vähintäänkin aikaisempi opistotasoinen tai ammatillisen korkea-asteen koulutus yli 24-vuotiaista 31 prosentilla, 22 prosentilla 25–34-vuotiaista, korkea-asteen tutkinto kaikkiaan 251:llä ja 66:lla 25–34-vuotiaista
- Oppisopimusperusteinen: vastaavat luvut ovat 53 %, 45 %, 1870 (53 %) ja 439 (19 %)



Elinkeinorakenteen muuttuessa muuttuu myös ammattirakenne ja uusissa tehtävissä tarpeellinen koulutus, eikä kaikilla vanhentuneen koulutuksen saaneilla ole luontevaa vertikaalista etenemistietä omalla alallaan koulutusjärjestelmässä. Kolmella prosentilla ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuvista on koulutusurallaan jo korkeakoulututkinto ja 11 prosentilla opisto- tai ammatillisen korkea-asteen tutkinto. Lähes 10 000:lla ammatillisessa koulutuksessa olevalla on takanaan opistoasteen tai ammatillisen korkea-asteen tutkinto. Yli 50-vuotiaista yli 600:lla oli korkea-asteen tutkinto, opisto- tai ammatillisen korkea-asteen tutkinto puolestaan 1 247:llä. Myös 1 126 nuorta palaa lähes välittömästi korkea-asteen opinnot päätettyään uudelleen opintoihin. Yhteishaussa ammatilliseen peruskoulutukseen hakeneista 5 017 oli vähintään 25-vuotiaita. Heistä vain 28 % oli ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa.

Aikuiskoulutuksen vuosikirjan (OPM:n julkaisuja 2005, 20) mukaan lähes 5 000 korkea-asteen koulutuksen saanutta henkilöä suoritti toisen asteen opintoja (ammatillinen peruskoulutus, ammattitutkinto, erikoisammattitutkinto). Ylivoimaisesti suosituin erikoisammattitutkinto on johtamisen erikoisammattitutkinto, JET, jota opiskelevista suuri osa on korkeakoulututkinnon suorittaneita. Useat yritykset ja julkisyhteisöt hyödyntävät toisen asteen koulutusta oman henkilöstönsä kehittämisessä.

Toisen asteen koulutuksen ja erityisesti johtamisen erikoisammattitutkinnon suosio korkeakoulutettujen koulutusmuotona perustuu siihen, että merkittävä osa niiden rahoituksesta kanavoidaan osana valtion ammatilliseen aikuiskoulutukseen osoittamaa rahoitusta.

Oppisopimuskoulutusta on pidetty suoritustason koulutusmuotona, joka tuottaa ammatillista osaamista ja tutkintoja. Esimerkiksi Opetusalan koulutuskeskus (Opeko) järjestää oppisopimuskoulutuksena yhteistyössä Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen kanssa johtamisen erikoisammattitutkintoon johtavan koulutuksen oppilaitosjohdolle. Kohderyhmänä ovat perusopetuksen rehtorit, sivistystoimenjohtajat, vapaan sivistystyön ja aikuis-koulutuskeskusten, ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen johtajat sekä koulutuspäälliköt, siis jo johtajina toimivat ja korkean koulutuksen hankkineet henkilöt. Kysymyksessä on siis oman asiantuntemuksen vahvistaminen ja erikoisosaamisen syventäminen. Eikö tällainen lisäkoulutus kuuluisi täydennyskoulutuksen tai henkilöstökoulutuksen tehtäviin? Koulutusmarkkinat vaativat järjestettävältä koulutukselta tutkin-

non validoinnin ennen kuin se on tarjonnaltaan kilpailukykyinen. Tilanne osoittaa sitä, ettei vallitseva koulutuspolitiikka perustu realistisiin käsityksiin ammatillisen koulutuksen merkityksestä yksilöille ja elinkeinoelämälle. Ammatillisen ja korkea-asteen perus- ja täydennyskoulutuksen tavoitteiden sekä sisältöjen järkevää sovittaminen toisiinsa edellyttäisi kokonaisvaltaista koulutuspoliittista uudelleenarviointia.

Kun vuonna 1995 ammatilliset opintonsa aloittaneelta 42 501 vastaajalta kysyttiin heidän tutkintotilannettaan kuusi vuotta myöhemmin, vuonna 2001 aloitettu sama tutkinto oli valmiina 29 292 koulutetulla. Ilman tutkintoa edelleen oli 9 524 (22 %), ja 3 685 (9 %) oli hankkinut eri tutkinnon. Moninkertaisen koulutuksen määrä on niin suuri, ettei voi välttyä vaikutelmalta, että aikuiskoulutusta käytetään suurelta osin paikkaamaan koulujärjestelmän puutteita. Sitä ei siis käytetä tukemaan yksilön ura- ja osaamiskehitystä. Vallitseva tapa saada osaamisensa tunnustettua on hankkia koulutusjärjestelmän takaama tutkintotodistus.

Kokkilan (2003) tutkimuksen tulosten mukaan vailla toisen asteen tutkintoa olevat 30–54-vuotiaat ovat heterogeeninen ryhmä, jolla on runsaasti aikaisempia kokemuksia aikuiskoulutuksesta. Miltei jokainen (92 %) on osallistunut aikuiskoulutukseen työelämään siirtymisen jälkeen. Suurin osa aikuiskoulutuksesta on liittynyt työhön tai ammattiin (83 %). Noin puolet vailla toisen asteen tutkintoa olevista 30–54-vuotiaista aikoo osallistua koulutukseen haastattelua seuraavan vuoden kuluessa, mutta tutkintoon johtavaan koulutukseen vain 2 %, joista kaikki naisia. Alle puolet (45 %) tuntee tarvitsevansa koulutusta. Tarve kohdistuu niin miehillä kuin naisilla eniten tietotekniikkaan (25 %) ja kieliin (16 %). Kaikki aikuiset eivät koe tarpeelliseksi osallistua ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Järvensivu ja Valkama luonnehtivat ammatillisesta (lisä)koulutuksesta kiinnostumattomia ihmisiä “vähän koulutetuiksi, perinteisiksi, ei-tiimimäisesti organisoidussa yrityksessä työskenteleviksi teollisuustyöntekijämiehiksi, joiden työ ei sisällä suuresti valtaa, muttei myöskään ainakaan kovin pahaan henkiseen kuormittavuuteen johtavaa vastuuta, ja joiden uralla etenemispyrkimykset eivät ole kovin voimakkaita” (Järvensivu & Valkama 2005, 272).

Koulutus näyttää kasautuvan sen aloittaneille. Tarvitaan Noste-ohjelman kaltaisia toimenpiteitä ja hakevaa toimintaa tavoittamaan ne, jotka eivät koe kohdallaan koulutusta merkitykselliseksi. Osalla koulutuksesta syrjäytyvis-



tä vastenmieliset koulukokemukset ja niiden mukanaan tuoma menestymättömyys koulussa muodostavat esteen jatko-opiskelulle. Työnsä menettäneet, koulutuspakon eteen joutuneet ovat menettäneet suuren osan identiteetistään. Työn menettäminen nähdään omaksi syyksi ja tilanteen parantamisyrietykset toivottomiksi. Kolmas ryhmä ovat postmodernin sirpaleyhteiskunnan nuoret, jotka yksittäisten esimerkkien rohkaisemana uskovat hallitsevansa elämänsä ilman tavanomaisia keinoja. Heillä on usein epärealistiset käsitykset henkilökohtaisista kyvyistään ja ominaisuuksistaan. Mitään näistä ryhmistä ei tavanomaisen koulutuksen tarjonnan lisääminen tavoita. Jokainen ryhmä tarvitsee myös erilaiset keinot mukaan vetämiseen.

Kohderyhmän tavoittaminen ja motivointi on haasteellista. Resursseja hakevaan toimintaan ei ole osoitettu riittävästi, eivätkä monet opettajat ole valmiita tai kykeneviä tekemään hakevaa toimintaa. Sitä tekevät henkilöt korostavat suoran kontaktin merkitystä sekä työnantajiin että työntekijöihin, mutta hakeva toiminta on pääasiassa ollut koulutuksesta tiedottamista. Esimerkiksi käytetyin hakevan toiminnan toteutustapa, esitteet, on tuottanut vähiten tuloksia. Noste-hankkeet arvioivat kehittämiskohteeseen kohderyhmän tavoittamisen, työnantajien kohtaamisen ja oppilaitosten oman toiminnan kehittämisen. (Laukkanen 2005.)

5.2 Aikuisten oppimistarpeet ja koulutusodotukset

Julkisesti tuettu ammatillisen aikuiskoulutuksen tarjonta perustuu politiikkojen ja hallinnon määrittelemiin työllistymisen, omaehtoisen ammatillisen kehittymisen ja työorganisaatioiden kehittämisen oppimistarpeisiin ja koulutusodotuksiin. Ensimmäisiä diagnosoiti työvoimahallinto, toista opetushallinto, kolmatta edellä mainittujen kanssa vaikutusvaltaiset työnantajat ja työmarkkinatoimijat. Arviointitehtävän rajauksen takia painopiste on tässä raportissa opetushallinnon tuottamissa aineistoissa.

Opetushallituksen arviointiraporttien mukaan toteutuneista koulutuksista ei käydä millään foorumilla kriittistä keskustelua. Epäonnistuneet koulutukset jäävät osallistujien vahingoksi, ja näin hukataan mahdollisuus oppia virheistä. Näyttötutkintojärjestelmän organisointi on työlästä. Kiintiöjärjestelmässä kilpailuttaminen ei toimi, eikä julkinen sektori hallitse

markkinaelämän sääntöjä eikä kilpailukäsitettä. Tämän vuoksi järjestäjät ja opiskelijat joutuvat eriarvoiseen asemaan, mikä saa aikaan hämmennystä monella tasolla. Koulutusratkaisuja säätelevät enemmän kustannukset kuin aikuispedagogiset tekijät. (Oulun läänin Lääninraportti 2005.)

Aikuiskoulutuksen markkinoinnissa aikuiset toivoivat enemmän tieto- ja tutkintojen ammattitaitotavoitteista ja siitä, miten koulutus toteutetaan. Oppilaitoskohtaisessa opetussuunnitelmassa tai tutkinnon perusteissa eivät koulutuksen tavoitteet olleet joko ollenkaan tai riittävän selkeästi sanottuja. Opettajat olivat kokemattomia suunnittelemaan ja toimeenpanemaan tutkintoihin valmistavaa koulutusta nimenomaan tutkintojen perusteiden pohjalta. Yleensä opetusmenetelmistä ei ollut mainittu mitään. Epäselvyyttä ilmeni myös siinä, kuinka paljon oli lähi-, etä- tai verkko-opetusta ja miten etäopetus toteutettiin. Osa opiskelijoista oli sitä mieltä, että koulutuksesta annettu kirjallinen ennakkotieto ja toteutunut koulutus eivät vastanneet toisiaan. Esitteistä saatu mielikuva oli luonut suuremmat odotukset kuin mitä todellisuus oli ollut. Opiskelijat halusivat myös selkeämpää tasoeroa tutkintojen perusteiden välille: tasoerot olisi pitänyt kuvata selkeämmin perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkintojen välillä. (Hollo 2001, 224–225.)

Opetushallituksen tekemän kyselyn perusteella näyttötutkintojärjestelmä palvelee laajaa väestönosaa, jos ajatellaan koulutettavien ikää ja pohjakoulutusta. Näyttötutkintoja suorittivat jo aikaisemmin jonkin muun koulutuksen saaneet. Korkea-asteella koulutettuja on runsaasti näyttötutkintojen suorittajien joukossa. Työkokemuksen määrässä näyttötutkintojen suorittajilla oli isoja eroja. Jollakin saattoi olla yli 30 vuoden työkokemus siltä ammattialalta, jonka näyttöjä annettiin, kun toisaalta 30 % vastaajista oli kokonaan ilman relevanttia työkokemusta. Alle vuoden työkokemuksella näyttöihin osallistui nelisen prosenttia vastaajista. (Yrjölä 2001, 183.)

Yleisin pitkäkestoinen koulutusmuoto on tutkintoon valmistava koulutus, jonka jälkeen suoritetaan näyttötutkinto. Kaikilla aloilla ei näyttötutkintoa pidetä tarpeellisena, etenkin käsi- ja taideteollisuusalan koulutuksessa tutkintoja suoritettiin vähän. Keskeinen syy tutkinnon suorittamatta jättämiseen oli heikko motivaatio: tutkinnolla ei ollut merkitystä opiskelijan työ- (tai työttömyys)historiassa. Usein tutkinnon vaatimustaso oli asetettu liian korkealle, eikä opiskelijalla ollut tutkinnossa vaadittavaa osaamista. Henkilökohtaiset syyt – pelko epäonnistumisesta, itseluottamuksen



puute jne. – ja se että opetus suunnitelmassa ei vaadita tutkinnon suoritusta, vaikuttivat siihen, että tutkintoa ei suoritettu. Opiskelijoiden mielestä opettajat eivät myöskään kannustaneet suorittamiseen. (Nuotio 2001, 248.)

Yli 90 % vastaajista oli osallistunut johonkin valmistavaan koulutukseen ennen näyttöjä. Valmistava koulutus arvioitiin koulutuksen ja ammattitaidon kehittäjänä ja näyttömenestyksen parantajana arvosanalla 7,6. Koulutuksen kohdistuminen omaan tarpeeseen oli lähes samaa luokkaa. Koulutusta ei pidetty erinomaisena, mutta kuitenkin sen merkitys tutkinnon suorittamisessa oli suuri. Näyttöjen ajankohtaa päätettäessä osallistujien toiveita kuultiin. Myös näyttöpaikkaan oli voinut vaikuttaa vajaa viidennes opiskelijoista, mutta he olisivat halunneet vaikuttaa enemmän siihen. Näyttöjen olennaisimpaan tekijään, tapaan, jolla ammattitaito osoitettiin, voitiin vaikuttaa vähiten. Opiskelijoille ei annettu riittävästi palautetta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Opiskelijat kokivat näyttötutkintojen arvioijat ammatillisiksi asiantuntijoiksi, mutta näiden toimintaa ei kuitenkaan arvioitu kovin hyväksi. Arvioijien koulutuksen ja perehdyttämiseen tulisi kiinnittää huomiota. Näyttöjen suunnittelussa ja arvioinnissa on syytä pohtia, millaista osaamista ollaan hakemassa. Edelleen on mietittävä, mitkä ovat keskeisiä ammattitaidon ja ammatillisen pätevyyden osatekijöitä kullakin ammattialalla ja miten niitä arvioidaan. (Yrjölä 2001, 187.)

Opiskelijat olivat pääasiallisesti tyytyväisempiä opettajilta kuin työpaikkakouluttajilta saatuun palautteeseen. Monet kokivat, että he saivat erittäin vähän palautetta ammattitaitonsa kehittymisestä koulutuksen aikana. Aikuisopiskelijat kokivat oppilaitosten ilmapiirin melko myönteiseksi. Heidän mielestään erilaiset mielipiteet tunneilla olivat sallittuja. Samoin työpaikoilla aikuisopiskelijat kokivat, että heihin luotetaan, heistä ollaan kiinnostuneita ja heitä kannustetaan. Opiskelijoiden kokemaan ilmapiiriin vaikuttivat eniten suhteet opettajaan ja opiskelutovereihin.

Eri koulutusalojen (mm. käsi- ja taideteollisuus, metalli, sähkö- ja kone, marata, lähihoitaja) valtakunnallisista arviointiraporteissa puolet opiskelijoista ilmoitti olevansa suhteellisen tyytyväisiä opintojenohjauksen määrään. Opiskelunohjaukseen ja henkilökohtaiseen ohjaukseen tyytymättömiä oli viidennes. Henkilökohtaisista opiskeluohjelmista (HOPS) mielipiteet vaihtelivat, sillä kaikille opiskelijoille ei ollut laadittu sellaista. Joillekin se oli luvattu laatia, mutta oli kuitenkin jäänyt tekemättä. Työelämän edustajien mielestä opiskelijat saivat aina halutessaan työpaikalla ohjausta,

mutta opiskelijat olivat hieman tyytymättömiä työpaikalla saamaansa ohjaukseen. Puolet opiskelijoista katsoi, että he joutuivat etsimään paljon uutta tietoa eri lähteistä opiskelunsa aikana, viidennes oli asiasta eri mieltä. Osa opiskelijoista oli sitä mieltä, että koulutuksessa luotettiin liikaa aikuisten itseohjautuvuuteen ja kykyyn tai mahdollisuuksiin hankkia tietoja ja ratkaista ongelmia. Opiskelijat arvostivat ammattitaidon parantumista koulutuksen aikana.

Ruotsinkielistä opetusta antavissa oppilaitoksissa opiskelijoiden tyytyväisyys oli korkeampi verrattuna suomenkielisiin oppilaitoksiin. Kaikilla koulutusaloilla ei ole ruotsinkielistä tarjontaa. Viidennes koki saavansa riittävästi lähiopetusta opiskelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Oppitunneilla on aikuisten koulutuksessa parempi työrauha kuin nuorten koulutuksessa. Aikuisopetuksen nopeatempoisuus ei kuitenkaan sovi kaikille opiskelijoille. Aikuisten mielestä opetusjärjestelyt olivat melko joustavia, opinnot oli useammin moduloitu, ja aikuisopiskelijat antoivat palautetta opetuksesta useammin kuin nuoret. (Hollo 2001, 223; Nuotio 2001, 248.)

Aikuiskoulutuksen kansainvälistymisvaatimukset lisääntyvät tulevaisuudessa monin tavoin. Maahanmuuttajien mielestä heidän koulutusjaksonsa ovat liian lyhyitä. Ammatillisten opintojen räätälöity kytkeminen erilaisiin kotouttamiskoulutuksiin olisi tarpeen. Työelämän ja yhteiskunnan sopeutuminen monikulttuurisuuteen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ovat aikuiskoulutuksen keskeisiä haasteita.

Lyhykestoiseen koulutukseen ja ammatilliseen lisäkoulutukseen on lääninraporttien mukaan edelleen tarvetta. Myös jo hankittua koulutusta on yhä enemmän päivitettävä. Taina Tuomen (2005) väitöstutkimus osoittaa, että kansainvälisesti hyvistä lukutaitosaavutuksista huolimatta yksi merkittävimmistä aikuisten ns. suoritustason työntekijöiden ammatillista opiskelua haittaavista tekijöistä on luku- ja kirjoitustaidon rapautuminen, jota tietoteknistyvä työelämä ja vapaa-aika paradoksaalisesti "edistävät". Lääninraporteissa (2005) todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat joustavasti tarjota kansalaisyhteiskunnan vaatimien taitojen opetusta, kuten atk-taitoja, kieliä ja myös äidinkieltä. Kuitenkin opetukselle on tarvetta myös ammatillisissa opinnoissa ja jatko-opinnoissa (ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen perus- ja jatko-opinnot).

Koulutuksen kansainvälistämisen vaatimukset lisääntyvät monin tavoin. Maahanmuuttajien mielestä heidän koulutusjaksonsa ovat liian ly-



hyitä eivätkä varsinkaan miesten mukaan vastaa ammatillisia koulutusodotuksia. Ammatillisten opintojen räätälöity kytkeminen erilaisiin kotouttaviin koulutuksiin olisi tarpeen. Suomalaiseen työelämään integroituminen on keskeisiä maahanmuuttajien haasteita. Kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia kotouttamislain mukaan:

- työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta,
- työvoimapoliittiseen koulutukseen rinnastettavasta koulutuksesta,
- maahanmuuttajan omaehtoisesta koulutuksesta,
- ammatinvalinnanohjauksesta ja kuntoutuksesta,
- työelämävalmennuksesta tai työharjoittelusta,
- valmistavasta opetuksesta.

Taulukko 16 kuvaa näiden toimenpiteiden laajuutta vuosina 2000–2004.

Maahanmuuttajille suunnattu työvoimapoliittinen ammatillinen koulutus pyritään järjestämään yhdessä suomalaisten kanssa. Useissa tapauksissa maahanmuuttajalle annetaan normaalin ammatillisen koulutuksen lisäksi tukiopetusta, jonka turvin opiskelu etenee muiden mukana puutteellisesta kielitaidosta huolimatta. Ennen ammatillista koulutusta voidaan

Taulukko 16. Kotoutumistuen piirissä olevat ja heidän osallistumisensa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ja sijoittuminen avoimille työmarkkinoille v. 2000–2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Kotoutumistuen piirissä vuoden aikana	7 799	8 601	9 096	10 000	10 445
Vuoden aikana ensimmäistä kertaa laaditut kotoutumissuunnitelmat	3 748	5 871	3 807	3 058	3 048
Työvoimapoliittiset toimenpiteet yht. joista	5 896	6 463	7 152	8 248	8 727
- työvoimapoliittisessa koulutuksessa	5 413	5 871	6 610	6 589	7 978
- työvoimakoulutukseen rinnastettavassa koulutuksessa	813	1 344	1 526	2 522	3 571
- ESR-rahoitteisissa toimenpiteissä (koulutus, kuntoutus, työharjoittelu)	628	671	712	617	416
- työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa	1 038	1 185	1 478	1 743	2 166
- ammatinvalinnan tai kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuneet	63	73	78	54	42
- sijoittumiset avoimille työmarkkinoille	3 077	3 311	4 046	5 033	5 504

Lähde: Yhteistyössä kotoutumiskoulutusta toteuttamaan 2005

järjestää valmentava jakso. Maahanmuuttajille suunnatuilla ammatillisilla kursseilla on koulutettu esimerkiksi lääkäreitä, opettajia, sairaanhoitajia, lähihoitajia, asioimistulkkieja sekä erilaisten palvelualojen ammattilaisia. Vuonna 2003 yhteensä noin 1900 maahanmuuttajaa suoritti ammatillisen koulutuksen. Vuoden 2004 puolivuositilaston mukaan suorittaneiden määrä on selkeästi kasvamassa. (Yhteistyössä kotoutumiskoulutusta toteuttamaan 2005)

Maahanmuuttajien pääseminen ammatillisiin opintoihin ei aina ole helppoa, vaikka koulutuksen jälkeen kerättävän palautteen mukaan he ovat sijoittuneet jopa paremmin työhön kuin vastaavan koulutuksen käyneet suomalaiset. Tämä johtunee osaltaan myös siitä, että koulutukseen päässeet on seulottu hyvin tarkoin.

Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus on ammatilliseen koulutukseen liittyvä, sitä edeltävä laajuudeltaan 20–40 opintoviikon koulutus. Kaikesta valmentavasta koulutuksesta maahanmuuttajille suunnataan keskimäärin 5 %. Tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammatillisiin opintoihin siirtymistä varten. Opinnoissa voi olla yksilöllistä joustoa opiskelijan pohjakoulutuksen, taitojen ja tavoitteiden mukaan. Koulutus valmistaa opiskelijoita ammatilliseen koulutukseen yleisesti, mutta voi olla alakohtaisesti painottunutta. Koulutus voi sisältyä henkilön kotoutumissuunnitelmaan, jolloin se voidaan taloudellisten etujen osalta rinnastaa työvoimakoulutukseen. (Yhteistyössä kotoutumiskoulutusta toteuttamaan 2005.)

Ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeli vuonna 2003 yhteensä 4 515 ulkomaan kansalaista. Luvussa on mukana oppisopimuskoulutus sekä aikuisten ammatillinen peruskoulutus. Opetushallitus on myöntänyt vuosittain koulutuksen järjestäjille hakemuksesta erityisavustusta maahanmuuttajien opiskelun tukitoimiin. Sitä on käytetty lähinnä kielen opintojen eriyttämiseen, lisättyyn ohjaukseen ja tukeen ammattiopinnoissa. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien opetussuunnitelmaan tulee sisältyä suunnitelma maahanmuuttajaopiskelijoiden opetusjärjestelyistä. Yhteishaussa ei ole ikärajoja, mutta pääosin aikuiset hakeutuvat ammatillisille aikuiskoulutuslinjoille ja/tai näyttötutkintoihin valmistavaan koulutukseen.

Ammatillisesti aikuisuus on yhtä kompleksista kuin elinkeinojen ja työorganisaatioiden kulloinenkin todellisuus. Aikuisten oppimistarpeet ja kou-



lutusodotukset eivät rakennu vain yksilöllisesti, vaan ne muodostuvat niistä muuttuvista positioista, joita heillä talouden ja työn konteksteissa on. Niinpä aikuisten ammatillisen koulutuksen järjestelyjen ja toteutuksen soveltuvuutta aikuisille ei voi arvioida vain koulutustarjonnan didaktisten ratkaisujen (koulutuksen ajoitus, lähi-/etäopetus, verkko-opetus ja sen tuki, opetuksen tukitoimet) tai opiskelijan ns. lähtötason ja tavoitteiden (HOPS / HEKS) perusteella ottamatta huomioon tarjonnan ja kysynnän rakentumista.

Esimerkiksi ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin saa rahoitusta pienillekin ryhmille, joten niin kouluttajat, työntekijät kuin työnantajat suhtautuvat niihin myönteisesti. Voivathan koulutuksen järjestäjät määritellä tavoitteet, sisällöt ja toteutuksen räätälöidysti yhdessä opiskelijoiden ja työpaikkojen kanssa. Esimerkiksi johtamisen erikoisammattitutkintoja arvostavat niin eri koulutustaustoista ja -aloilta tulevat aikuiset kuin heidän työnantajansa. (Torvinen 2005.) Ammatillisen peruskoulutuksen räätälöinti on vaikeaa, sillä työntekijän – ja työnantajan – käsitys relevantin tutkinnon sisällöstä ja toteutuksesta on harvoin selkeä. Lisäksi tutkinnon vaatimusten mukainen opetus vaatii suuria opiskelijaryhmiä ja tulee kalliiksi. Vaikka työntekijät ja työnantajat toivovat mahdollisuutta myös ei-tutkintotavoitteisiin (ei-opetussuunnitelmaperusteisiin) opintoihin, rahoittajat pyrkivät edelleen lisäämään tutkintotavoitteisuutta.

Yhteiskunta- ja taloustieteelliset tilastot sekä tutkimukset osoittavat, että suomalaisten elämä ja mahdollisuudet hyödyntää koulutusta ovat viimeisen 10 vuoden aikana erilaistuneet, ja taloudellinen ja sosiaalinen liikkuvuus vähentynyt (esim. Melin 2005). Aikuisten asemat suhteessa intensivoituvaan ja epävarmaan työelämään liittyvät koulutuksen mielekkyyden kokemiseen. Vaikka jatkuva muutos ja oppiminen eivät olisi aikuisille yhtä tärkeää kuin ammatillinen arvostus ja työn jatkuvuus, pärjääjät pyrkivät varmistamaan sen jatkuvalla oppimishalun osoittamisella. (Lehto & Sutela 2004.) Ammatillisen aikuiskoulutuksen koko palettia henkilöstönkehittämisestä yliopistollisiin jatkotutkintoihin voivat asemansa ja uransa edistämiseen käyttää parhaiten nousevilla aloilla toimivat yritykset ja yksilöt. Heidän aiempi ammatillinen kokemuksensa ja koulutuksensa saa siitä lisäarvoa. Muodolliset työ- ja koulutussuoritukset markkinoilla hiipuvilta aloilta, vakiintuneiden työmarkkinoiden ulkopuolelta (maahanmuuttajat, naiset yms.) tai suoritusten puuttuminen kapeuttavat aikuisten valinnat ja

pääsyn lähinnä työmarkkina- ja oppimiskelpoisuuteen rajoittuvaan koulutukseen.

Valtionhallinnon rahoituslähtöisessä määritelmässä “aikuiskoulutus” on “aikuisille tarkoitettua koulutusta”. Tarkoituksenmukaisuuden määrittelee rahoittaja – OPM, TM, EU – ja koulutuksen “tilaajat”, joiden tulkinnot oppimistarpeista jättävät vähän tilaa erilaisten aikuisten omille tulkinnoille.

5.3 Aikuisten ammatillista kasvua tukevat järjestelyt

Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa tärkeimpiä didaktisia työkaluja ovat osaamiskartoitukset ja opintojen henkilökohtaistaminen, niin suunnitelmiin kuin suoritusten – näyttöjen – osalta. Ohjaustoiminnan kehittäminen taas on tärkein ammatillisen koulutustason nostamisen, työelämälähtöisyyden sekä henkilökohtaistamisen keino. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa on näihin päiviin asti painottunut ohjauksen tulkinta ammattikasvatuksen osaksi, alan ammattilaisopettajan vastuulla tapahtuvaksi toiminnaksi. Koulutuksen ammatilliset tavoitteet ovat säädelleet opiskelijan yleiseen elämäntilanteeseen – sosiaaliin, terveydellisiin tai toimeentulo-ongelmiin – liittyvää ohjausta.

Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen

Osaamiskartoitusten esikuvana ovat olleet mm. suuryritysten henkilöstön kehittämiseen kehitetyt osaamiskartoitusmallit. Opetushallituksen tuottama osaan.fi -sivusto sisältää osaamiskartoitusohjelman, jolla henkilö voi arvioida omaa osaamistaan suhteessa tutkinnon ja sen osien perusteisiin. Tämä ohjelma on nähty hyväksi työkaluksi yksilön aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamisessa. Siitä on ollut myös apua HenSua, HOPSia ja HEKSiä suunniteltaessa. Mikäli hakijalla on jo kiinnostusta asiaan ja hän pystyy käyttämään Internetiä, se on tietysti laajasti käytettävissä. Työorganisaatioiden kokonaisosaamisen kartoituksessa ohjelmaa pidetään liian raskeana. Koulutuksen suunnittelijoiden ja toteuttajien sekä työntekijöiden ja työnantajien mielestä se on kuitenkin sanastoltaan käytännölle vierasta eikä mahdollista henkilökohtaista vuorovaikutusta. Tutkintoperustainen



kieli voi estää oman osaamisen arvioinnin, vaikka opiskelija osaisikin tutkinnossa vaadittavat asiat. (Laaksonen & Heikkinen 2005.)

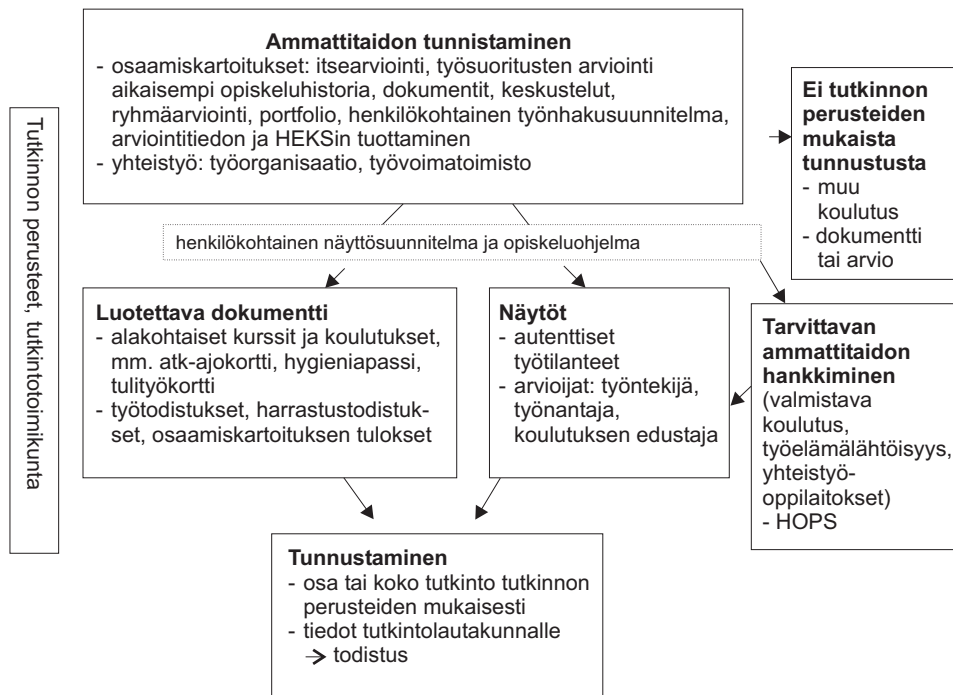
Osaamiskartoituksia kehitetään tavoitteena parantaa osaamisen tunnistamis- ja tunnustamisjärjestelmiä. Osaamisen tunnistamis- ja tunnustamistoimintaa voi pitää tärkeänä kaikessa ammatillisessa koulutuksessa, vaikka se poliittisen ja rahoitusohjauksen takia toistaiseksi painottuu näyttötutkintojärjestelmän luomiseen. Tällä hetkellä osaamisen tunnistamisen voi jakaa kolmeen tyyppiin (Aikaisemmin hankitun... 2004). Se on:

- osa koulutuksen tai tutkinnon suorittamista, jolloin osaaminen selvitetään ja dokumentoidaan ja sen pohjalta korvataan osa koulutuksen tai tutkinnon opintokokonaisuuksista,
- osa jatko-opintokelpoisuuden ja jatko-opintoedellytyksen arviointia, jolloin selvitetään opintojen aloittamisen kannalta relevantti yksilöllinen lähtötaso ja tarpeet sekä
- osa työpaikkojen henkilöstön kehittämistä, palvelussuhteen hakua tai muun liikkuvuuden tukemista.

Näyttötutkintojärjestelmässä tapahtuvaa osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen prosessia voi kuvata kuvion 4 avulla.

Muutamit NOSTE-hankkeet ovat tuoneet esille, että opiskelijoiden aikaisempaa osaamista ei ole riittävästi tunnustettu, mikä on johtanut pidempään opiskeluaikoihin (Laukkanen 2005). Näyttötutkintojärjestelmän kokonaisarviointi (Yrjölä ym. 2001) osoittaa, että vain pieni osa tutkinnon viime vuosina suorittaneista ei ollut osallistunut valmistavaan koulutukseen. Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, kun valmistavan koulutuksen opettajat osallistuvat tutkintojen organisointiin ja arviointiin.

Tutkintotoimikunnat ja arvioijat voivat päättää oman alansa tunnistamis-tunnustamiskäytännöistä tutkintojen perusteiden pohjalta. Alakohtainen ohjeistus vaihtelee tutkintotoimikunnittain niin sisällöiltään kuin yksityiskohtaisuudeltaan. Yli 90 % näyttötutkintoja suorittavista osallistuu valmistavaan koulutukseen. Rahoituksesta 8 % kohdistuu näyttöihin, vaikka niiden järjestäminen on paljon kalliimpaa (esim. 30 %), jolloin valmistava koulutus palvelee järjestäjän rahoitus- eikä osallistujan kehittymistarpeita. Toisinaan tutkinnon järjestämistä on pidetty maksullisena palvelutoimintana, jolloin kaikki näytön kustannukset on peritty opiskelijoilta



Kuvio 4. Ammattitaidon tunnistaminen ja tunnustaminen (Laaksonen & Heikkinen 2005)

itseltään: esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon suorittaja voi joutua maksamaan siitä 1 680 euroa.

Osaamiskartoitus ja näyttökoe eivät mahdollista kokemuksellisen ja hiljaisen taitotiedon osoittamista. Lisäksi joidenkin ammatillisten tutkintojen perusteet ovat niin vaativat, ettei käytännön kokemus riitä näyttöihin. Työntekijät ja työnantajat eivät ole motivoituneita pelkästään olemassa olevan osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen, ellei siihen liity osaamisen kehittämistä ja lupauksia toiminnan edistämisestä. (Laaksonen & Heikkinen 2005.)

Keski-Suomessa osaamiskartoituksia on kehitetty näyttötutkintojärjestelmää laajemmin, ammatillisia opintoja, ohjausta ja koulutusta tukemaan. Esimerkiksi Puhtauspooli-hankkeen osaamiskartoituskursseilla on koulutettu työhallinnon ja työpaikkojen edustajia, ja Koulutusmallit työssäkäyväälle väestölle -hankkeen osaamiskartoituksia on käytössä noin 40 oppilaitoksessa. Ammattikorkeakoulussa kehitellään työssäoppimisen tunnistamis- ja tunnustamismenettelyjä kouluttamalla työorganisaatioiden henki-



löstönkehittäjiä. Osaamisen kartoitus opintojaksone on käytössä valmistavassa koulutuksessa, mutta edellyttää koulutuksen aloittamista. Samanarvoisuuden periaate ei toteudu, jos aikuisen on aloitettava opiskelu ennen osaamistasonsa arviointia.

Ohjaus- ja opetusjärjestelyt

Tulkinnat kehitteillä olevan ohjaustoiminnan tarkoituksista ja luonteesta ovat hyvin erilaisia ja jäävät opiskelijoille usein hämäräksi tai tuntemattomiksi (Aikuisten opintojen ohjauksen arviointi 3–4/2004). Koulutuksen – ja työnkin – ulkopuolelle joutuvat ja jäävät eivät vapaaehtoisesti hakeudu tarjottuun koulutukseen tai etene siellä halutulla tavalla. Hakeva toiminta ei esimerkiksi ole onnistunut Nosteessa, vaan joissakin lääneissä tukirahojaa on jouduttu palauttamaan. (Laaksonen & Heikkinen 2005.) Arvioinnissa on kritisoitu ohjausta oppilaitos-, resurssi- ja ohjaajakeskeiseksi (mm. Aikuisten ohjauksen arviointi 3–4/04). Kukin koulutuksen järjestäjä haluaa ohjata vain omilla koulutuksissaan olevia opiskelijoita. Rahoitus perustuu järjestettyyn opetukseen, joten ohjaus on järjestettävä opetuksen nimissä, ja ohjaajat haluavat määritellä ja kontrolloida sitä omien näkemystensä mukaan.

AiHe-hankkeessa kartoitetaan ohjauksen ajankäyttöä suunnitteluvaiheeseen, näyttötutkinnon suorittamisen ja tarvittavan ammattitaidon hankkimisen välillä. Pääpaino on suunnitteluvaiheen henkilökohtaistamisessa ja siinä, että aiempi osaaminen tunnustetaan ja tunnustetaan eikä pyritä koulumaisiin ratkaisuihin. Työvoimapolitiisessa koulutuksessa ohjauksen määrä riippuu hankintasopimuksen ehdoista ja kokonaisuudesta. Koulutuskokonaisuuksien hankinnassa koulutuspaketti otetaan usein ensin, sitten vasta opiskelijat. Mikäli työvoimapolitiisena koulutushankintana tehdään ensin osaamiskartoituspaketti, tulee tutkinnon suorittamisen henkilökohtaistaminen entistä näkyvämmäksi. Työvoimatoimistojen koulutus- ja ammattitietopalvelut toimivat opintojen ohjauspalveluina koko väestölle. Työvoimatoimistoista saa tietoa koulutusmahdollisuuksista, opintojen rahoituksesta, aloista ja ammanteista.

Yksilöllinen tutkinnon tai tutkinnon osan suorittamistapa edellyttää ohjaukseen riittävästi työaika. Esimerkiksi Keski-Suomen Koulutusmallit työssäkäyväälle väestölle -hankkeessa henkilökohtaisten näyttösuunnitel-

mien ja opiskeluohjelmien laadintaan on käytetty useita työtunteja. Henkilökohtaisten tapaamisten lisäksi annetaan puhelimitse, sähköpostitse, verkossa tai ryhmässä tapahtuvaa ohjausta. Sitä on opintojen alkupuolella enemmän ja myöhemmin tarpeen vaatiessa, myös HenSujen ja Hopsien päivittämisen yhteydessä.

Opinto-ohjauksen tila aikuisoppilaitoksissa -tutkimuksessa kysyttiin aikuisopiskelijoilta myös työhallinnon ohjauspalveluista. Ammatillisissa oppilaitoksissa 23 %, ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa 36 % ja ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa 15 % oli käyttänyt niitä. Kuitenkin suuri osa (66 %, 57 %, 73 %) ei joko tiennyt niiden olemassaoloa tai ei muuten pitänyt niiden käyttämistä mahdollisena. Vaikka työvoimatoimistojen ohjauspalvelut ovat periaatteessa kaikkien saatavilla, niin käytännössä ne assoioituvat usein työttömien palveluiksi.

Myös muut kuin Noste-kelpoiset olisivat halukkaita osallistumaan koulutukseen hakevan toiminnan kautta (Kokkila 2003). Erilaisia “yhden luukun” periaatteeseen pohjautuvia Noste-ohjauskeskuksia ja -järjestelyjä hakemisvaiheen koordinoinnissa on kokeiltu alueellisilla innovaatioilla (mm. Pedaklusteri Helsingissä, Kuopion alueen Noste-hankkeen neuvonta- ja ohjauspiste, Satanoste Pohjois-Satakunnassa). Keskuksissa toimii 1–3 päätoimista työntekijää, jotka ovat vastuussa usean kunnan Noste-järjestelyistä ja rekrytoinnista. Heille kuuluvat tiedottaminen, informaatio sekä neuvonnan ja rahoituksen järjestelyt. Ammatilliset kouluttajat huolehtivat puolestaan toimialansa osaamisen kartoittamisesta sekä HOPSien ja HenSujen suunnittelusta. Ohjauskeskukset tai pääkoordinaattori välittävät ideaalitalanteessa opiskelijoiden, oppilaitosten, työnantajien ja pätevyysluotsien sekä Noste-hallinnoinnin välillä.

Suoraan työelämästä tulevien aikuisopiskelijoiden opetusjärjestelyiltä edellytetään mm.

- monipuolisia monimuoto- ja verkko-opetusratkaisuja,
- ilta- ja viikonloppuopintojen järjestämistä,
- opetuksen tuloa työpaikalle ja lähelle työelämää,
- aikaisemmin opitun ja työhistorian sekä kokemuksen ja elämänkokemuksen huomioon ottamista,
- opetuksen henkilökohtaistamista ja konkreettisuutta,
- mahdollisuutta suorittaa tutkinnot osina,
- harjoittelua todellisissa työympäristöissä,



- mahdollisuutta vaikuttaa omiin opintoihin,
- joustavia opetusjärjestelyjä ja ympärivuotista toimintaa sekä pedagogisesti päteviä työelämästä tulevia kouluttajia ja ohjaajia,
- arvioinnin ja palautteen välitöntä yhteyttä opetukseen,
- suoraa ohjausta ammattiin ja työelämän taitoihin,
- tehokkaita koulutuksen ohjausmekanismeja ja julkisen rahoituksen kohdistumista asetettuihin työelämän tavoitteisiin.

Tavoitteet eivät toteudu oppilaitoksissa ikään kuin luonnostaan. Hyvinkin vaihtelevien oppimistarpeiden huomioon ottaminen luonnistuu parhaiten erilaisten aikuisten opettamiseen erikoistuneissa oppilaitoksissa. Oppilaitoksilla tulee olla aikuisten opettamiseen pätevä henkilöstö sekä mahdollisuus laitteiden hankkimiseen ja työelämäsuhteiden luomiseen ja ylläpitämiseen.

Opetusjärjestelyt tehdään maksupalveluita järjestettäessä usein räätälöityjen palveluiden tuottajan ja työyhteisön kehittäjän näkökulmasta. Koulutuksen tarjoajan rinnalle ja ohi nousee tällöin myös liiketoiminnan tai yrityksen näkökulma. Työelämäyhteistyön myötä opetusjärjestelyjen viitekehystenä ja lähtökohtana ovat kyseisen ammattialan yrittäjän ja työntekijöiden tehtävät, asema ja identiteetti sekä prosessit. Kuitenkin oppilaitoksen toimintakulttuuri HenSuineen ja HOPSeineen on saatava sulautumaan muihin näkökulmiin. Tämä edellyttää erikoistunutta ja työelämäorientoitunutta henkilöstöä sekä soveliaita laitteita ja investointeja.

Esimerkkinä verkostoituneen ohjaustyön kehittämisestä on Keski-Suomessa laadittu maakunnallinen näyttötutkinto-, työelämän ja osaamisen kehittämisjärjestelmänsä, alueellinen opetussuunnitelma, johon on kytketty myös ohjausjärjestelmä. (Keski-Suomen alueellinen .. 2005; Laaksonen & Heikkinen 2005.) Siinä sitoudutaan takaamaan ”jokaiselle aikuiselle riittävä ohjaus”. Haasteena on se, mitä ohjaus tarkoittaa koulutukseen eri tavoin osallisille – ammatillisille aikuisopistoille ja muille oppilaitoksille, työpaikkaohjaajille, työvoimaviranomaisille jne. Opiskelijan kannalta ohjauksen olisi oltava sisäisesti ja ”tasollisesti” eriytynyttä, mutta samalla integroitunutta. Maakunnallisella tasolla ohjauksessa on kyse alueellisesta koulutuspolitiikasta ja -hallinnosta, koulutukseen osallistuvien tasolla ohjaus-asantuntemuksen ja -vastuun jakamisesta. Kouluttajien, opettajien ja ohjaajien tasolla puolestaan kyse olisi oman osaamisen kehittämisestä, tun-

nistamisesta ja tunnustamisesta. Keskisuomalaiset kehittävät mm. maakunnallisia verkkoratkaisuja, mutta kouluttajat toteavat, että ilman kasvokkain kohtauksia ihmisten saaminen ohjauksen piiriin ja ohjaamisen jatkuvuus eivät ole mahdollista. Opintojen alkuvaiheessa ohjaus voi sisältää orientaatiojakson, jonka aikana tehdään osaamiskartoituksia. Esimerkiksi Keski-Suomessa, Jyväskylän aikuisopistossa, järjestetään ennen opintojen alkua omaehtoisena koulutuksena eri koulutusalojen infotilaisuuksia.

Ammatilliset aikuiskouluttajat ovat tehneet kehitystyötä kääntääkseen opetussuunnitelmakieltä ja -rakenteita kunkin toimi- ja ammattialan, työorganisaation ja työntekijäryhmän kielelle. Opintojen etenemistä voidaan luonnehtia rastilta toiselle suunnistamiseksi, ja rastit kuvataan ammattialan omalla sanastolla. Aikuiskouluttajat käyttäisivät mielellään osaamistaan myös henkilöstökoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen. Ongelmallisinta on kilpailutettava työhallinnon koulutus: tilaukset perustuvat työllistämistavoitteisiin, eivätkä kilpailijat voi osallistua koulutuksen suunnitteluun.

Rahoittajat tavoitteineen ja kriteereineen asettavat ehtoja esimerkiksi Noste-, AiHe- ja Oppilaan opinto-ohjauksen toteutukselle. Alueelliset toimijat voivat kuitenkin verkostoissaan tehdä sopimuksia ja järjestelyjä, joilla rahoja voidaan käyttää yhteisten opiskelutavoitteiden saavuttamiseksi, silloinkin kun rahoitus on saatu kilpailemalla T&E-keskuksilta tai työvoimamahallinnolta. Pieni ammattioppilaitos on voinut ostaa puuttuvan koulutuksen isommalta, ja kansanopistot voivat tarjota kokonaisuuteen osia. Koulutuksen kierrättäminen työpaikkojen kesken on sen sijaan osoittautunut vaikeaksi. Etenkin pienten työpaikkojen on hankala organisoida toimintansa erilaisten koulutustarkoitusten mukaan. Tämän sijasta työpaikkojen kanssa on etsitty yhteisiä kehittämishankkeita, joihin koulutukseen osallistuvat voivat osallistua yhdessä.

Kouluttajia eivät rohkaise työministeriön varoitukset siitä, että heidän "liiallinen" yhteistyönsä vaarantaa työvoimahallinnon tukeman koulutuksen laatua estämällä "aidon kilpailun" (Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkoston... 2004). Kouluttajien, työvoimatoimistojen ja alan työpaikkakäytösten yhteistyö on johtanut muun muassa uusien, henkilökohtaistettujen opinpolkujen rakentamiseen puhtaanapitoalalla. Lisäksi se on poistanut työttömyyttä ja työvoimapulaa sekä lisännyt huomattavasti osamista alalla ja tutkintoja. Järjestelyissä on voitu joustaa, kun on esimerkiksi



si otettu huomioon se, että yksityisen ja julkisen sektorin pätevyysvaatimukset ovat erilaiset. Näin osa opiskelijoista on voinut työllistyä itseään tyydyttävästi jo ennen – tai ilman – koko tutkinnon suorittamista.

Asiakastyytyväisyyttä vai oppimista?

Aiempiä opintosuorituksia ja työkokemusta ei lueta niin täysimääräisesti hyväksi aikuisilla kuin nuorilla. Ammatillisissa oppilaitoksissa suoritusten korvaaminen on usein opinto-ohjaajan tehtävä, ja siksi prosessi jää vieraaksi muille opettajille. Opetushallinnon arvioinneissa aikuisopiskelijat olivat useimmiten tyytyväisiä opetusjärjestelyihin. Aikuiskoulutuksessa oleville järjestetään opiskelumahdollisuuksia jonkin verran muulloinkin kuin arkipäivisin. Osa aikuistarjonnasta toteutetaan päiväopintoina, osa iltaopintoina. Lisäksi on monimuoto- ja viikonlopputarjontaa. Jonkin verran opiskelumahdollisuuksia tarjottiin myös kesäisin.

Opetushallituksessa on kehitetty opetusministeriön toimeksiannosta asiakastyytyväisyyttä mittaavia kyselyjä, jotka on suunnattu sekä ammatillisten oppilaitosten että oppisopimustoiminnan tarpeisiin yhteistyössä koulutuksen järjestäjien kanssa. (Korpi 2005.) Kyselyt palvelevat oppilaitosten kehittämistoimintaa. Kyselyjä laadittaessa on otettu huomioon niiden yhteensopivuus muun kehittämistoiminnan kanssa – mm. viitekehys ja arviointiasteikko ovat samoja. Ne helpottavat koulutuksen järjestäjiä, sillä niillä he voivat mitata omaa tilannettaan ja verrata sitä muihin koulutusjärjestäjiin.

Asiakastyytyväisyyskyselyjen suunnittelussa on unohdettu kuitenkin yksi tärkeä asia. Jokaisen oppilaitoksen keskeinen ydinprosessi on opiskelijoiden oppiminen. Oppimistuloksia pitää mitata ja seurata, vaikka niiden mittaaminen on hankalaa. Opiskelijoiden oppimistulokset ja asiakastyytyväisyys ovat eri asioita. Oppimiseen vaikuttaa oleellisesti kaksi tekijää: opetus ja opiskelijan oma opiskeluprosessi. Paraskaan opettaja ei saa aikaan hyviä oppimistuloksia, mikäli opiskelija ei ole itse mukana oppimisprosessissa. Opetushallituksessa laadituissa uusissa asiakastyytyväisyysmittauksissa ei edes tiedustella, miten opiskelijan oma prosessi on sujunut, miten usein opiskelija on esimerkiksi ollut läsnä opetuksessa ja miten aktiivisesti hän on kehittänyt omaa oppimistaan. Tilannetta voidaan verrata työssäoppimiskyselyihin, joissa työnantajilta kysytään kaikenlaisia asioita, mutta ei

esimerkiksi sitä, oliko opiskelija läsnä koko ajan työssäoppimisjaksoilla.

Metatutkimukset osoittavat, että opiskelijan tyytyväisyys ja oppimisen laatu eivät korreloi keskenään. Opiskeluprosessien miellyttävyys ei ole tae siitä, että on oppinut. Tarvitaan siis palautejärjestelmä, joka kertoo, mitä koulutus on tuottanut (lisäarvo) ja miten opittua sovelletaan työtehtävien ratkaisuun. Tällaista jatkuvaa palautejärjestelmää työelämän ja oppilaitosten välillä ei vielä ole. Työssäoppimisjaksoilta on mahdollisuus saada palautetta välittömästi. On vain huolehdittava, että palaute tulee myös oppilaitoksissa tiedoksi ja sitä hyödynnetään opetuksen kehittämisessä.

5.4 Ammatillisen aikuiskoulutuksen ammattilaiset

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kyky vastata oppimistarpeisiin ja koulutusodotuksiin perustuu ratkaisevasti koulutuksen suunnittelijoiden, toteuttajien ja arvioijien ammatilliseen osaamiseen. Kyse on myös aikuisten ammatillisen kasvun, koulutuksen asiantuntijuuden ja asiantuntijatiedon tuottamisesta, omistuksesta ja kontrollista. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kentän ammattilaiset toimivat hyvin erilaisin professionaalisiin perintein. Yksinkertaistaen heidät voi luokitella oppilaitoksissa (ammattilliset opettajat), työorganisaatioissa (kouluttajat, henkilöstönkehittäjät) ja koulutushallinnossa sekä opettajien- ja kouluttajien koulutuksessa toimiviin ammattilaisiin.

Vaikka Suomessa *ammattilliset opettajat* ovat suurin ja tärkein ammatillisen oppimisen ja ohjauksen ammattilaisryhmä, ammatillisen aikuiskoulutuksen opettajien pätevyys- ja laatuvaatimukset ovat pisimpään jääneet koulutuspolitiikan ja opettajankoulutuksen marginaaliin. Nykytavoitteissa korostuvat opettajien pedagogisten taitojen lisäksi ohjaukselliset valmiudet henkilökohtaistaa opintoja. Elinikäisen oppimisen periaatteen toteuttaminen edellyttää, että aikuisopiskelijoille turvataan mahdollisuudet saada opintoihin motivoivaa tukea, oppimisvalmiuksia lisäävää ohjausta, opiskelun henkilökohtaistamista sekä tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämistä. (Polo 2004; Luukkainen 2004; Tiilikkala 2004; Jokinen 2002; Vaso ja Vertanen 2000.)

Ammatillisissa oppilaitoksissa on päätoimisia tuntiopettajia ja lehtoreita. Aikuiskoulutuskeskuksissa on kouluttajia, opettajia ja koulutussuunnit-



telijoita. Aikuisopettajien liitto käyttää termiä aikuisopettaja. Vason ja Vertasen (2000, 67) selvityksen mukaan yli puolet aikuiskoulutuskeskusten runsaasta 2 000 opettajasta toimi tekniikan ja liikenteen alalla. Muut suuret ryhmät ovat kaupan ja hallinnon alan opettajat, matkailu- ravitsemis- ja talousalan opettajat sekä sosiaali- ja terveysalan opettajat. Ammatilliset aikuisopettajat ovat toisella asteella ohjaavia kollegoitaan nuorempia, mediaani-ikä 35–39 vuotta, keski-ikä oli 42,3 vuotta. Vanhimmat aikuisopettajat olivat tekniikan ja liikenteen sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla, nuorimmat luonnonvara- ja kulttuurialoilla.

Ammatillista opettajuutta on yleispedagogisoitu aina 1980-luvulta asti: vuonna 1987 poistettiin oppilaitoksissa kasvanut työnopettajien kategoria ja kaikilta opettajilta edellytettiin korkea-asteen tutkintoa. Ammattikorkeakoulu-uudistus puolestaan käynnistyi 1990-luvun alussa ammatillisesta opettajankoulutuksesta. Tuolloin ammattialaan integroidut koulutusyksiköt lopetettiin ja toimintaa keskitettiin, yhdenmukaistettiin ja yleispedagogisoitiin. Valmistuneet opettajat ovat olleet tyytyväisiä koulutuksessa saamiinsa oppimisen ja ohjaamisen valmiuksiin, mutteivät valmiuksiinsa opettaa ammattialakohtaisesti ja huomata oppijoiden erilaisuus. (Vähäsantanen 2004.) Aikuisopettajille on kehitetty viime vuosina niin ammatillisella kuin vapaan sivistystyön puolella erityisiä pedagogisesti pätevöittäviä ohjelmia (mm. VSOP-ohjelman puitteissa käynnistetyt aikuiskouluttajan pedagogiset opinnot ja TUKEVA-opinnot). ESR-rahoituksen ja OPM:n tuella on vuodesta 2000 myös käynnistetty ammatillisten opettajien työssäoppimisohjelma, joka KeSu:n (2004) mukaan on jatkossakin yksi ministeriön ammatillisen koulutuksen kehittämisen painopistealue. Projekteihin mukaan päässeet opettajat ovat voittopuolisesti tyytyväisiä kokemuksiinsa ammattialan ”oikeista” töistä ja katsovat niiden parantavan työelämärelevantin opetuksen ja ohjauksen laatua. (Seppä-Jokela 2005.) OPM:n suunnitelmien mukainen 4 ov:n jakso vaikuttaa kovin lyhyeltä korjaamaan puutteiksi koettua suunnittelemattomuutta tai oppilaitosyhteisön ja johdon välinpitämättömyyttä.

Ammatillisen opettajuuden yleispedagogisointiin ja tutkintotason korottamiseen perustuva laadunparannus ei ole mennyt niin pitkälle kuin ensikertaisessa koulutuksessa. Tämä mahdollistaa aikuisten oppimistarpeisiin ja koulutusodotuksiin joustavasti vastaavan asiantuntijoiden käytön. Paine kaiken ammatillisen opettajuuden yhdenmukaistamiseen kuitenkin jat-

kuu, vaikka myös ensikertaisessa koulutuksessa on kasvavia ongelmia, mikä käy ilmi niin opettajaksi hakeutumisessa kuin opettajuuden asiantuntijuuden työelämärelevanssissakin. Ammatilliset opettajat ovat etenkin teknisillä aloilla nopeasti ikääntymässä, ja sukupolven vaihdos tulee tapahtumaan lähivuosien aikana useimmissa oppilaitoksessa ja koulutusorganisaatioissa. Toisaalta yleispedagogisen, korkea-asteen opettajuuden yleistyminen kyseenalaistaa opettajien pätevyyden ns. alemman tason ammattilaisten työhön kouluttamiseen.

Suomalaisen ammattikasvatuksen erityisyys on se, että ammattilaisuutta edustavat lähinnä oppilaitokset opettajineen. Ammattikuntien, ammattijärjestöjen ja työpaikkojen oikeus ja vastuu osallistua ammatillisen oppimisen ja opintojen ohjaamiseen on jäänyt edustukselliseen vaikuttamiseen valtakunnallisessa työmarkkina- ja koulutuspolitiikassa. Spangarin ja Onnismaan mukaan ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ohjauksen toimintamallina on vastuuopettajaperustainen järjestelmä, jossa tukihenkilöstö – esimerkiksi koulutussihteeri, oppilasasioiden hoitaja, terveydenhoitaja sekä koulutusalan johto – on apuna. Tärkeintä on oppimisen ohjaus käytännön opetustilanteissa ja työssäoppimisen ohjaamisessa. Psykososiaalinen elämäntilanteisiin liittyvä ohjaus toteutuu myös paljolti opettajan kautta. Opetuksen ja ohjauksen yhdistäminen tuo opettajan työhön aikapaineita, kuormittaa työtä, panee kohtaamaan oman asiantuntemuksen rajat ja aiheuttaa jopa rooliristiriitoja. Hyvin yleisesti opettaja- tai kouluttajatiimi toimii yksittäisen vastuukouluttajan opiskelun ohjauksen tukena. Naisvaltaisilla koulutusaloilla ohjauskulttuuri on vakiintuneempi. Opiskelutoverit toimivat tärkeinä aikuisopiskelun tukijoina. Siirtymät työstä tai työttömyydestä koulutukseen ja koulutuksesta seuraavaan koulutukseen tai työelämään vaatisivat ohjausta, joka ei voi olla yksinomaan oppilaitosten vastuulla. (Spangar & Onnismaa 2005.)

Ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmareformit ovat 1990-luvun puolesta välistä lähtien lisänneet työpaikkaohjaajien verkoston kehittämistä eri koulutusaloille. Nämä ohjaajat vetävät opiskelijoiden työssäoppimisjaksoja. Työpaikkaohjaajina voivat toimia työpaikkojen esimiehet tai työnopastuksesta vastaavat ammattityöntekijät. EU:n ja OPM:n tukema koulutus kestää tyyppillisesti 2 opintoviikkoa, josta suurin osa on opetussuunnitelman ja työssä oppimisjakson tavoitteisiin ja sisältöihin perehdyttämistä sekä itseopiskelua. Kehittämistoimiin ei ole kytketty aikuisten



ammattillisen koulutuksen vastuita, joten aikuisnäkökulman huomioon ottaminen riippuu työpaikkaohjaajien koulutuksen toteuttajan kiinnostuksesta. Kun työnohjaajan statukseen ei liity ammatillista tai taloudellista arvonnousua, kuten esimerkiksi saksankielisessä Euroopassa, toiminnan kehittämiseen ei etenkään pienissä ja keskisuurissa työpaikoissa ole suurta kiinnostusta.

Ohjaustoimijoita ovat myös SAK:n kouluttamat, Noste-ohjelmaa tukevat, oman työnsä ohessa toimivat *pätevyysluotsit*. Heidän tehtävänsä on toimia yhdyshenkilönä työpaikalla. He välittävät tietoa työntekijöiden, työnantajien ja koulutusten järjestäjien välillä ja siten innostavat ja organisoivat työntekijöiden kouluttautumiseen hakeutumista. Osa pätevyysluotseista on kertonut Noste-toiminnasta myös työyhteisön ulkopuolella tuttavapiirilleen, ja siten tieto on levittänyt laajemmalle. Toisaalta kolmikantamalliin kuuluvaa oppilaitosyhteistyötä ei ole koettu aina niin tärkeänä; osa pätevyysluotseista pitää tehtävänänsä vain välittää tarvittavat oppilaitosten yhteystiedot koulutuksesta kiinnostuneelle. Systemaattisempi järjestelmä yhteistyöstä oppilaitosten ja Nosteen toimesta luotsien suuntaan on tosin kehitteillä. (Laukkanen 2005.)

Ammatillisen aikuiskasvatuksen ammattilaisten pätevyys ja kokemus

Ammatillisen aikuisopetuksen kelpoisuusvaatimukset ovat samat kuin muussa ammatillisessa koulutuksessa. Asetuksen 986/98 mukaan ammatillisia opintoja on kelpoinen opettamaan henkilö, joka on suorittanut opetuslalle soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon. Mikäli mainittuja tutkintoja ei kyseiseen opetustehtävään ole, soveltuu opetustehtävään vastaavan alan korkein tutkinto. Opettajalta vaaditaan lisäksi vähintään 35 opintoviikon laajuiset pedagogiset opinnot sekä vähintään kolmen vuoden työkokemus opetettavaa ammatillista ainetta vastaavasta työelämän ammatista. Pedagogisen pätevyyden puuttuessa henkilö voidaan palkata sillä ehdolla, että hän suorittaa opinnot määräjän kuluessa. Vason ja Vertasen selvityksen (2000) mukaan noin puolet ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten aikuisopettajista täytti kelpoisuusvaatimukset. Vaadittava työelämäkokemus oli lähes kaikilla, mutta opettajalta vaadittava pedagoginen koulutus puuttui usein. Aikuiskoulutuskeskukset käyttävätkin eniten mahdollisuutta joustaa kelpoisuudesta, sillä

ammattillinen osaaminen edellyttää toisen asteen koulutuksen suorittamista, ja opettajina on runsaasti työelämän erikoisasiantuntijoita, jotka opettavat määräaikaaisesti tiettyjä spesiaalisältöjä.

Aikuisopettajien pätevyyksissä oli alakohtaisia eroja. Tekniikan ja liikenteen alalla sekä tietotekniikan opettajien joukossa oli eniten epäpäteviä opettajia. Aikuisopettajilla on ollut mahdollisuus kehittää pedagogisia sekä ammatillisia valmiuksiaan aikuisoppilaitosten opettajille suunnatuissa jatkokoulutushankkeissa. Esimerkiksi Tukeva-opintojen – aikuiskoulutuskeskusten opettajien tutkinnon nostamisen kehittämishankkeen – tarkoituksena oli nostaa opettajien tutkintojen tasoa, pätevöittää aikuisopettajan tehtäviin sekä edistää oppilaitosten ja työelämän yhteistyötä.

Aikuisopettajien on tunnettava työelämän tehtäväkenttä ja ammattitaitovaatimukset hyvin. Sekä Opetushallituksen aikuisopettajia koskevissa arvioinneissa että Polon (2004) ja Jokisen (2002) tutkimuksissa esitetään, kuinka aikuisopettajat ovat sitoutuneita työhönsä ja ammattiinsa. He ovat valmiita ja kiinnostuneita myös kehittämään omaa osaamistaan. Aikuisopettajan omaan kehittymiseen liittyy tarve varmistaa muodollinen pätevyys, turvata toimeentulo ja säilyttää työpaikka. Aikuisopettajien ammatillinen osaaminen aikuiskoulutuksessa oli opiskelijoiden mielestä hyvää. Opettajat olivat innostuneita työstään ja kiinnostuneita aikuisten opettamisesta, opiskelijat pitivät opetusta melko motivoivana. Oppisopimusopiskelijat olivat tyytyväisiä opetuksen laatuun, mutta odottivat opettajilta enemmän kannustusta. Työelämän edustajista puolet oli sitä mieltä, että opettajat olivat kannustavia ja erittäin kiinnostuneita työstään. Osa työelämän edustajista koki, että opettajat eivät hallinneet riittävästi työelämän pelisääntöjä ja tehtäväkenttää.

Ammatilliset aikuisopettajat ovat toisen asteen ammatillisia opettajia tyytyväisempiä työhönsä, ja yhteistyö toisten aikuisopettajien välillä koettiin hyväksi. Tosin Polon (2004) tutkimuksessa ilmeni aikuisopettajien tyytymättömyys oman organisaation toimintatapoihin. Aikuisopettajat eivät ole mukana suunnittelemassa tai toteuttamassa lisääntyviä organisaatiomuutoksia, mikä aiheutti tyytymättömyyttä. Opettajat kokivat olevansa irrallaan organisaatiosta ja yksin vastuussa omasta kehitymisestään. Tämä aiheuttaa epävarmuuden tunnetta ja motivaation puutetta. Tällä on juurensa oppilaitosorganisaatioiden yksilöä ja opettajien autonomiaa korostavassa organisaatiokulttuurissa. Oppilaitoksen johdon haaste on, miten joh-



taa opettajia, jotka ovat omien alojensa asiantuntijoita ja jotka ovat tottuneet vastaamaan itsenäisesti omista tekemisistään.

Ruotsinkielisessä koulutuksessa opettajien muodollisessa pätevyyydessä on yleensäkin puutteita, mutta erityisesti niitä on ammatillisessa koulutuksessa. Ongelma on suurin Etelä-Suomen läänissä, missä ainoastaan noin 50 %:lla opettajista on sekä ammatti- että opettajatutkinto (Det regionala...2005). Etelä-Suomen ongelma johtuu osittain siitä, että opettajan koulutus on ruotsinkielisen koulutuksen keskittämiskonseptin mukaan sijoitettu yhteen paikkakuntaan, tässä tapauksessa Vaasaan. Etelä-Suomessa toivotaan opettajankoulutusratkaisuja, jotka eivät edellytä maantieteellistä liikkumista. Erilaisia monimuoto- ja filiaaliratkaisuja onkin järjestetty.

Muodollisen pätevyyden nostamisen lisäksi ruotsinkielisen koulutuksen piirissä katsotaan tärkeäksi kehittää sellaista rahoitus- ja sijaisuusjärjestelmää, joka mahdollistaa sen, että yksittäiset opettajat voivat laajentaa osaamistaan usealle erikoisalueelle. Pienissä oppilaitoksissa, joissa tarjotaan monenlaista koulutusta, opettajien on hallittava laaja opetettava aines. (Det regionala...2005)

Muodollista pätevyyttä opintojen ohjaukseen ei käytännön toimijoilla usein ole. Opetushallituksen selvityksen mukaan 9 %:lla ohjaustehtäviä hoitavista on opinto-ohjaajan kelpoisuus. Ammatillisissa oppilaitoksissa ja aikuiskoulutuskeskuksissa noin 5 % ohjauksen antajista oli päätoimisia opinto-ohjaajia. Ammatillisissa oppilaitoksissa 70 % ja aikuiskoulutuskeskuksissa 84 % opinto-ohjauksen tehtäviä hoitavista on opettajia. Vaikka muodollinen pätevyys on yksi laatua lisäävä tekijä, se ei tarkoita välttämättä erillisiä opinto-ohjaajia vastuupettajien rinnalle. Esimerkiksi Keski-Suomessa on opettajalähtöinen ohjaus nähty hyväksi siinä mielessä, että ammatillisen aikuisopiston alan vastuupettaja tuntee oppilaansa eikä ohjauksessa tarvita erillisiä välikäsiä. (Laaksonen & Heikkinen 2005.) Opetushenkilökuntaa toki koulutetaan ohjaamiseenkin, esimerkiksi näyttötutkimestarikoulutuksella. Työvoimahallinnon ohjaustoiminnasta vastaavien pätevyys on puolestaan rajattu lakisääteisesti ammatinvalinnanohjauspsykologiaan.

Suomessa valtavirran ammattikoulutuksesta poikkeavien opiskelijoiden tulkitaan yleisesti kaipaavan erityispedagogista asiantuntemusta. Muissa Euroopan maissa keskeisiä asiantuntijoita voivat olla kuitenkin nuoriso- ja sosiaalityöntekijät, sosiaalipedagogit ja ohjausasiantuntijat (esim. Evans

ym. 2004.) Maassamme on 12 ammatillisen erityisopetuksen järjestäjää, jotka tarjoavat ammatillista peruskoulutusta sekä valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta niille, joilla vamman, sairauden tai muun syyn johdosta on vaikeuksia selviytyä opinnoista ilman erityistoimenpiteitä tai -olosuhteita. Opiskelijamäärillä mitattuna suurimmat järjestäjät ovat Invalidiliitto, Invalidisäätiö, Hengitysliitto (HELI) ja Kiipulasäätiö. Järjestämisluvissa määritelty opiskelijoiden enimmäismäärä on 3 815, ja määrä on lähes täysimääräisesti hyödynnetty (2004). Monella koulutuksen järjestäjällä on keskuoppilaitoksen lisäksi etätoimipaikkoja (esimerkiksi Invalidisäätiöllä 18) niitä varten, joiden on vaikea liikkua tai jotka eivät voi asua opiskelija-asuntolassa.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen hallinnon ja suunnittelun asiantuntijoilta ei edellytetä muodollisesti erityistä koulutuksellista pätevyymistä alueella. Yleensä riittää soveltuva korkea-asteen tutkinto, perehtyneisyys koulutukseen ja kokemus. Ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen yhdistyessä opetushallitukseksi vuonna 1991 koulutusalaakohtainen tarkastajaperinne lopullisesti haudattiin ja opetusministeriön politiikkaohjaus ohitti ammatillisen koulutuksen asiantuntemuksen koulutuksen suunnittelussa, arvioinnissa ja lainvalmistelussa. Koulutuksen tulosohjaus ja alueellistaminen korostavat alueellisten ja oppilaitoskohtaisten hallinnan asiantuntemuksen laatua, mutta hallinnossa, suunnittelussa ja arvioinnissa toimivilta ei edelleenkään edellytetä ammatillisen koulutuksen koulutuksellista tai kokemuksellista pätevyyttä. Myös työvoimahallinnon suunnittelutehtävissä näin on perinteisesti asian laita. Alueellisten toimijoiden keskuudessa perustavana aikuiskoulutuksen kehittämisen esteenä pidetään sitä, että aiemmat kansalliset ja alueelliset yhteistyölliset suunnittelu-, toteutus- ja arviointiperinteet ovat murentuneet, samalla kun kansalliset hallinnoijat etäännyvät entisestään alueiden todellisuudesta ja markkinoistuminen vaikeuttaa uusien, vaihtoehtoisten hallintamenettelyjen kehittämistä. (Lääninraportit, Laaksonen & Heikkinen 2005.)

Ammatillisen aikuiskasvatuksen asiantuntijuuden paikka?

Ylikansalliset vaatimukset alueiden tietoperustaisen talouden ja globaalin kilpailukykyyn sekä yksilöiden elinikäisen oppimisen, työllistyvyyden, aktiivisen kansalaisuuden, sosiaalisen osallistamisen ja tietoteknisen osaami-



sen edistämisestä tarkoittavat kasvatus- ja koulutustoiminnan harmonisoinnista ja yhtenäistämistä. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kohdalla tämä on esimerkiksi EU:ssa merkinnyt toistuvia toimenpideohjelmia oppimisen ohjaajien (*learning facilitators, trainers, guides, counsellors*) tai oppimismahdollisuuksien järjestäjien (*learning providers*) yhtenäiseen päteväyttämiseen. Oppilaitoksissa, järjestöissä ja työpaikoilla toimivien ohjaajien tulisi pyrkiä yhdessä yhteisiin (tietynlaista) oppimista edistäviin tavoitteisiin sekä kyetä arvioimaan ja kehittämään toimintaansa yhdessä. (EU commission 2001, 2002; Colardyn ym. 2004; Cort ym. 2004.) Päteväyttämisen vastuu on ohjelmissa kuitenkin ensi sijassa osoitettu julkishallinnon ylläpitämille – erityisesti korkea-asteen – oppilaitoksille, muun muassa osana eurooppalaisen tutkintojärjestelmän kehittämistä.

Pia Cortin ym. tekemässä, ammatillisia opettajia koskevassa selvityksessä todetaan, että uudistamiskykyisten, hyvien opettajien ja ohjaajien päteväyttämisen tulee täyttää tietyt kriteerit (Cort ym. 2004; ks. myös Heikkinen ym. 1997). Ensinnäkin koulutuksen on perustuttava ajanmukaiseen kasvatustieteelliseen tietoon ja opiskelijakeskeiseen prosessiin, jossa voi harjaantua ammatillisen koulutuksen uudistamiseen mm. toimimalla erilaisissa oppimisympäristöissä. Toiseksi oppimisen ohjaajien on pätevoidytävä ammatillisesti: tässä suomalaiset kokeilut opettajien työssäoppimisesta toimivat eurooppalaisina esimerkkeinä. Kolmas kriteeri on opettajien hyvinvoinnista huolehtiminen, vaikka ikääntyminen ja jatkuva uudistaminen painaisivat: työtaakan keventämiseksi tarjotaan tässä paremman puutteessa kollegiaalisuutta ja yhteisopetusta. Neljänneksi päteväyttämisen tulisi koskea myös hallinto- ja johtotehtävissä toimivia ammattilaisia. Viidenneksi tulisi kehittää kaikkia oppimisen ohjaajia koskeva, joustava pätevyysden akkreditointijärjestelmä. Kuudenneksi uudistavaksi oppimisen ohjaajaksi päteväyttämisen on oltava osallistavaa ja kyllin verkkaisaa. Seitsemäs laadukkaan päteväyttämisen edellytys on, että päteväyttäminen toteutetaan taloudellisesti kestäväällä ja laadukkaalla tavalla, joka ei jää vain yksittäisen opettajan vastuulle.

EU:n ja kansalliset toimenpideohjelmat näyttävät tarjoavan mahdollisuuden perustaa aikuisten oppimisen ohjaamisen pedagogisiin lähtökohtiin ja kasvatusalan ammattilaisperinteeseen. Toisaalta niin oppimisen ohjaajat kuin heidän mahdolliset kouluttajansa ovat kiristyvän tulosohjauksen kohteena. (Gleeson & Husbands 2003; Avis 2004.) Jatkuva arviointi,

tarkkailu ja epäluottamus eivät ruoki pedagogista luovuutta eivätkä uudistamiskykyä. Tulospilvitys tuskin edistää kollegiaalisuutta, ohjausyhteistyötä tai demokraattisia johtamiskäytänteitä. Opettajista ja oppilaitoksista ei ole ohjausammattilaisuuden edelläkävijöiksi, jos uhkakuvat pedagogisen toiminnan deprofessionalisoitumisesta ja moraalista eroosiosta käyvät toteen. (Glegg & Ashworth 2004; vrt. Heikkinen ym. 2001.)

5.5 Ammatillisen aikuiskoulutuksen laatu

Suomalaisista koulutusorganisaatioista ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset perustivat ensimmäisenä ISO-standardien mukaiset laatujärjestelmät 1990-luvun puolesta välistä lähtien (mm. Leskinen ym. 1997). Erityisesti näyttötutkintojärjestelmän arviointi- ja laatu-kulttuuria on implementoitu angloamerikkalaisten mallien mukaan, ts. tulos- ja suoritusperusteisesti (*outcomes / performance*) ja suurten eurooppalaisten yritysten laatujärjestelmän EFQM:n (*European Foundation for Quality Management*) omaksumisella. Osaltaan asiaan vaikutti se, että opetusministeriö avasi ensimmäisen koulutuksen järjestäjille suunnatun Ammatillisen koulutuksen laatu-palkintokilpailun vuonna 2000.

EU:n propagoima laadunvarmistusjärjestelmä on osa eurooppalaisen kvalifikaatiokehityksen (EQF) implementointia. Laatujärjestelmän tulee koskea niin koulutuksen järjestelyjä kuin oppimistuloksia, niin että otetaan huomioon toimialojen, alueiden ja instituutioiden väliset erot. Tavoitteena on sopia yksiselitteisistä ja mitattavista eurooppalaisista laadunvarmistusstandardeista, jotka mahdollistavat yhtenäisen eurooppalaisen elinikäisen oppimisen strategisen kehittämissuunnitelman.

Keskeisiä eurooppalaisen koulutuksen laatujärjestelmän ominaisuuksia ovat (European Commission 2005)

- yhdenmukaiset itse- ja ulkoisen arvioinnin menetelmät,
- palautejärjestelmät ja yhteys kehittämiseen,
- oppimisen ensisijaisuus arviointikriteereissä, erityisesti ei-muodollisen oppimisen validointi,
- eri tahot (*providers, stakeholders*) sisältävän ohjausjärjestelmän kattavuus.



5.6 Arviointia

Toisen asteen ammatillinen aikuiskoulutus palvelee työttömiä, vaikeasti työllistyviä, tutkintoa vailla olevia, ammatinvaihtajia ja työelämään palavia sekä organisaatiospesifiä osaamista uudistavia työnantajia ja työntekijöitä.

Oppilaitoskentässä tulisi tehostaa ja selkiyttää johtamista, lisätä tiimimäistä päätöksentekoa, kehittää yhteistyötä ja avoimuutta sekä hyödyntää ulkopuolista tukea. Maakunnallista yhteistyötä tulisi erityisesti lisätä ammatillisten aineiden ja yhteisten aineiden opettajien, koulutusalojen ja toimialojen sisällä eri oppilaitosten kesken. Vastuu yhteistyöstä ja verkostoitumisesta osoitetaan kuitenkin selkeästi koulutuskuntayhtymille, erityisesti ammatillisille aikuisopistoille.

Verkko-opetusta tulisi kehittää palvelemaan erityisesti syrjäseutujen opiskelijoita. Ammatilliseen aikuiskoulutukseen kohdistetut odotukset, asetetut tehtävät ja rahoituksella ohjaus, pakottavat työvoima- ja elinkeino- ja koulutuspolitiikan alueelliset toimijat kehittämään strategioita, jotta koko väestön on mahdollista osallistua koulutukseen riippumatta elämäntilanteesta, yksilöllisistä toiveista ja alueella olevista mahdollisuuksista.

Niin elinkeino-, työvoima- ja sosiaalipolitiikassa kuin koulutuspolitiikassa aikaan saatujen virheiden ja vinoumien korjaaminen tai paikkaaminen aikuiskoulutuksen keinoin on rajallista. Muutoksia pitäisi saada ensi sijassa aikaan “valtavirran” politiikoissa ja järjestelmissä. Aikuiskansalaisille tärkeää on mahdollisuus ilmaista ja saada oppimistarpeensa sekä koulutusodotuksensa kuulluksi niin edustuksellisen kuin välittömän demokratian prosesseissa. Aikuisten tulisi voida osallistua tarpeittensa perusteella oman koulutuksensa suunnitteluun ja toteutukseen.

Aikuiskoulutuksen alueellisissa toimenpideohjelmaraporteissa aikuisopetuksen vahvuutena pidetään motivoitunutta henkilöstöä, työelämän tuntemusta ja resurssien yhteiskäyttöä. Opetuksen heikkoutena on määrärahojen pienuus ja joillakin aloilla jo ilmenevä pula pätevistä aikuisopettajista. Opettajien ikärakenne on tulevien vuosien haaste myös aikuiskoulutuksessa: miten taataan riittävästi pätevää opettajakuntaa tasapuolisesti maan eri osien tarpeisiin vanhemman väen siirtyessä eläkkeelle? Alueellisessa kehittämisessä korostuu huoli opetushenkilöstön jaksamisesta ja työssä uupumisesta. Opettajien asenteellista valmiutta työssä uusiutumiseen on

mahdollista parantaa. Aikuiskoulutuksen resurssien yhteiskäyttö alueen muun koulutuksen kanssa ei toimi saumattomasti, mikä on tärkeä kehittämiskohde. Pääallekkäisten toimintojen poistamisella voidaan vähäisiä resursseja kohdistaa paremmin oleelliseen.

Aikuiskoulutuksen tarjonnan lisäämiseksi ja saavutettavuuden parantamiseksi tarvitaan koko ruotsinkielisen aikuiskoulutuksen kokonaissuunnittelua. Laaja-alaisuuden tavoittelussa luotetaan enemmän yhteistyö- kuin kilpailumalliin. Suunnittelun ja seurannan tukemiseksi tarvitaan tilastollista seurantajärjestelmää, joka tuottaa informaatiota kaikilta osin myös ruotsinkielisestä koulutuksesta. Sen lisäksi tarvitaan joustavia opetusmalleja, kuten etä- ja verkko-opetusta. Oppisopimuskoulutusta tulisi edelleen lisätä. Niitä kohderyhmiä varten, joiden koulutus ei vastaa työelämän tarpeita, tarvitaan räätälöityjä ohjelmia.

Palvelukykyyn parantamiseksi ammatilliset oppilaitokset peräänkuuluttavat alueellista yhteistyötä edistävää elintä. Alueellisen yhteistoiminnan avulla resurssit voitaisiin yhdistää. Olemassa olevien resurssien käyttöä voitaisiin tehostaa ainakin yhteisellä markkinoinnilla, tiedottamisella, koulutuksilla ja opettajaresursseilla.

Työvoimapolitiisessa koulutuksessa ja työvoimapalveluissa tulisi käyttää samoja tunnustamismenettelyjä kuin ammatillisissa oppilaitoksissa. Työhallinto voisi hankkia asiakkaitaan varten koulutuksen järjestäjiltä aikaisemmin hankitun osaamisen selvittämisen, arvioinnin ja dokumentoinnin. Myös työelämässä tapahtuvia tunnustamis- ja tunnustamismenettelyjä tulisi kehittää.

6 Aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen

6.1 Ylikansalliset paineet ja suomalainen aikuiskoulutuspolitiikka

Aina 1980-luvulle asti koulutuspolitiikan ja koulutuksen muutosta voitiin vielä tarkastella ja ymmärtää pääasiallisesti kansakuntien sisäisten voimien ja kamppailujen avulla (Husén & Kogan 1984; Marklund 1984; Antikainen, Rinne & Koski 2000). Holger Daunin (1997) mukaan selkeähkö käänne on tapahtunut tämän jälkeen. Koulutuksen ja yhä merkittävämmäksi kohoavan ammatillisen aikuiskoulutuksen uudelleenjärjestelyt eivät ole enää ymmärrettävissä edes pääpiirteissään, jos niitä katsotaan kansallisen koulutuspolitiikan voimakentillä käytävistä kamppailuista käsin. Ne täytyy sen sijaan ymmärtää vankemmin osana globaalia muutosta.

Kansallisten koulutusjärjestelmien ja niiden osien toisistaan eroavat luonteenlaadut ovat heikkenemässä. Samalla tavalla kuin kansallisvaltiot näyttävät uudessa maailmanjärjestyksessä olevan muodostumassa entistä vähäpätöisemmiksi tekijöiksi, samoin saattaa käydä kansallisen koulutuksen. Koulutuksesta – varsinkin aikuisten koulutuksesta – saattaa tulla osa

yksityisten koulutusmarkkinoiden myyntitavaraa, tavaratuotantoa, jonka menekkiä, kulutusta ja hintaa ei ole enää mahdollista säädellä kansallisen lainsäädännön keinoin tai edes tarjota kansallisena maksuttomana julkisena palveluna. Lähimpänä tätä kehityssuuntaa on helposti juuri ammatillinen aikuiskoulutus, jonka markkina- ja työelämäkytkennät ovat koulutusmarkkinoista läheisimmät. Koulutusta tahdotaan vapauttaa WTO:n GATS-sopimusten tyyppisten ylikansallisten säätelyjärjestelyjen kautta tai vaikkapa Euroopan Unionin uuden – toistaiseksi lepäämään jääneen – perustuslakiluonnoksen tapaan aiempaa selvemmin tavaraksi, joka on ylikansallisen markkinakilpailun alainen ja toimii ylikansallisten markkinoiden määrittämin ehdoin. Näin näyttää käyvän myös ammatillisen aikuiskoulutuksen alueella, jonka kansainvälisillä markkinoilla liikkuvat jo suuretkin koulutusyritykset ja kasvavat rahavirrat. (Rinne 2003; Rinne & Simola 2005; Kallo & Rinne 2005.)

Jos kansallisten hallitusten ote koulutuksen kontrollista kirpoaa, tilalle astuvat yhtäältä ylikansalliset globaalimmat ja toisaalta paikalliset lokaalimmat normit. Tällöin muuttuu myös kansallisvaltioon kytkeytyvä koulutuksen perustehtävä – kansallisen kulttuurin siirto ja kansallisen työvoiman uusintaminen (vrt. Usher & Edwards 1994). Radikaaleimmat näkijät kysyvätkin, onko “kansallisen koulutuksen olemassaolo päättymässä” (ks. Green 1997, 3, 130; Brown, Green & Lauder 2001; Brown & Lauder 2001).

Muuttuuko ammatillisenkin aikuiskoulutuksen tehtävä ylikansalliseksi, ylikansallisia markkinoita ja niiden työvoimatarvetta palvelevaksi? Onko niin, että investoinnit aikuisten ammattitaitoon ja osaamiseen alkavat toimia ylikansallisten markkinoiden ehdoilla? Alkaako ammatillinen aikuiskoulutus tuottaa ennen kaikkea joustavasti liikuteltavaa työvoimaa yli kansallisten rajojen? Vai onko lopulta niin kuin Manuel Castellsin (1997, 45) kaltaiset globalisaatiotutkijat väittävät: “pohjimmiltaan pääoma on globaalia, mutta työ enimmäkseen lokaalia”.¹⁵ Castells näkee, että vaikka pääoma, tavarat, tieto, ajatukset ja myös koulutustutkinnot tulevat yhä enemmän ylikansallisiksi, niin ihmiset ja aikuisten ihmisten osaaminen jää usein juuriltaan kansalliseksi elämänhistorian ja arkitoiminnan tarpeisiin lujasti sidotuksi. Saattaa käydä niinkin, että koulutukselle ja aikuiskoulutukselle

¹⁵ “At its core, capital is global. As a rule, labor is local.”



säilyttyy yhä vahvemmin kansalliseen ja alueelliseen osaamiseen, kansalliseen ja alueelliseen integraatioon sekä sosiaaliseen koheesioon liittyviä tehtäviä (Green 1997, 4).

“Ei ole olemassa eikä näköpiirissä täydellisesti integroituneita työvoiman, teknologian, hyödykkeiden ja palveluiden maailmanmarkkinoita niin kauan kuin kansallisvaltiot tai niiden yhteenliittymät kuten Euroopan Unioni ovat olemassa ja niin kauan kuin on olemassa hallituksia, jotka puolustavat alueidensa kansalaisten ja yritysten toimintaoikeuksia globaalissa kilpailussa”, väittää Manuel Castells (1997, 98).

Gloaalien tai “glokaalien” koulutusmarkkinoiden uuden järjestyksen valtavirtana kulkee uusliberalistiseksi luonnehdittu koulutuspolitiikka, joka aivan uudella voimalla läpäisee myös ylikansalliseksi muodostuvia aikuiskoulutusmarkkinoita. Sen esityslistan “uusi ortodoksia” tai “uusi konsensus” voidaan tiivistää viiteen kohtaan, joiden kehyksen kautta voidaan syvemmin ymmärtää myös suomalaisen ammatillisen aikuiskoulutuksen uusia suuntaviivoja (Carter & O’Neill 1995):

- Koulutuksen, työllisyyden, kaupan ja tuottavuuden yhteyksiä on tiivistettävä, jotta kansallista taloutta voidaan parantaa.
- Opiskelun tuloksien punninnassa on korostettava ennen kaikkea työelämässä tarvittavien taitoja ja tietoja.
- Opetussuunnitelmien ja opetuksen suoraa kontrollia ja kaikkinaista arviointia on lujitettava.
- Hallitusten koulutuskustannuksia on selvästi vähennettävä.
- Yhteisön jäseniä on kannustettava osallistumaan koulutukseen ottamalla heidät mukaan päätöksentekoon, ja näin on luotava markkinavalintojen kautta sisäisiä paineita koulutuksen herkeämättömään kehitystyöhön.

Glokaalin käsite tulee alun perin 1980-luvun japanilaisesta liike-elämästä ja niistä pyrkimyksistä, joissa tuotettiin tuotteita globaaliin maailmaan, mutta samalla sovitettiin ne myös paikalliseen kulttuuriin. Sitten käsite on yleistynyt tarkoittamaan jälkiteollista maailmaa juuri maailmana, jos-

sa ihmiset ja yhteisöt elävät väistämättä yhtäaikaan sekä globaalia että lokaalia elämää, elämää maailman ja paikallisyhteisönsä jäsenenä (esim. Bron 2005). Elinikäisen oppimisen saralla Euroopan Unionikin on nojannut globaaliin visioon ratkaisuesityksessä, jossa pyrittiin perustamaan alueellisia “oppimiskeskustoja”. Niissä hyödynnettäisiin globaalista tietoa ja osaamista mm. erilaisen tietoteknologian avustuksella. Näistä uusista oppimisympäristöistä saattaisi muodostua myös yhdenlaisia keskuspaikkoja aikuisten ammatillisen oppimisen edistämiseksi. Esimerkiksi Ruotsissa oli jo vuonna 2003 toiminnassa tällaisia paikallistason keskuksia noin 250. Niiden tehtävänä on vastata siihen “hiljaiseen räjähdykseen”, joka pakottaa yhä useammat aikuiset opiskelemaan työnsä, toimeentulonsa ja ylipäättään selviämisen puolesta. (Field 2000.)

Suomi sijaitsee Euroopan reunalla. Erityisesti aikuiskoulutuksessa ylikansallisten järjestöjen, kuten Unescon, OECD:n ja Euroopan Neuvoston, aloitteet aikuiskoulutuksen järjestämiseen ovat olleet maallemme historiallisesti merkittäviä, ja ne ovat pakottaneet meidät valintoihin erilaisten mallien välillä. Maamme on jo vuodesta 1969 toiminut mm. OECD:ssä, mutta ylikansallisten järjestöjen systemaattisempi vaikutusvalta suomalaisen koulutuspolitiikkaan on vahvistunut oikeastaan vasta viime vuosikymmeninä (esim. Rinne, Kallo & Hokka 2004; Rinne 2005). Keskeistä roolia tässä vaikuttavuudessa ovat näytelleet paitsi OECD:n toimittamat yhä lukuisammat maa- ja teematutkinnot, joihin Suomi on osallistunut yhä hanakammin. Tästä osoituksena ovat etenkin 1990-luvun puolivälistä asti vuosittain toimitetut eri jäsenmaita vertailevat indikaattoriraportit. Näistä tunnetuimpia ovat *Education at a Glance* ja PISA. Luottamus OECD:n tiedontuotannon ja listausten objektiivisuuteen ja analyttisyyteen tekee vertailuista erittäin merkittäviä päätöksenteon välineitä, joilla kansallisen koulutuspolitiikan kaikkia tasoja ohjataan.

Ylikansalliset järjestöt ovat keskittyneet myös suoraan aikuiskoulutukseen ja tehneet joitakin ammatilliseen aikuiskoulutukseen, aikuisten opiskeluun ja aikuiskoulutuspolitiikkaan liittyviä vertailuja ja toimenpidesuosituksia. Näitä ovat esimerkiksi OECD:n kansainvälinen lukutaitotutkimus (IALS 1994–1998) ja osallistumistutkimus (CEDEFOP 2003) sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston pohjoismaiden aikuiskoulutuksen vertailututkimus (Tuijnman ym. 2001a; Tuijnman ym. 2001b).



Suomi liittyi Euroopan Unioniin vuoden 1995 alusta ja Euroopan talous- ja rahaliittoon EMU:un vuoden 1999 alusta. Nämä liittymät 1990-luvun alun syvän laman jälkeen olivat tietenkin monessa suhteessa ratkaisevan tärkeitä Suomessa harjoitettavalle politiikalle – aina talous- ja yhteiskuntapolitiikasta koulutus- ja aikuiskoulutuspolitiikkaan asti. Euroopan Unionin yhdentymispolitiikassa Suomi on siis virallisesti ollut varsin innokkaasti mukana kymmenen vuotta ja kasvattanut mainettaan paitsi korkean teknologian Nokia-maana myös erityisesti eräänlaisena koulutuksen mallimaana.

2000-luvulla EU:n jalansija jäsenmaiden kansallisissa koulutuspolitiikoissa on huomattavasti vahvistunut. Euroopan Neuvoston Lissabonin kokous (EN 2002) päätti siirtymisestä kohti “tietoperusteista taloutta” (*knowledge-based economy*). Samalla tunnustettiin, että EU:n alueen koulutusta koskevat yhteiset intressit ylittävät kansalliset koulutusintressit, ja hyväksyttiin Koulutus 2010 -työohjelma. Lissabonin strategia antoi suoranaisen mandaatin vahvistaa koulutuksen eurooppalaista ulottuvuutta yli kansallisvaltioiden koulutuspolitiikan, minkä seurauksena syntyi näkemys koulutuksen “eurooppalaistamisesta” (Nóvoa & Lawn 2002, 1–5). Toteutuessaan eurooppalainen koulutuspolitiikka ulottuu syvälle kaikkien EU:n jäsenmaiden koulutusjärjestelmiin ja niiden kaikille tasoille.

Viime aikoina keskustelua erityisestä eurooppalaisesta koulutuspolitiikasta ovat luonnehtineet puheet “eurooppalaisesta koulutusavaruudesta” (*European Educational Space*). Ne ovat herättäneet jatkuvasti syvenevää kiinnostusta. Eurooppalaista koulutusavaruutta muokkaavat moninaiset ylikansalliset organisaatiot, verkostot sekä kulttuuriset ja taloudelliset hankkeet. Keskeisellä sijalla tällaisen koulutusavaruuden synnyssä ja muotoutumisessa on luonnollisesti Euroopan Unioni pyrkiessään lainsäädännön, direktiivien ja massiivisten rahoitusjärjestelyjen ja kehittämishankkeiden avulla yhtenäistämään myös eurooppalaista korkeakoulutusaluetta. (Nóvoa & Lawn 2002, 1–5.)

1990-luvulla aikuiskoulutus suoritti kolmannen maailmanmittaisen invaasionsa. OECD, Euroopan Unioni, Maailmanpankki ja Unesco eturintamassa riennettiin jälleen korostamaan elämänmittaisen oppimisen merkitystä ihmisten ja kansakuntien selviytymisstrategiana, jolla voi menestyä vahvaa vauhtia globalisoituvassa maailmassa. Nyt nimeksi valjastettiin “elinikäinen oppiminen”, ja retoriseen hyökyyn liittyivät monet enemmän

tai vähemmän epämääräiset käsitteet, kuten “oppiva yhteiskunta”, “oppiva talous”, “oppiva organisaatio” tai “oppiva alue”.

EU-raportin *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality* (EC 2001) kirjoittajat arvelevat, että aikuiskoulutuksen liiallisen kaupallistamisen sosiaaliset seuraamukset saattavat olla myös haitallisia EU:n kilpailukyvyille. Aikuiskoulutuksen kaupallistuminen näyttääkin usein lisäävän taloudellisia ja sosiaalisia eroja korkeasti koulutetun ja ammattitaitoisen työntekijäeliitin sekä ammattitaidottoman työväestön välillä. Se kohottaa uusia esteitä sosiaaliselle liikkuvuudelle ja saattaa lisätä köyhyyttä ja työttömyyttä. Zygmunt Bauman (2005) viittaa USA:n esimerkkiin, jossa vain 19 % koulutusta tarvitsevista huonotuloisista aikuisista voi suorittaa koulutuksensa loppuun, kun taas hyvätuloisten kohdalla vastaava prosentti on 76. Hän viittaa Suomeen esimerkkinä siitä, että täälläkin on puoli miljoonaa työssä käyvää aikuista, jotka tarvitsisivat koulutusta, mutta joilla ei ole siihen varaa. Tämäkin esimerkki kertoo hänen mukaansa siitä, että jos “opetusmarkkinat” jätetään toimimaan oman logiikkansa mukaan, ne pikemminkin lisäävät kuin vähentävät eriarvoisuutta ja moninkertaistavat eriarvoisuuden potentiaalisia katastrofaalisia sosiaalisia seurauksia ja sivuvaikutuksia.

Colin Griffin (1999a, 1999b) katsoo siirtymän aikuiskoulutuksesta elinikäisen oppimisen malliin heijastavan kiintoisasti muutosta yhteiskunta- ja koulutuspolitiikassa. Hän näkee kyseessä olevan siirtymän modernin yhteiskunnan sosiaalisen hyvinvoinnin mallista kohti jälkimodernin aikakauden kulttuurisen kuluttamisen mallia. Samalla valtion tilalle astuu yksilö, joka vastaa itse omasta itsestään ja tekemistään valinnoista, kun taas valtio astuu ulos vastuusta, myös rahoitusvastuusta.

Vaikka siirtyminen “elinikäisen oppimisen yhteiskuntaan” olisikin suuressa määrin vain retoriikkaa, saa tuo retoriikka aikaan liikettä. “*Life long learning is a powerful mobilising rhetoric*”, toteaa Andy Green (2000). Elinikäisen oppimisen puhe vakuuttaa lakkaamatta teknologian ja työorganisaatioiden muutoksesta, lisääntyvästä vapaa-ajasta ja ikääntyvästä väestöstä, globaalin taloudellisen kilpailun pakosta tai tietovallankumouksesta takoen noiden ajatusten väistämättömyyden osaksi ihmisten tajuntaa ja toimintaa. Elinikäisestä oppimisesta – olkoon retoriikkaa tai ei – on tullut tärkeää, tärkeämpää ja tärkeintä; siitä on tullut korkean suomalaisen osaamistason ja maamme menestystarinan kiistaton edellytys. Siitä kiistellään,



miten “oppimisympäristöt” niin kouluissa, työpaikoilla, kodeissa kuin katuilla ja harrastuksissa parhaiten järjestetään, mutta globaaliin talouteen, tietovallankumoukseen ja teknologian sekä työorganisaatioiden muutokseen sopeuttava oppiminen on välttämätöntä eikä sitä sovi kyseenalaistaa. (Ruoholinna & Rinne 2001.)

6.2 Suomalainen aikuiskoulutus kansainvälisessä vertailussa

Suomi osallistui 1990-luvun lopulla OECD:n laatimaan kansainväliseen aikuisten lukutaitotutkimukseen, jossa aikuisten ns. toiminnallista lukutaitoa mitattiin kolmella ulottuvuudella. Suomalaisten aikuisten lukutaito on kansainvälisesti vertaillen hyvä, mutta aikuisista runsas kymmenesosa jää lukutaidossa heikoimmalle viidennekselle, minkä on arvioitu aiheuttavan merkittäviä hankaluuksia tietoyhteiskunnassa toimimiseen.

Suhteellisesti eniten aikuiskoulutukseen osallistuvat verrattain hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat työlliset aikuiset, joilla on hyvä pohjakoulutus. Naiset osallistuvat miehiä useammin. Tämä tarkoittaa sitä, että aikuiskoulutus kasautuu jo valmiiksi verrattain hyväosaisille kansalaisille. Ilmiö ei ole kansainvälisessä vertailussa mitenkään poikkeuksellinen. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kannalta on merkittävää, että lisäksi pienten ja keskisuurten yritysten työntekijät osallistuvat koulutukseen suurten yritysten henkilöstöä vähemmän. Aikuiskoulutuksen kasautuminen on havaittavissa esimerkiksi kaikissa OECD-maissa. Vaikka sijoitumme OECD-maiden joukossa hyvin, on Suomessa kasautuminen hiven suurempaa kuin muissa Pohjoismaissa.

Pohjoismaita tarkemmin vertailevassa ja ne muihin maihin suhteuttavassa tutkimuksessaan Tuijnman ja Hellström (2001a, 2001b) päätyvät siihen, että ainakin vuosituhannen vaihteessa Pohjoismaat vielä muodostivat aikuiskoulutuksessa hyvin yhtenäisen ja muista selvästi erottuvan ryhmän. Voitiin puhua eräänlaisesta “pohjoismaisesta tavasta” suunnitella ja implementoida aikuiskoulutuspolitiikkaa. Pohjoismaita yhdistäviä muista erottavia tekijöitä olivat ainakin:

- aikuisväestön osallistuminen aikuiskoulutukseen oli pohjoismaissa maailman korkeinta ja jatkuvassa kasvussa,

- aikuiskoulutuksen tarjontajärjestelmät onnistuivat saavuttamaan korkeimman osuuden väestöstä myös useissa sellaisissa väestöryhmissä, joissa osallistuminen kansainvälisesti vertaillen oli hyvinkin heikkoa (esimerkiksi vähän koulutetut),
- “eniten tarvitseville” on luotu omia rahoitusjärjestelmiään,
- suuri kansalaiskohtainen osallistumisen määrä,
- suuri julkisen rahoituksen osuus,
- suuri julkisten järjestäjien osuus,
- aikuisväestön perusvalmiudet, kuten lukemisen ja kirjoittamisen taidot, ovat maailman huippuluokkaa,
- laaja osallistuminen ei-ammattilliseen, henkilökohtaisista intresseistä kumpuavaan aikuiskoulutukseen.

Vaikka kaikissa Pohjoismaissa erityisesti osallistuminen ammatilliseen aikuiskoulutukseen on vahvasti lisääntynyt, muihin maihin verrattuna Suomelle on siis vieläkin ominaista se, että täällä osallistutaan hyvin runsaasti myös muuhun kuin ammatilliseen aikuiskoulutukseen.

Pohjoismaista aikuiskoulutuspolitiikkaa yhdistää vankasti pitkä historiallinen perinne pyrkiä aikuiskoulutuksen avulla vahventamaan tasa-arvoa koulutusmahdollisuuksien ja koulutuksen tulosten suhteen. Sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa korostava politiikka tähtää erityisesti heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien aseman parantamiseen aikuiskoulutuksen avulla. Tämän perinteen taustalla ovat yhteisesti jaettu vahva usko koulutuksen sisäiseen ja välineelliseen voimaan. Olennaisesti pohjoismaiseen kontekstiin liittyy myös se, että Pohjoismaissa naiset osallistuvat muita maita vankemmin työmarkkinoille ja poliittiseen elämään ja että julkisella vallalla on perinteisesti ollut verotulojen ansiosta suuri vastuu koko inhimillisen pääoman ja koulutusjärjestelmän kehittämisestä. Pohjoismaissa myös investoidaan raskaasti sekä julkisia että yksityisiä varoja tutkimukseen, kehitykseen ja koulutukseen. Aikuiskoulutuksen kolme tärkeintä päämäärää Pohjoismaissa ovat olleet ja ovat (Tuijnman & Hellström 2001a, 2001b):

- jatkuvasti lisätä aikuiskoulutukseen osallistumista,
- parantaa voimakkaasti aikuiskoulutuksella tuotetun osaamisen ja työpaikoilla vaadittavien taitojen kohtaantoa,



- luoda inklusiivinen oppimisen yhteiskunta, johon koko aikuisväestö integroidaan ja jossa siis kaikki voivat osallistua aikuiskoulutukseen.

Tämän mukaan suoranaisten työmarkkinakohtaannosta nousevan ammatillisen aikuiskoulutuksen päämäärä on siis yksi, mutta vain yksi tärkeimmistä pohjoismaisista aikuiskoulutuksen päämääristä.

Tuijnman ja Hellström (emt.) päätyivät siihen, että on vaikeaa paikantaa suoranaista yksiulotteista pohjoismaista “aikuiskoulutusmallia”. Pikemminkin kyseessä on erottuva “pohjoismainen aikuiskoulutusstandardi”, joka näkyy ensisijaisesti osallistumisen asteessa, osallistumisen suuntautumisessa ja julkisen sektorin vahvassa roolissa.

Lisäksi Tuijnman ja Hellström tahtovat korostaa sitä, että vaikka aikuiskoulutukseen osallistumisen standardi on Pohjoismaissa korkea, myös Pohjoismaissa tietyt väestöryhmät osallistuvat hyvin vähän: nämä ihmiset jäävät aivan yhtä paljon jälkeen koulutusta suosivia väestöryhmiä kuin muissakin maissa. Eli suhteelliset osallistumiserot ovat Pohjoismaissa yhtä suuret kuin muuallakin, ja tiettyjen väestöryhmien suhteellinen “kilpailuasema” aikuiskoulutuksen markkinoilla on yhtä heikko kuin muuallakin. Myös Pohjoismaissa tällaisia heikosti osallistuvia ryhmiä ovat:

- vähän koulutetut,
- työttömät,
- sosioekonomisen hierarkian alapäässä olevat,
- matalan statuksen ammattiasemassa olevat,
- teollisuustyöntekijät ja maa- ja metsätaloustyöväestö,
- syrjäseutujen asukkaat,
- vanhemmat ikäluokat,
- pienten yritysten työväki,
- tietointensiivisestä työstä ja informaatioteknologian käytöstä etäällä olevat toimialat.

Useat edellä luetelluista kilpailuaseman heikkoutta, koulutusosattomuutta ja aikuiskoulutuksellista syrjäytymistä indikoivat tekijät kytkeytyvät työmarkkinoihin ja liittyvät suorasti nimenomaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistumiseen. Mukana ovat niin työttömyys, yrityksen pienuus, työn ICT-niukkuus ja teollisuustyö. Kuitenkin esillä ovat myös selvästi tasa-

arvoon liittyvät niukkuudet, kuten heikko koulutustaso, alueellinen syrjäseutuasema, ikääntyminen ja matala sosioekonominen asema.

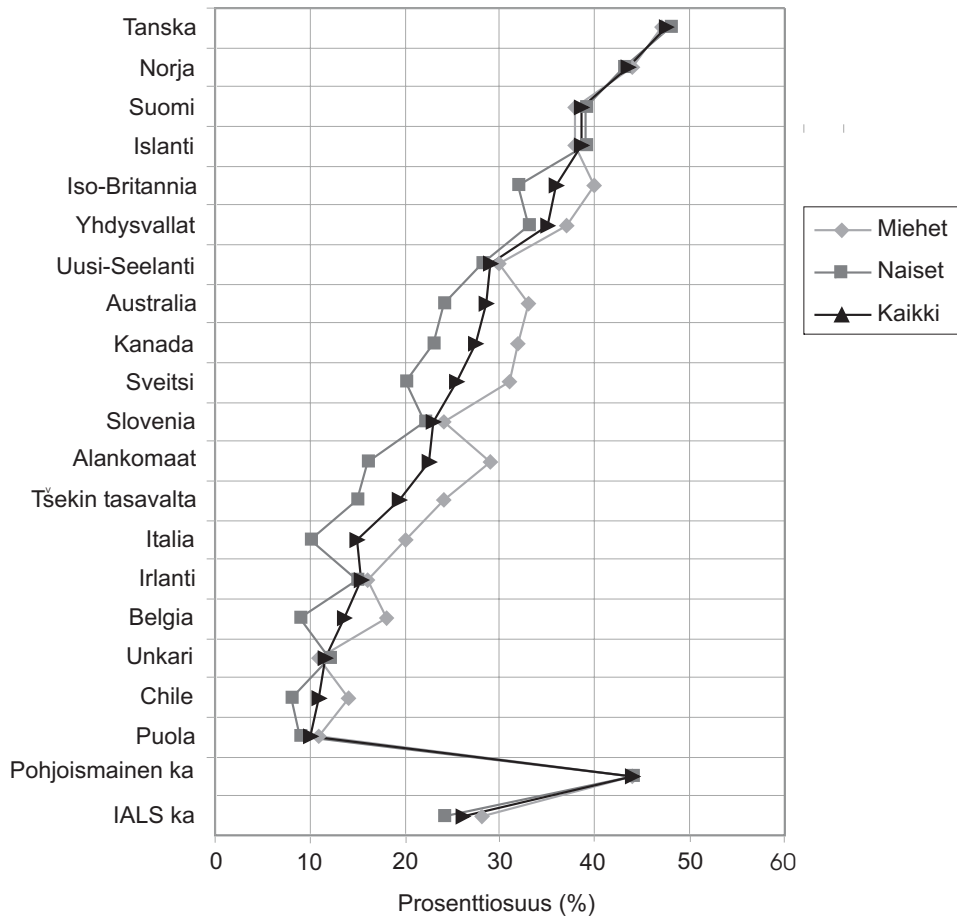
Suomi erottuu muista Pohjoismaista ja niiden yleisestä standardista kuitenkin eräillä ominaisuuksillaan. Näitä erityisen mielenkiintoisia erottavia tekijöitä ovat ainakin:

- vertailumaiden korkein aikuiskoulutukseen osallistumisaste,
- vertailumaiden korkein naisten suhteellinen osallistuminen aikuiskoulutukseen, mikä ei kuitenkaan näy ammatillisen aikuiskoulutuksen osallistumisluvuissa,
- vertailumaiden suurimmat erot eri ikäluokkien välisessä osallistumisessa siten, että Suomessa nuorimmat ikäluokat ovat aikuiskoulutuksen suurkuluttajia (69 %) ja etenkin yli 56-vuotiaat pienkuluttajia (28 %),
- Pohjoismaiden suurimmat erot aikuiskoulutukseen osallistumisessa koulutustason mukaan ja myös suhteessa Hollantiin, Isoon-Britanniaan ja Uuteen-Seelantiin,
- Pohjoismaihin verraten työttömien matala kouluttautumisaste,
- vertailumaiden korkein osallistumisaste ei-ammattillisen henkilökohtaisiin intresseihin nojaavaan aikuiskoulutukseen (23 %).

Opiksi otettavia asioita ovat ainakin Suomen Pohjoismaitakin suuremmat kilpailuaseman heikkoutta osoittavat tekijät, kuten ikääntyminen, matala koulutus ja työttömyys.

Kuvio 5 havainnollistaa sitä, että Pohjoismaissa ja Suomessa osallistutaan harvinaisen vahvasti myös ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja että tässä suhteessa sukupuolella ei juuri ole väliä.

Suomi osallistui vuosina 2001 ja 2002 OECD:n toteuttamaan, kansainvälisesti vertailevaan aikuiskoulutuspolitiikan teematutkintaan. Suomessa tarjottavan aikuiskoulutuksen runsaus ja laatu tekivät vaikutuksen myös OECD:n arviointiryhmään, samoin kuin yleisesti välittyvä myönteinen asenne koulutusta ja sen arvoa kohtaan. 1990-luvulla tapahtuneen aikuiskoulutuksen tietynasteisen yksityistämisen ja rahoituksen lisääntyneen markkinaperusteisuuden nähtiin lisänneen kilpailua. Arviointiryhmä katsoi myös, että laatuun on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Aikuiskoulutuksen ja etenkin työvoimapolitiittisen koulutuksen läheisiä työelämäyhteyksiä kiiteltiin. Joustavat näyttötutkinnot nähtiin mallivastauk-



Kuvio 5. 25–65-vuotiaiden osallistuminen (%) ammatilliseen aikuiskoulutukseen sukupuolen mukaan OECD-maissa (Tuijnman & Hellström 2001a)

sena OECD:n ja EU:n piirissä käytävälle keskustelulle opitun tunnustamisesta ja aikuiskoulutuksen henkilökohtaistamisesta. (OECD 2001a; 2001b.)

Tutkinnan tulokset olivat karkeasti seuraavat:

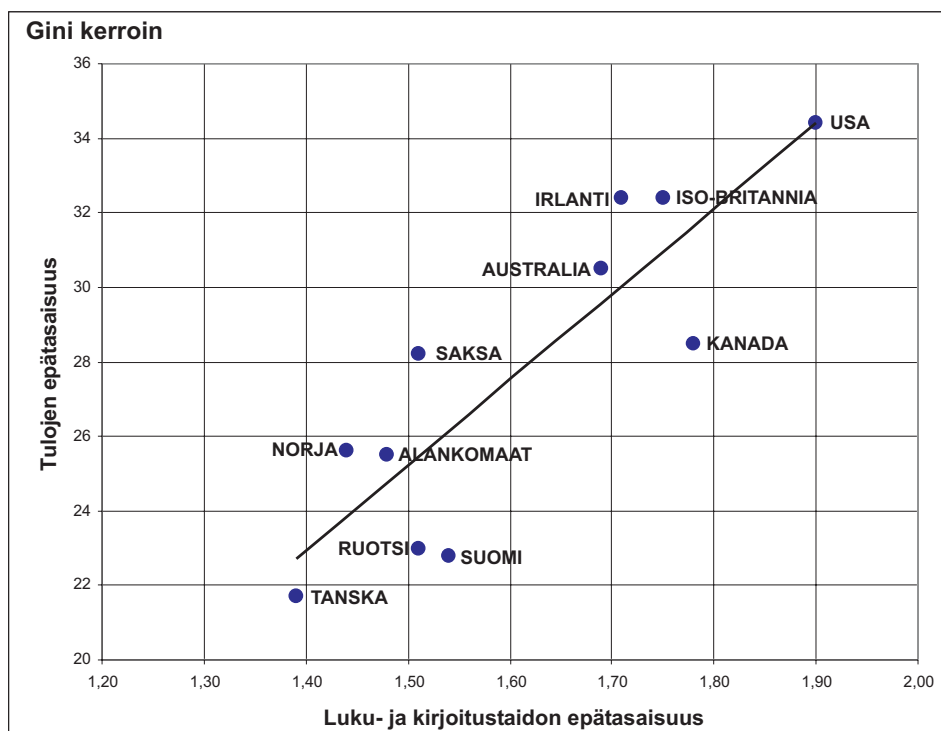
- Suomalaiset aikuiset ovat omaksuneet oppimisen kulttuurin. Suomalaisille aikuisille on yleisesti ottaen runsaasti mahdollisuuksia osallistua koulutukseen, ja osallistumisluvut ovatkin OECD-maiden kärkiluokkaa.
- Vaikka Suomessa on kattava ja laaja tarjonta, koulutusjärjestelmää puuttuu kohdentavia elementtejä. Tämä tarkoittaa sitä, että kou-

lutus kasaantuu tietyille, muutoinkin suhteellisen hyvin menestyvälle väestönosalle.

- Koulutusjärjestelmän kehittämisessä on viime aikoina painottunut ammatillinen aikuiskoulutus, mikä on merkinnyt yleissivistävän aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön merkityksen vähentymistä aikuiskoulutusjärjestelmän kokonaisuudessa.
- Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittäminen on kuitenkin tuonut mukanaan merkittäviä innovaatioita. Tällaisia ovat mm. näyttötutkintojärjestelmä, joka mahdollistaa työssä tai muualla opitun ammatillisen osaamisen tunnustamisen näyttökokeissa. Toinen ammatillisen koulutuksen hyvä käytäntö on opettajankoulutuksen ja opettajien rekrytoinnin onnistunut yhdistäminen. Aikuisia opettavat ovat usein osa-aikaisessa työssä omalla alallaan, mikä pitää heidän tietonsa ajan tasalla ja tuo koulutuksen lähelle työelämää.
- Syrjäisissä ja vaurasta, eteläistä Suomea vähemmän kehittyneissä osissa on vähemmän koulutustarjontaa ja resursseja aikuiskoulutukselle.

Teematutkinnassa toppuutellaan myös liiallista intoa luoda laajasti aukeavat aikuiskoulutuksen markkinat ja edistää niillä tapahtuvaa kilpailua esimerkiksi tilaaja–tuottajamallin avulla. Raportissa todetaan, että “koulutuspolitiikalla ei voi yhtä aikaa edistää sekä yhteistyötä että kilpailua. Kiristynyt kilpailu tai hajauttaminen saattaa parantaa koulutusohjelmien tehokkuutta ja saatavuutta ja kohdata näin paikallisten tai yksilöiden tarpeet, mutta sillä on hintansa, esimerkiksi yhteistyön ja kiinteiden kustannusten jaon väheneminen.” (Ks. Heinonen 2002.)

Kuvio 6 näyttää kotitalouksien tulojen jakautumisen epätasaisuuden suhteessa aikuisväestön luku- ja kirjoitustaidon epätasaisuuteen eräissä OECD-maissa. Kuvio näyttää selvästi Suomen muiden Pohjoismaiden tavoin klusteroituvan vähäisten tuloerojen ja vähäisten lukutaitoerojen joukkoon ja näin eroavan selvästi mm. USA:sta ja UK:sta. Kjell Rubenson (2005) katsookin, että juuri tämä kytkeytyy erottautuvaan pohjoismaiseen profiiliin ja selittää paljolti sitä, miksi “yleensä aina läsnäoleva laki eriarvoisuudesta aikuiskoulutukseen osallistumisesta on vähemmän vakava Pohjoismaiden alueella kuin muissa OECD-maissa”.

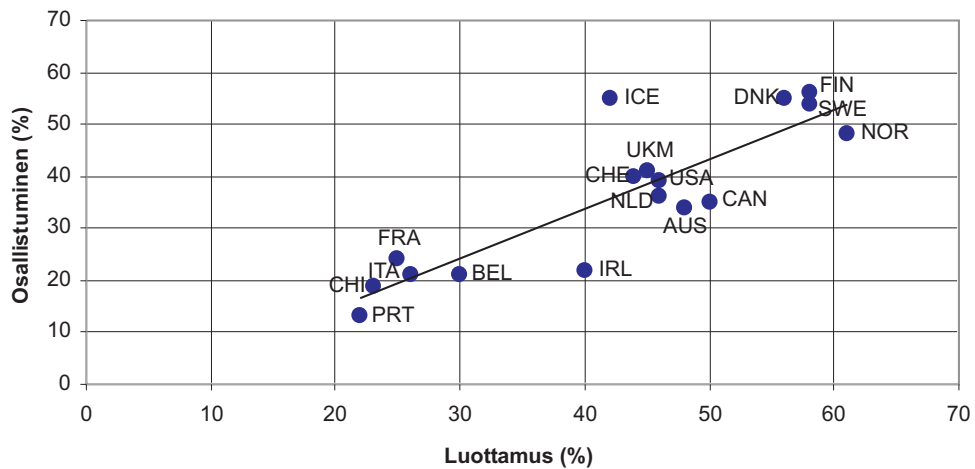


Kuvio 6. Taloudellisen epätasaisuuden (Gini-kerroin) ja luku- ja kirjoitustaidon levinneisyyden epätasaisuuden suhde valittujen maiden välillä (Rubenson 2005; OECD 2000)

Andy Green (2005) tarkastelee elinikäisen oppimisen malleja tietoyhteiskunnassa ja sitä, miten parhaiten voitaisiin vastata Lissabonin strategian mukaisesti sellaisen “kilpailukykyisen tietotalouden pystyttämiseen”, jossa olisi “enemmän ja parempia työpaikkoja ja aiempaa suurempi sosiaalinen koheesio” (EC 2004; Leney 2004). Verratessaan pohjoismaista mallia “ydineurooppalaiseen malliin” ja “anglosaksiseen malliin” hän päätyy siihen, että nimenomaisesti pohjoismainen näyttää parhaiten johtavan kilpailukykyyn ja sosiaalisen koheesion eli yhteiskunnan kiinteiden vahvistamiseen.

Kuvio 7 tarkastelee sosiaalisen pääoman yhden keskeisen indikaattorin, luottamuksen (tai luottamuspääoman) yhteyttä aikuiskoulutukseen osallistumisasteeseen eri maissa vuosituhatteen vaihteessa.

Kuten kuviosta selkeästi näkyy, sijoittuvat pohjoismaat tässäkin vertailussa pitkälti omaksi ryppääkseen: täällä sekä aikuiskoulutukseen osallistu-



Kuvio 7. Aikuiskoulutukseen osallistumisen ja toisiin ihmisiin kohdistuvan luottamuksen välinen yhteys OECD-maissa (Lähde: Tuijnman & Hellström 2001a)

misaste että luottamus toisiin ihmisiin on korkea. Tästä ryppäästä selvästi taakse jäävät niin anglosaksisen maailman maat kuin muut Euroopan ja maailman maat. Suomi sijoittuu vertailussa hyvin – myös tuloerojen ja lukutaitoerojen vähäisyyttä ristiintaulukoitaessa. Vertailujen varassa voidaan todeta, että pohjoismaisen tasa-arvoa korostavan aikuiskoulutuksen perinne oli vielä vuosituhannen vaihteessa voimissaan. Lisäksi vaikuttaa siltä, että tavoitteiden suunnassa on edetty ja että suomalaisen aikuisväestön asema muihin maihin verraten on suhteellisen hyvä.

Taulukkoon 17 on vielä koottu eräiden maiden aikuiskoulutuksen osallistumisasteet kolmesta erillisestä kansainvälisestä vertailusta. Vaikka on otettava huomioon, että aikuiskoulutukseen osallistumisarvioissa tulokset jonkin verran eroavat mm. tilastointiteknisistä syistä, todentaa taulukko kuitenkin selkeästi sen, että monissa OECD-maissa ollaan kuromassa Pohjoismaiden aikuiskoulutukseen osallistumisen etumatkaa kiinni. Tämä nostaa entisestään Suomenkin paineita: on parannettava aikuisten opiskelumahdollisuuksia ja kannettava huolta siitä, että myös syrjäytymisvaarassa olevat ja aliedustetut väestöryhmät voivat ja tahtovat realisoida aikuisopiskelumahdollisuutensa. Olisi vakavasti harkittava keinoja suomalaisen aikuisopiskelun liiallisen kasautumisen ehkäisyyn ja eksklusion vähentämiseen (vrt. Rubenson 2005; Green 2005).



Taulukko 17. Koulutukseen osallistuvien aikuisten osuus aikuisväestöstä eräissä maissa kolmen eri tutkimuksen mukaan (%)

Tutkimus	Osallistuvien osuus aikuisväestöstä		
	2003 ¹	IALS ² 1994–1998	ALL ³ 2003
Tanska	56	60	
Suomi	53	65	
Norja	42	54	53
Ruotsi	52	59	
Saksa	32		
Alankomaat	42	43	
Sveitsi		45	57
Iso-Britannia	40	54	
Kanada		41	49
Yhdysvallat		48	55

Lähteet: Rubenson 2005; ¹CEDEFOP 2003; ²International Adult Literacy Survey; ³Adult Lifeskills and Literacy Survey.

6.3 Suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan muutos ja näkymät 2000-luvulla

Konkreettisimmin OECD:n aikuiskoulutustutkinta ja vertailut ovat vaikuttaneet parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän työhön ja mietintöön (OPM 2002, 3). Mietinnössä jo linjattiin mm. suomalaisen aikuiskoulutuksen strategia vuoteen 2010 sekä esiteltiin heikoimmin koulutetun aikuisväestön koulutukseen erityinen Nosto-ohjelma. Myös opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2004–2007, Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa ja useimmissa tuoreissa poliittisissa dokumenteissa on runsaasti OECD:n tutkintojen tulosten kanssa yhteneviä tavoitteita aikuiskoulutuksen toimintalinjoista ja painopisteistä (OPM 2003; VN 2003; Heinonen 2002, 11–12).

Vuonna 1998 tehtiin suuri työ koululainsäädännön kokoamisessa. Silloin tehtiin Eduskunnassa peruslinjaukset ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta tuli oma kokonaisuutensa, jolla on oma lainsäädäntönsä. Vaikka ammatillisessa koulutuksessa luonnollisesti on kyse samasta asiasta, aikuis-

koulutuksen tekemisen tapa on erilainen. On aivan perusteltua vaatia, ettei tätä näkökulmaa voi jättää ottamatta huomioon. Euroopan Unioniin liittymisen myötä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta näyttää Suomessa 1990-luvulla tulleen entistä voimakkaammin tuloksellisuuden ja kilpailukyvyn lisäämisen väline. Koulutuksesta itsestäänkin on tullut osittain markkinatavaraa, jota myydään ja ostetaan samoin periaattein kuin muita kaupallisia tuotteita. Markkinahenkisyyden aalto on kulkenut läpi koko suomalaisen koulutusjärjestelmän jättäen oman leimansa kaikille koulutustasoille. 2000-luvun koulutuskeskustelussa esiintyy jatkuvasti yritysmaailmasta lainattuja ja käsitteitä. Koulutuksen kentillä astelevat opiskelijoiden ja opettajien sijasta asiakkaat ja palvelujen tuottajat. Arvioinnin kohteeksi ovat nousseet koulutuksen tehokkuus, vaikuttavuus ja laatu. Julkisenkin sektorin rahoittamassa aikuiskoulutuksessa tulosajattelu on lyönyt itsensä vahvasti läpi. Vaikka usko koulutuksen kaikinpuoliseen hyödyllisyyteen on edelleenkin vankka, halutaan sen vakuudeksi nyt myös selvää näyttöä toiminnan tuloksista ja tehokkuudesta. Pelkästään hyvät tavoitteet ja komea retoriikka eivät enää riitä oppilaitosten ja koulutuskurssien olemassaolon oikeutukseksi. Aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen on oltava jäännöksettä hyödyllistä.

Markkinatietoisen koulutuspolitiikan etuina on tuotu esille ainakin hallinnon päällekkäisyyden ja byrokratian purkaminen sekä oppilaitosten lisääntynyt kustannustietoisuus. Ylipäänsä oppilaitokset ovat joutuneet miettimään aiempaa tarkemmin koulutuksen sisältöjä ja menetelmiä sekä tukimuotoa myös sille kasvavalle joukolle, joka on suurimmassa vaarassa pudota lopullisesti työelämästä. Vähän koulutetuille räätälöidystä koulutuksesta toistaiseksi saadut kokemukset kuitenkin osoittavat, ettei vähän koulutetun väen halukkuutta pitkäkestoiseen koulutukseen ole voitu oleellisesti lisätä, vaikka houkuttimena olisi työttömyysturvan suuruinen opintotuki. Koulutushaluttomuuden syyt lepäävätkin paljon syvemmillä. Kyse on kokonaisesta elämäntavasta ja kulttuurista sekä myös siitä, ettei koulutus mitenkään itsestään selvästi luo työtä tai takaa työpaikkaa, vaikka se saattaakin parantaa yksilön kilpailuasemaa työmarkkinoilla.

Aikuiskoulutuksen vuosikirjassa (OPM 2005, 20) Ari Antikainen toteaa, että vaikka Suomi on aikuiskoulutuksen osallistumisasteellaan OECD-maiden huipputasoa, aikuisopiskeluun käytetyn kokonaisuuden suhteen se on vain OECD-maiden keskikastia. Kun se lisäksi sosiaaliryhmien osallistu-



misen eroilla mitattuna sijoittuu muiden Pohjoismaiden alapuolelle, on edessä “haastava tehtävä [—] tämänkin aseman säilyttämiseksi ja muiden pohjoismaiden kiinnikuromiseksi” (emt., 23).

Aikuiskoulutukseen osallistuminen on aina kiinni paitsi tarpeista ja resursseista myös kokemuksista, tahdosta, odotuksista ja lupausarvosta. Suomen tapaisissa maissa, jossa osallistuminen aikuiskoulutukseen on korkeaa tasoa, myös aikuiskoulutukselle asetetut odotukset ovat korkeat, ja niitä koventaa entisestään runsas osallistuminen koulutukseen. (Tuijnman & Hellström 2001a, 2001b.) Nyt Suomessa on tavoitteeksi asetettu aikuiskoulutukseen osallistumisasteen kohottaminen 53:sta 60 prosenttiin vuoteen 2008 mennessä ja samalla parantaa aliedustettujen ryhmien edustusta (Valtion vuoden 2005 TA). Tämä tehtävä, etenkin sen jälkimmäinen osa, on todella vaativa, sillä se edellyttää paisti resurssien lisäämistä myös odotusarvon ja luottamuksen lisäämistä erityisesti niissä aikuisväestön ryhmissä, jotka nykyisellään eivät osallistu eivätkä tahdo osallistua aikuiskoulutukseen; he eivät siis näe tällaista koulutusinvestointia järkevänä.

Vaikka ei ole syytä väheksyä taloudellisten ja rakenteellisten mahdollisuuksien ja rajoitusten merkitystä mahdollisuuksissa osallistua aikuiskoulutukseen, on paikallaan kuitenkin korostaa myös kokemuksellisia, kulttuurisia, itse elämäntapaan liittyviä tekijöitä: monet nimittäin usein “itse rajaavat itsensä koulutuksen ja koulumaisen oppimisen ulkopuolelle” (Antikainen 2005, 25) Osallistumattomuus syntyy paljolti myös “luottamuksen, vallan ja elämänhallinnan ehtymisestä” (emt., 29). Kysymys on erilaisista oppija- ja ammatti-identiteeteistä, joiden varassa toiset ovat kerta kaikkiaan vastahakoisia oppimaan ainakaan mitään sellaisia asioita, joita eivät koe oman elämänsä kannalta mielekkäiksi (emt.).

Suomen tulee eittämättä pyrkiä säilyttämään pohjoismaiseen perinteesseen liittyvä vallitseva johtoasemansa aikuiskoulutuksen kentällä. Sen tulee jatkossakin pyrkiä kunnianhimoisesti muiden Pohjoismaiden tavoin aikuiskoulutuksessa ja sen avulla (Tuijnman & Hellström 2001a):

- kasvattamaan ja säilyttämään työvoiman ja kansakunnan kilpailukykyä,
- voimistamaan ja säilyttämään koko aikuisväestön keskuudessa sosiaalisesti, taloudellisesti, alueellisesti tasa-arvoisesti jakautuvaa, korkeaa ja jatkuvasti päivittyvää osaamisen tasoa,
- vahvistamaan aikuiskoulutuksen avulla kansakunnan yhtenäistä

sosiaalista pääomaa, estämään syrjäytymistä, vähentämään sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta parantamalla erityisesti heikommassa asemassa olevien väestöryhmien mahdollisuuksia osallistua aikuiskoulutukseen.

Tämä edellyttää peruskoulutuksen mahdollisimman korkean tason säilyttämistä, riskiryhmien olosuhteiden ja tarpeiden parempaa tunnistamista sekä formaalisen ja informaalisen opiskelun raja-aitojen edelleen madaltamista.

Vuonna 1996 OECD:n opetusministerikokous otti “elinikäisen oppimisen” koulutuksen yleistämiseksi, ja vuonna 2001 vastaava kokous vahvisti sille tämän aseman (Schuller 2004).

Tom Schuller (2004) epäilee, että vaikka useimmat OECD:n jäsenmaat tukevat poliittisessa diskurssissaan ja retoriikassaan elinikäistä oppimista, niin elinikäisen oppimisen ajatus ei sittenkään ole toteutunut kovin laajasti todellisessa politiikanteossa. OECD on asiasta laajemminkin huolissaan, mitä todentaa mm. sen raportti “Beyond Rhetoric” (OECD 2003). Useat tutkijat toteavatkin, ettei oikeastaan ole edes tarpeellista kehystä ja tarkastelukulmaa ymmärtää, mitä edistystä, jos mitään, elinikäisen oppimisen politiikan rintamalla on tapahtunut (Instance 2003; Coffield 2000; Schuller 2004). Eletään helposti ikään kuin “noidankehässä”, jossa olemassa olevien aikuiskoulutusinstituutio- ja sektorirakenteiden välinen yhteistyö, poliittinen näkyvyys ja käytössä oleva data eivät kohtaa, jolloin elinikäisen oppimisen politiikasta on vaikeaa tehdä politiikan tai edes tutkimuksen keskeistä kenttää. Elinikäiseltä oppimiselta yksinkertaisesti näyttää puuttuvan institutionaalinen perusta, professionaalinen identiteetti, hallinnollinen sijainti ja poliittinen profiili. (Schuller 2004.)

Suomalainen aikuiskoulutus on ankkuroitunut, ja se kannattaa jatkossakin kytkeä pohjoismaiseen aikuiskoulustraditioon, jossa keskeistä ovat laajuus ja yhdenvertaisuus sekä julkisen vallan ratkaiseva rooli aikuiskoulutuspolitiikan kokonaisuuden ohjauksessa.



6.4 Arviointia

Suomi sijoittuu muiden pohjoismaiden tapaan maailman kärkijoukkoon aikuiskoulutukseen osallistumisasteella mitaten. Maamme aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteena on osallistumisasteen korottaminen 60 prosenttiin, mitä voidaan pitää realistisena.

Aikuisopiskelun oikeutta olisi laajennettava ja tehtävä siitä kaikkien kansalaisten perusoikeus. Tämän perusoikeuden laajamittaisen käytön toteuttaminen on mahdollista vain riittävän opiskeluaikaisen toimeentuloturvan varmistamisella. Aikuiskoulutuksen kustannustenjakoon on saatava aiempaa vahvemmin mukaan myös työnantajataho.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuuden kannalta olennaista olisi saada myös työnantajat sitoutumaan entistä vahvemmin koko henkilöstönsä kouluttamiseen ja mahdollistamaan kaikkien työntekijätasojen osallistumisen koulutukseen.

Suomalainen aikuiskoulutuspolitiikka on aivan viime vuosina siirtynyt tiettyjen ylilyöntien jälkeen tasapainoisemmille ja realistisemmille raiteille. On syytä jatkaa aikuiskoulutuspolitiikkaa, joka kykenee välttämään liiallisen ja itsearvoisen kaupallistumisen ylilyöntien aiheuttamat vauriot yhtäältä järkevälle yhteistyölle ja toisaalta aikuisväestön tasavertaisille opiskelumahdollisuuksille.

7 Yhteenveto

Ammatillisessa aikuiskoulutuksessakin koko maa on yksi koulutusalue. Koulutukseen hakeudutaan lääni- ja seutukuntarajojen yli, minkä takia tilastojen tulkinta tarjonnan ja kysynnän määrittelemiseksi käy vaikeaksi.

Esitellessään talousarviolainsäädännössä määriteltyä uutta valtiovarainministeriön tuloksellisuuskäsitteistöä valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti nostaa esiin käsitteen osaamispääoma, jolla hän tarkoittanee kokemuksen ja koulutuksen jatkuvasti kartuttamaa osaamiskokonaisuutta. Jokaisen koulutusjakson tulisi lisätä aikaisempaa osaamista ja antaa näin lisäarvoa. Koska vasta yksilön ja yli yksilöiden kertyvä osaamispääoma antaa edellytykset vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiselle, siitä tulisi tehdä selkeästi yksi koulutuksen onnistumisen ja sen laadun indikaattori. Henkilöstötaseet ja -tilinpäätökset ovat luoneet perustaa sille, että osaaminen organisaatioissa näkyy.

Koulutuksen yhteiskunnalliset vaikutukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua monien ja monimutkaisten syy- ja seuraussuhteiden välityksellä. Haluttujen päämäärien saavuttamiseen suunnattujen keinojen kustannuksia tulee myös seurata. Vaihtoehtoisten ratkaisujen kustannusvaikuttavuutta tulee myös tarkkailla. Panosten, prosessien, tuotosten ja tuloksien seuraaminen ei onnistu poikkileikkausaineistojen varassa. Tilastotuotannolta edellytetään aikasarjojen tuottamista, jotka ovat yhteismitallisia pit-



källäkin ajanjaksolla. Uusia eväitä tarvittavalle informaatiolle tarjoavat talousarviolainsäädännön tuoreet tuloksellisuuskriteerit: mitattavat suoritukset ja julkishyödykkeet, palvelukyky sekä laatu. Yläkäsitteenä on tuloksellisuus, joka jakautuu toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja organisaation toiminnalliseen tuloksellisuuteen (ks. Pöysti 2005).

I Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

- kustannustehokkuus

II Toiminnallinen tuloksellisuus

Tuotokset ja laadunhallinta

- suoritukset ja julkishyödykkeet
- palvelukyky
- laatu

Toiminnallinen tehokkuus

- taloudellisuus
- tuottavuus
- maksullisen palvelutoiminnan kannattavuus ja kustannusvastavuus
- yhteisrahoitettujen hankkeiden kustannusvastaavuus

Henkisten voimavarojen hallinta

- henkilöstömäärät ja -rakenteet
- työtyytyväisyys
- henkilöstön osaaminen (osaamispääoma)

Aikuiskoulutustilastoja olisi syytä yhteismitallistaa rahoitusmuodosta ja koulutuksen tarjoajasta riippumatta. Selvää tarvetta on myös aikuiskoulutustilastojen opetuskielen mukaiseen erotteluun. Erilaiset käsitteet ja luokitteluperusteet vaikeuttavat kansainvälistä vertailua.

Nykyinen tilastoiva tiedontuotanto palvelee hyvin suoritteiden, henkilöstömäärien ja -rakenteiden sekä taloudellisuuden seuraamista. Myös tuottavuuden tarkkailemiseen on rakennettavissa indeksiluonteisia indikaattoreita. Maksullinen palvelutoiminta ja henkilöstökoulutus ovat usein julkisiin palveluihin tarkoitetuista varoista subventoituja. Maksupalvelutoiminnan kirjanpitokäytänteitä on syytä parantaa. Useimmista muista tuloksellisuustekijöistä voi tehdä vain välillisiä johtopäätöksiä nykyisen tilasto-

tiedon avulla. Suoria, yhteisesti sovittuja indikaattoreita ei niihin ole. Varsinkin palvelukyvyyn ja henkilövoimavarojen hallinnan seuraaminen vaatii uudenlaista mikrotiedon tuottamista. Erityisiä toimenpiteitä vaatii jo poliittikalinjausten vuoksi laadunhallintajärjestelmien rakentaminen ja niiden jatkuva soveltaminen koulutuksen laadun tarkkailuun. Epärealistiselta kuitenkin tuntuu sellainen mahdollisuus, että pystytettäisiin yhtenäinen laatujärjestelmä kirjavan aikuiskoulutuskentän tarpeisiin, vaikka esimerkiksi Bolognan prosessin yhteydessä on haaveiltu yhtenäisestä järjestelmästä koko Euroopan korkeakoulualueelle. Laatujärjestelmä on parhaimmillaan oppilaitos- ja koulutusmuotokohtainen, kunhan ne ovat tarpeeksi tulkintakelpoisia eri koulutustyyppien sisällä (esimerkiksi aikuiskoulutuskeskuksissa tai oppisopimuskoulutuksessa). Koulutuksen laatu ei ole vain suoritemääriä tai läpivirtausasteita – niitä on voitu “kaunistella” jopa laadun kustannuksella. Aikuiskoulutuskentän toimijoiden on syytä yhdessä pohdita, minkälaisilla määrällisillä ja laadullisilla indikaattoreilla laatua voidaan ilmaista ja voidaanko tarvittava tieto kerätä keskitetysti (Tilastokeskus).

- Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisessä rahoitus on ollut heterogeenista ja altista toistuville muutoksille, jotka vaikeuttavat koulutuksen järjestäjien omaa suunnittelua. Liian nopeassa tahdissa tapahtuvia uudistuksia olisi vältettävä jatkossa.
- Rahoitusjärjestelmä kannustaa saajia taloudellisuuteen, joten tältä osin järjestelmän perusrakenne on hyvä. Laatua ja koulutuksen vaikuttavuutta voidaan kannustaa harkinnanvaraisilla kehittämis- ja tuloksellisuusrahoilla, mutta niiden taso on hyvä pitää, niin kuin nykyisin, lähinnä perusrahoitusta täydentävänä.
- Perusratkaisu jakaa opetushallinnossa rahoitus laskennallisin perustein ja järjestämislupamenettelyin antaa opetushallinnolle ohjausvälineen, jolla voidaan pyrkiä keskitetysti vastaamaan pitemmän aikavälin työvoimatarpeisiin. Toisaalta tarvitaan myös vuosittaista harkintaa, koska ammatillisen aikuiskoulutuksen tarve ja painopisteet vaihtelevat nopeasti. Menettelyä voidaan kuitenkin tehdä nykyistä läpinäkyvämmäksi ja siirtää harkintakriteerit selvemmin alan säädöksiin.
- Työvoimahallinnossa voidaan koulutuksen hankintamenettelyllä taas vastata nopeammin koulutuksen lyhyemmän tähtäimen tarpeisiin ja kysyntään. Uudistuva hankintalainsäädännön vaikutus tähän



on jatkossa arvioitava, ja mikäli kilpailuttaminen käy liian hankalaksi työvoimakoulutuksen hankinnan kannalta, nykyistä hankintamallia on arvioitava uudelleen. Tulisi harkita tämän raportin luvussa 3.2 esille tuotua työvoimakoulutuksen ostamista pitkäkestoisena hankintana, joka perustuisi laskennallisiin tutkintohintoihin. Rahoitusmallit tulisi tehdä myös sellaisiksi, että ne eivät työvoimapolliittisen koulutuksen järjestämisessä eivätkä myöskään muussa ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisessä yleensä estä eri viranomaisten ja koulutusverkostoon kuuluvien tarkoituksenmukaista yhteistyötä. Laskennallisessa valtioneuvossa voitaisiin harkita avun jakamista harkituissa tapauksissa yhteistyöoppilaitoksille yhteisesti.

- Laskennallisten käyttökustannusten valtioneuvoston perusrakenne on hyvä, mutta määräytymisperusteita tulee ajoittain tarkistaa.

7.1 Toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko

- Verkko on asukasmäärään nähden erittäin tiheä, mutta kuitenkin alueellisesti epätasainen. Keskeinen kysymys on, voidaanko aikuiskoulutuksen avulla luoda uutta elinkeinotoimintaa alueelle vai ainoastaan tukea olemassa olevia elinkeinoja: onko ammatillinen aikuiskoulutus ensisijaisesti elinkeino- vai aluepolitiikkaa? Uudella maalla koulutustarjonta on ylivoimaisesti runsainta, mutta siellä myös on 31 % Suomen työpaikoista – koko Etelä-Suomen läänissä työpaikoista on 45 %.
- Vaikka verkko on tiheä, verkostoituminen on puutteellista ja suppeaa. Niissä on usein vain oppilaitoksia ja ne organisoituvat tilapäisesti hankekohtaisesti. Yritykset ja suunnittelujärjestelmät jäävät niistä irrallisiksi. Verkostoja tarvittaisiinkin erityisesti pysyvien alueellisten suunnitteluelimien pystyttämiseen, jotta kysyntälähtöisiä alueellisia koulutuspalveluita voitaisiin tehostaa. Tähän keinona on yritysten ja oppilaitosten pysyvä verkko.
- Pyrkimys toimilupajärjestelmän uudistamiseen siten, että luetteloissa ovat vain todelliset toimijat, on tervetullut ja selventävä uudistus.

- Keskeinen politiikkakysymys on myös, kytetäänkö ammatillinen aikuiskoulutus aikuiskoulutusjärjestelmään – yhdessä vapaan sivistystyön kanssa muodostuvaan kokonaisuuteen – vai ammatillisen koulutuksen järjestelmään (nuorisoasteen ammatillinen koulutus). Asiasta ei voi tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä, koska esimerkiksi ruotsinkielisillä ja harvaanasutuilla seuduilla koulutustarjonnan ylläpitäminen edellyttää kiinteää yhteistyötä nuorisoasteen ja aikuiskoulutuksen välillä. Siellä missä on mahdollisuus erikoistua aikuiskoulutukseen ja ylläpitää laajaa ja rinnakkaista tarjontaa, aikuiskoulutukseen erikoistuneen järjestelmän edelleen kehittäminen on taroituksenmukaista. Lähtökohtana olisi kuitenkin pidettävä sitä, että aikuisille tulisi olla tarjolla nimenomaan heille sovitettuja koulutuspalveluja. Mitä erilaisimmissa elämäntilanteissa olevien aikuisten koulutustarpeet ja -odotukset sekä opiskelutavat ja -mahdollisuudet kuitenkin poikkeavat nuorten tarpeista ja mahdollisuuksista.

7.2 Koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky

- Globalisaatioraportin aikuiskoulutusosan esittämään kritiikkiin on edelleen syytä yhtyä. Se näkee ammatillisen aikuiskoulutuksen leimautuneen pitkälti työvoimapolitiittiseksi koulutukseksi. Tähän näkemykseen antaa perusteita toiminnan suuri volyymi sekä osanottajien, kouluttajien, tarjonnan että toteuttajien määrällä mitattuna, koulutuksen näkyvyys mediassa ja siitä käyty julkinen keskustelu. Raportti näkee koulutuksen suunnittelun ja toteutuksen organisaatioltaan hajanaisena ja päällekkäisenä. Keskushallinnon tasolla toimijana työ- ja opetusministeriön lisäksi on TE-keskuksia ohjaava kauppa- ja teollisuusministeriö. Opetusministeriön ja opetushallituksen virkamiesten näkemykset eivät strategian luomisessa aina ole yhdenmukaiset (vrt. Aave-raportti).
- Aluetasolla ongelmaksi nähdään kahden – jopa kolmen, kun maakuntaliitot otetaan huomioon – eri organisaation (läänihallitukset ja TE-keskukset) rinnakkainen toiminta koulutustarpeen arvioinnin ja vaadittavien toimenpiteiden suunnittelussa, yritysten puut-



teellinen kytkeä ennakointiprosessiin ja toimijoiden resursseja kuluttava tarpeeton kilpailu asiakkaista. Huoli kilpailun korostumisesta yhteistyön kustannuksella näkyy myös Aito-raporteissa. Kysyntä alueellisesti keskenään kilpailevasta päällekkäisestä tarjonnasta hajoo niin, että yksittäiseen oppilaitokseen hakee vain muutama opiskelija, minkä takia saatetaan ajautua lopulta siihen, että koulutusta ei järjestetä missään niissä. Yksilötasoinen summautuva koulutustarve saattaa näin olla merkittävä, mutta yksittäiseen oppilaitokseen suuntautuva kysyntä niukkaa, ja näin tarpeeseen ei vastata. Kun koulutuksen järjestäjät “kilpailevat toisensa hengiltä”, jää tappiolle nimenomaan koulutusta tarvitseva kansalainen. Luoteaanko meillä liikaa siihen, että koulutuksen järjestäjät kyllä pitävät huolen esimerkiksi tasa-arvon toteutumisesta ja järjestävät koulutusta niin, että koko valtakunnan tarpeet tulevat tyydytetyiksi?

- Aikuiskoulutuspolitiikka on ollut tarjontakeskeistä, organisaatiolähtöistä, ja strategisena tavoitteena ovat yksinkertaisesti olleet mahdollisimman suuret osanottajamäärät ja niiden jatkuva kasvattaminen. Rahoitusjärjestelmä on tehokkaasti tukenut tätä kehitystä. Erityisesti työvoimapolitiittinen mutta myös muu ammatillinen aikuiskoulutuskoulutus on ollut reaktiivista ja sopeuttavaa. Vaikka näyttötutkinnot ja näytöt ovat tervetullut järjestelmäuudistus ja vaikka oppisopimuskoulutuksen yleistymisen aikuiskoulutuksessa mahdollistaa aikuisten kokemusten hyödyntämisen koulutusprosessissa, menettelyihin liittyy staattisuuden vaara - kuten kaikkeen pelkästään omasta ja toisten kokemuksesta oppimiseen. Parhaimmillaankin tällainen koulutus on parhaiden työkäytänteiden rinnalla, ei koskaan edellä. Kansainvälistäkin huomiota herättäneissä näyttötutkinnoissa on kuitenkin väline tutkintojen ajan tasalla pitämiseen ja kehittämiseen. Erityisesti on huolehdittava siitä, että osoitetaan järjestelmän vaatimat resurssit, jotka ovat jääneet jälkeen järjestelmän nopeasti laajentuessa. Lisäksi näyttömestareiden ja näyttöjen arvioitsijoiden koulutukseen on panostettava ja taattava heille mahdollisuus täysipainoiseen arviointitoimintaan.
- Koulutuksen tulisi kuitenkin olla myös ammattien ja työelämän kehittäjä, innovaattori. Koulutusammattin ja työtehtävien käsitteellistämiseen eivät nykyinen oppisopimuskoulutus, irrallinen työvoim-

mapoliittinen koulutus tai näyttöihin valmistava koulutus anna riittävästi tukea. Määrän politiikasta tulisi koulutuspolitiikassakin siirtyä näkemyksellisyyteen, strategiseen ohjaukseen ja laadun korostamiseen sekä luoda järjestelmä, joka sallii heikkojenkin muutossignaalien pääsyn läpi järjestelmään. Oppilaitokset toteuttavat määrällistä koulutuspolitiikkaa ilman mahdollisuutta omaehtoiseen kehittämistyöhön.

- Pyrkimys tutkintotavoitteiseen koulutukseen saattaa kaventaa oppilaitosten mahdollisuuksia tarjota lyhytkestoista tai räätälöityä lisäkoulutusta, koska tämä koulutus kartuttaa suoritemääriä vähemmän kuin tutkintotavoitteinen koulutus. Järjestäminen on myös työläämpää ja siten kalliimpaa. Myös koulutuksen henkilökohtaistaminen on helpompi ottaa lyhytkestoisessa koulutuksessa huomioon. On kuitenkin otettava huomioon, että tutkintomäärien lisääminen ja koulutuksen henkilökohtaistaminen saattavat olla toteutettavissa olevina tavoitteina ristiriitaisia.
- Koulutuksen järjestäjillä ei ole käytettävissään yhtenäistä ja koottua tietoa koulutuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista. Myös oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien sisäisen palautejärjestelmän kehittämässä on parantamisen varaa. Olisi kyettävä mittaamaan oppimista, koulutuksen tuomaa lisäarvoa.
- Syytä on myös epäillä, antavatko rahoitus- ja suunnittelujärjestelmä sekä kilpailuttaminen mahdollisuuden maakunnalliseen koulutuksen yhteissuunnitteluun, jota koulutuksen järjestäjä, alue tai koulutuksen rahoitusmuoto eivät vaikeuttaisi.
- Opettajien ammatillinen ja pedagoginen kelpoisuus on yleensä kohdullisella tasolla, mutta esim. ruotsinkielisessä koulutuksessa on yleistä, ettei ammatillisilla opettajilla ole pedagogista koulutusta. Tuettava onkin esim. AIKE:n pyrkimyksiä, joiden mukaan opettajien velvollisuus on päivittää osaamistaan työelämässä.
- Koulutushankkeiden kilpailuttaminen ei välttämättä edistä alueellista tasa-arvoa. Jos paikallinen oppilaitos ei menesty tarjouskilpailussa, on asiakkaiden vähyyden vuoksi vaarana, että sen kulutus toiminta supistuu tai loppuu kokonaan. Pienissä oppilaitoksissa nuorisokoulutuksen kysynnän hiipuminen saattaa vaarantaa myös



paikallisen aikuiskoulutuksen. Usein tarkoituksenmukaista on siirtää nuorten aloituspaikkoja aikuiskoulutukseen.

- Useissa ohjelmapapereissa korostetaan verkko-opiskelun mahdollisuuksia, sillä se lisää tarjontaa ja vähentää kustannuksia. Hyvän verkko-opetuksen ja -materiaalin rakentaminen on vaivalloista ja kallista. Sen edistämiseen ei ole budjetoitu erillistä rahoitusta. Tähän asti verkko-opetusta on kehitetty erillisinä projekteina. Ammatillisessa koulutuksessa verkko-opetuksen mahdollisuudet ovat sitenkin rajalliset.
- Opetushallituksessa tehdyissä alakohtaisissa ammatillisen koulutuksen tila-arvioinneissa ei tullut esille suuria alakohtaisia eroja aikuis-koulutusjärjestelyissä.
- Aikuisopiskelijat ovat oma pedagoginen erityisalueensa. Tämä näkyy sekä opetussuunnitelmissa, opetuksen henkilökohtaistamisessa, nuorten koulutuksen toimintatavoista poikkeavissa työtavoissa, koulutuksen työelämälähtöisyydessä sekä jalkautumisessa työpaikoille. Joustavien koulutusjärjestelyiden ja tehokkuuden kannalta tärkeitä ovat myös opettajien työsuhteiden ehdot, jotka ammatillisessa aikuiskoulutuksessa poikkeavat nuorisoasteen vastaavista ja tekevät opetuksesta taloudellisesti tehokasta ja ympärivuotista.
- Ammatillinen aikuiskoulutus ei ole ammatillisen koulutuksen marginaali-ilmiö, eikä sen sivutehtävä. Se on oma koulutustehtävänsä, jolla on oma keskeinen rooli ja tehtävä suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvoinnin kehittämisessä. Aikuiskoulutus on kokonaisuutena liitettävissä Suomen koulujärjestelmäkaavioon palkkina, joka sijaitsee yhteiskunnan varsinaisen koulujärjestelmän rinnalla. On huomattava, että lähes kaikissa koulutustyypeissä on omat aikuis-koulutussovelluksensa.
- Jotta koulutuksen resursseja voitaisiin käyttää tehokkaasti, ei ole yhdentekevää, millaista lähestymistapaa opetuksessa noudatetaan. Aikuisten sijoittaminen nuorisoasteen opetussuunnitelmaperusteista opetusta noudattavien opiskelijoiden joukkoon tulee yhteiskunnalle näyttösuunnitelmaperusteisia ratkaisuja kalliimmaksi. Se myös hidastaa työvoiman siirtymistä työmarkkinoiden käyttöön.
- Luonteva alueellinen ja koulutuksen järjestäjien työnjako ja yhteistyö selkiyttää niin oppija-asiakkaan kuin yhteiskunnallisten osapuol-

ten roolia ja profiilia. Kärjistetysti voidaan myös todeta, että jos aikuiskoulutuksen ohjaaminen jää paikalliselle tasolle tai jopa kokonaan koulutuksen järjestäjien itsensä varaan, on vaara, että kunnallistalouden akuutit kysymykset ohittavat oppija-asiakkaan ja työelämän tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaiset ratkaisut.

- Jos suunnittelun painopiste siirtyy maakuntaliittojen ja TE-keskusten piireihin pois kielen mukaan organisoidusta opetushallinnosta, on rakenteellisesti varmistettava ruotsinkielisen koulutuksen tuntemusta näissä organisaatioissa.
- Suunnittelussa on varmistettava ammatillisen nuoriso- ja aikuis-koulutuksen yhteen nivominen (ohjausjärjestelmä, luvut, mitoittaminen ja rahoitus), pienten ruotsinkielisten oppilaitosten toimintakyky sekä koulutustarjonnan jonkinlainen laajuus ja saatavuus. Ruotsinkielisen koulutuksen piirissä tarvitaan kansallista (allfinlandssvensk) koulutuksen koordinoitua. Keskinäinen kilpailu syö resursseja ja vaarantaa koulutuksen tasapuolista saatavuutta.

7.3 Palvelukyky kansalaisen näkökulmasta

- Tiedon sirpaleisuus ja tarjonnan hajanaisuus vaikeuttavat tarkoituksenmukaisia koulutuspäätöksiä. Koulutusohjelmien mainonta voi vääristää käsityksiä koulutuksen sisällöistä ja hyödynnettävyydestä. Aikuisopinto-ohjaajan funktio on eri kuin nuorisoasteella, jossa opiskelijat ovat jo järjestelmän sisällä. Hänen pitää pystyä jakamaan informaatiota tarjolla olevasta koulutuksesta ja valinnanmahdollisuuksista. Keskitettyä informaatiota jakaa internetin (Opintoluotsi) lisäksi käytännössä vain työvoimatoimisto. Erityisesti aikuisopinto-ohjaajien koulutusta on kehitettävä.
- Vaikka tarjonta on runsasta, ilman perusasteen jälkeistä koulutusta olevia aikuisia on paljon: 110 aikuista yhtä ammatillisen aikuiskoulutuksen aloituspaikkaa kohti. Etelä-Karjalassa vastaava luku on 188 ja Päijät-Hämeessä 150. Koska kouluttamattomia on työmarkkinoilla vielä pitkään ja koulutustarjonta on alueellisesti epätasaisesti jakautunut, on syytä ylläpitää laajaa tarjontaa.
- Koulutuspalvelut keskittyvät kasvukeskuksiin.



- Kaikilla koulutus- ja opintoaloilla ei ole ruotsinkielistä koulutusta. Vain 70 % perustutkinnoista voidaan suorittaa ruotsiksi. Ruotsinkielisille ei käytännössä ole tarjolla erillistä työvoimapolitiittista koulutusta. Ruotsinkielisten koulutuspalvelujen saamiseksi Suomea (Pohjanmaa, Uusimaa ja Varsinais-Suomessa Turunmaan alue) on tarkasteltava yhtenä koulutusalueena.
- Tutkinto on voitava muodostaa eri koulutus- ja opintoalojen moduuleista henkilökohtaisten ja työelämän tarpeiden mukaan. Selkeät moduulit tarjoavat aikaisempien opintojen täydentäjille hyvät lisäkoulutusmahdollisuudet.
- Ikääntyvä väestö tarvitsee elämänhallintaa lisäävän koulutuksen (vapaa sivistystyö) ohella tulevaisuudessa myös ammatillisen osaamisen päivittämistä, koska se pysyy työvoimassa entistä pitempään ja siitä tulee pysyvä työvoimareservin osa. Aktiivisia vuosia ikääntyvillä on yhä enemmän, mitä yritysikä jo käyttää hyväkseen (Tanska, USA).
- Erityisesti harvaanasutuissa kunnissa koulutusta on voitava järjestää pienissä ryhmissä ja niin, että eri rahoitusmuotoja yhdistellään.
- Kansalaisten kokemia koulutuksen onnistumista ei nykyisistä tilastoista voida lukea. Toteutuneista koulutuksista ei käydä koulutuksen järjestäjän eikä oppilaitostasolla riittävää palautekeskustelua. Mikrotietoa tarvitaan kansalaisen tasolta ja toiseksi aikuiskoulutustutkimus pitäisi kytkeä kiinteämmin ennakointi- ja suunnittelujärjestelmiin. (Olisiko Aikuiskoulutusneuvosto sopiva toimimaan välittäjänä tässä asiassa?)
- Työministeriön selvityksen (Työministeriö 2003) mukaan ennakoititiedon tuottaminen koulutustarpeesta on hajanaista ja puutteellista, toimintaprosessien vaatimat aikataulut yhteensopimattomia, henkilöstöresurssit riittämättömiä ja toiminta byrokraattista. Kilpailuttamissääntöjen katsottiin tuovan lisähankaluuksia hankintamenettelyyn, erityisesti yhteishankintaan. Hankintaan sisältyvä kilpailuttaminen tekee pienten koulutuksen järjestäjien aseman epävarmaksi. Kilpailuttamisen pelisääntöjä on kehitettävä.
- Useissa työvoimapiireissä raja omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen välillä vedetään hyvin vaikeasti ylitettäväksi. Työministeriön raportin mukaan (Työministeriö 2003) omaehtoinen koulu-

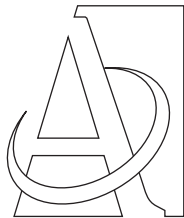
tus voidaan kuitenkin rinnastaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen täydentävinä palveluina (laki 1295/2002). Tämän tulkinnan tulisi olla yhdenmukainen kaikissa työvoimapiireissä ja neuvonnan yhdenmukaista kaikissa työvoimatoimistoissa.

7.4 Aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen

- Kehittämissuohjelmia ja hankkeita on eri hallinnonaloilla ja ministeriöissä runsaasti. Niiden koordinoinnista ei vastaa kukaan, jolloin niiden mahdollisista ristiriitaisuuksista ei keskustella, eikä ohjelmien koordinoitua täytäntöönpanoa valvota. Suomalainen käytäntö myös seuraa uudistusten, esim. uuden lain, implementaatiota puutteellisesti. Projektien jälkihuolto on usein puutteellista. Tarvitaan järjestelmä, jossa tarkasteltaisiin yhdenmukaisesti koko ketjua päätöksenteosta tulosten arviointiin.
- Koulutuksen alueellisen suunnittelun luontevin taso on maakunta. Seutukuntien määrä on liian suuri ja läänien rakenne liian heterogeeninen koordinoitun ennakoinnin aikaansaamiseksi.
- Muutokset suomalaisessa työelämässä ovat niin nopeita ja perusteellisia, että niiden hallitsemiseksi tarvitaan kaikkien osapuolten – työnantajien, työntekijöiden, eri ministeriöiden – koordinoitua ja yhteisvastuullista toimintaa. Suunnittelu toimii yhdessä, eri osapuolia kuullaan ajoissa ja rahoitusvastuu jaetaan. Ammatillisen peruskoulutuksen vastuu on yhteiskunnalla, mutta ammatillisen lisäkoulutuksen vastuu on osittain työnantajilla.
- Koulutustikapuilla alaspäin laskeutuminen ja välittömästi tutkinnon suorittamisen jälkeen koulutukseen palaaminen saattavat merkitä sitä, että koulutusasteajattelu ei enää toimi osaamisen tuottajana ja yksilön tarpeiden tyydyttäjänä.
- Aikuiskoulutukseen osallistumisessa on Suomessakin erityiset ongelmansa. Koulutus kasautuu tietyille ihmisille, ja koulutuksen ulkopuolella on suuri joukko erityisesti vähän koulutettua, alemmissa sosiaalisissa asemissa olevaa aikuisväestöä, jonka työllisyysnäkyvät pysyvät erittäin huonoina. Työministeriön koulutukseen he



eivät kelpaa, opetusministeriön koulutukseen he eivät hakeudu. Yksin kouluttaminen ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan myös heidän työllisyyttään jatkossa tukevia toimenpiteitä. Suomessa vallitsevat harvinaisen epätasaiset aikuiskoulutusmarkkinat eri ikäluokkien välillä. Suomen tulisi luoda pysyviä, Noste-ohjelman kaltaisia koulutus- ja rahoitusjärjestelmiä, jotka suuntautuisivat juuri tietyille erityiskohderyhmille. Olisi myös syvennettävä tietoa siitä, mitkä ovat näiden niukan tai olemattoman aikuisopiskelun ryhmien aikuiskoulutukseen osallistumisen esteet ja jarrut ja mitä merkityksiä, odotuksia ja motiiveja aikuisväestö asettaa aikuisopiskelulle. Vaativa tehtävä on myös yhdistää yksilön tarpeista, elämäntilanteesta ja motiiveista lähtevä sekä työvoiman osaamistarpeista lähtevä koulutus.



Tiivistelmä

Raivola, R. ym. 2006. Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 15.

ISSN 1795-0155 (painettu) ISSN 1795-0163 (verkkojulkaisu, pdf)

ISBN 951-39-2469-6 (painettu) ISBN 951-39-2470-X (verkkojulkaisu, pdf)

Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa –arviointihanke perustuu opetusministeriön Koulutuksen arviointineuvostolle antamaan toimeksiantoon. Suunnitteluryhmä eritteli ja konkretisoi toimeksiannon arviointitehtävät neljään kokonaisuuteen:

- (1) toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko,
- (2) erityyppisten järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky,
- (3) palvelukyky kansalaisen näkökulmasta,
- (4) aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen.

Arvioinnin suoritti ja arviointiraportin laati erillinen arviointiryhmä puheenjohtajanaan emeritusprofessori Reijo Raivola.



Aikuisoppilaitosten verkko on erittäin laaja mutta jatkuvasti supistuva. Nuorten ja aikuisten ammatillista peruskoulutusta antavia oppilaitoksia oli 421 vuonna 1996, mutta enää 266 vuonna 2005. Koulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt usealla kymmenellä vuoden 1999 alusta vuoteen 2004. Valtionapuun oikeuttavia järjestäjiä oli vuoden 2004 lopussa 190. Järjestäjästä noin neljännes on Uudeltamaalta ja viidennes yhteensä Pirkanmaalta ja Varsinais-Suomesta. Tiheä verkko on myös Pohjois-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla, mutta huomattavan harva Etelä-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko kattaa Suomen varsin hyvin, joskin siinä on koulutusaloakohtaisesti laajoja alueellisia aukkoja. Koulutuksen järjestäjien yhdistyminen on opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman mukaista järjestäjäverkon kehittämistä, jossa koulutuksen järjestäjistä muodostuu riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja toimijoita, jotka vastaavat työelämän koulutustarpeisiin ja kykenevät myös kehittämään aluetta, missä toimivat. Pyrkimys toimilupajärjestelmän uudistamiseen siten, että luetteloissa ovat vain todelliset toimijat, on tervetullut ja selventävä uudistus.

Aikuisten opiskelumahdollisuuksien kannalta alueellinen tasa-arvoisuus ei toteudu, sillä harvemmin asutuilla alueilla monien koulutusalojen osalta lähimpään aikuiskoulutusta tarjoavaan oppilaitokseen voi olla matkaa satoja kilometrejä. Koulutustarjontaa on keskitetty keskuksiin ja Etelä-Suomeen, jossa kysyntää ja mahdollisuuksia järjestää koulutusta on eniten.

Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisessä rahoitus on ollut heterogeenista ja altista toistuville muutoksille, jotka vaikeuttavat koulutuksen järjestäjien omaa suunnittelua. Liian nopeassa tahdissa tapahtuvia uudistuksia olisi vältettävä jatkossa. Rahoitusjärjestelmä kannustaa saajia taloudellisuuteen, joten tältä osin järjestelmän perusrakenne on hyvä. Laatua ja koulutuksen vaikuttavuutta voidaan kannustaa harkinnanvaraisilla kehittämis- ja tuloksellisuusrahoilla, mutta niiden taso on hyvä pitää, niin kuin nykyisin, lähinnä perusrahoitusta täydentävänä.

Perusratkaisu jakaa opetushallinnossa rahoituslaskennallisin perustein ja järjestämislupamenettelyin antaa opetushallinnolle ohjauksivälineen, jolla voidaan pyrkiä keskitetysti vastaamaan pitemmän aikavälin työvoimatarpeisiin. Toisaalta tarvitaan myös vuosittaista harkintaa, koska ammatillisen aikuiskoulutuksen tarve ja painopisteet vaihtelevat nopeasti. Menette-

lyä voidaan kuitenkin tehdä nykyistä läpinäkyvämmäksi ja siirtää harkintakriteerit selvemmin alan säädöksiin. Työvoimakoulutuksessa hankintamenettely mahdollistaa nopean reagoinnin ammatillisen aikuiskoulutuksen ajankohtaisiin tarpeisiin vastaamiseksi lyhytkestoisen koulutuksen avulla. Ostamalla työvoimakoulutusta pitkäkestoisempaan hankintana voitaisiin paremmin varmistaa koulutuksen laatu.

Verkostoituminen koulutuksen järjestäjien kesken sekä elinkeinoelämän kanssa on suppeaa. Yksi keskeinen verkostoitumisen muoto on ollut kuitenkin useista eri oppilaitoksista muodostetut koulutuskuntayhtymät ja instituutit tai oppimiskeskukset. Koulutuksen järjestäjistä on muodostunut näin usean toteuttajatahon muodostama yksi järjestäjäverkko, joka pystyy vastaamaan alueellisiin aikuiskoulutustarpeisiin varsin tehokkaasti. Suuret koulutuskuntayhtymät voidaan nähdä myös yhtenä kentän keksimänä ratkaisuna ammatillisen aikuiskoulutusjärjestelmän rahoitus- ja suunnittelujärjestelmään, jossa kilpailutuksen avulla on yritetty saada aikaan kustannustehokkuutta.

Aikuisten ammatillinen koulutus on monimuotoista ja koulutusmarkkinoilla eri vaihtoehtoja puntaroivan kansalaisen on vaikea hahmottaa kokonaiskuvaa aikuiskoulutuskentästä ja tarjolla olevista koulutuksista. Ammatillinen aikuiskoulutus koostuu palasista, jotka eivät muodosta aukotonta ja johdonmukaista järjestelmää. Tässä joustavuudessa ja monimuotoisuudessa on kuitenkin myös aikuiskoulutuksen vahvuus, jonka avulla se pystyy palvelemaan työelämän muuttuvia tarpeita. Keskitettyä aikuiskoulutuksen tarkastelua ja kehittämistä olisi kuitenkin tarpeellista tehdä enemmän sektorikohtaisuuden sijaan.

Vaikka aikuiskoulutustarjontaa on paljon, keskitettyä tietoa tarjonnasta on saatavissa vain työvoimatoimistojen kautta. Tarvetta aikuisten opinto-ohjaukseen olisi ilmeisesti nykyistä enemmän. Yksi vastaus tähän on ollut Noste-ohjelma. Myös ikääntyvien pitäminen työelämässä pitempään asettaa opinto-ohjaukselle ja koulutusjärjestelmälle uusia haasteita. Koulutus kasaantuu edelleen ja ero kouluttamattomien ja koulutettujen välillä kasvaa. Vaikka nuorten ikäluokkien osalta koulutustaso on tasaisempaa, erot kasvavat aikuistumisen ja työelämään osallistumisen myötä. Erityisesti aikuiskoulutukseen osallistumattoman aikuisväestön elämänolosuhteet, opiskelun merkityksperusta ja esteet olisi selvitettävä aiempaa perusteellisemmin. Koulutukseen osallistumaton kun ei tarkoita samaa kuin oppimis-



haluton. Koulutukseen vieroksuvasti suhtautuvien tai omalla kohdallaan kouluttautumisen hyödyttömäksi näkevien todellisuudessa koulutuksen ja oppimisen välinen ero näyttää erityisen suurelta.

Aikuiskoulutuspolitiikan ongelmanasettelu, organisointi ja toiminta ovat pitkälti resurssi-, organisaatio- ja instituutiokeskeisiä, kun demokraattisessa yhteiskunnassa niiden tulisi olla tarvelähtöisiä ja kansalaisten arkipäivän ongelmista lähteviä. Erillisten järjestelmänäkökulmien sijaan aikuiskoulutuksen tavoitteenasettelussa olisi nykyistä systemaattisemmin pohdittava aikuiskoulutusta kokonaisuutena ja tarkasteltava aikuiskoulutuksen kansallisia tehtäviä talous- ja työvoimapolitiittisten tavoitteiden lisäksi. Määrän politiikasta tulisi koulutuspolitiikassakin siirtyä näkemyksellisyyteen ja laadun korostamiseen. Ohjausjärjestelmän tavoitteet ovat näiltä osin monin kohdin ristiriitaiset. Aikuiskoulutuksesta on usein odotettu ongelmanratkaisijaa mitä moninaisimpiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, joita se kuitenkin rajallisten resurssienkin vuoksi vain rajallisesti pystyy ratkaisemaan.

Koulutuspoliittisiin dokumentteihin sisältyy aina runsaasti poliittista retoriikkaa, hyviä tavoitteita ja pyrkimyksiä, jotka on tavallaan pakkokin lausua julki. Kokonaan toinen asia on, missä määrin tavoitteet toteutetaan tai niitä edes pyritään toteuttamaan käytännön tasolla. Lukuisat koulutuspolitiikkaa koskevat implementaatiotutkimukset osoittavat selvästi sen, että tavoiteretoriikka ja ihmisten oppimismahdollisuudet ovat "oppivassa yhteiskunnassakin" usein kaukana toisistaan.

Poliittisissa dokumenteissa on usein asetettava tavoitteiksi sellaisia asioita, jotka eivät yksinkertaisesti ole yhteen sovitettavissa, mutta jotka on poliittisesti välttämätöntä lausua yhdessä julki. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan tavoitelauseissa toistuvat ajatukset siitä, kuinka työmarkkinoiden dynaamisuuden parantaminen työvoiman saattavuutta ja liikkuvuutta edistämällä parantaisi kilpailukykyä ja vaikuttaisi myös koulutukselliseen tasa-arvoon. Onko esimerkiksi ammatillisen aikuiskoulutuksen keskeisin tehtävä yhä lisätä työmarkkinoiden dynaamisuutta ja työvoiman liikkuvuutta, ja miten tämä vaikuttaa esimerkiksi Suomessa alueellisesti koulutuksellisen tasa-arvon kysymyksiin?

Aikuiskoulutus ei ole ammatillisen koulutuksen marginaali-ilmio, eikä sen sivutehtävä. Se on oma koulutustehtävänsä, jolla on oma keskeinen rooli ja tehtävä suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvoinnin kehittämis-

sä. Aikuisopiskelijat ovat oma pedagoginen erityisalueensa. Tämä näkyy sekä opetussuunnitelmissa, opetuksen henkilökohtaistamisessa, nuorten koulutuksen toimintatavoista poikkeavissa työtavoissa, koulutuksen työelämälähtöisyydessä sekä jalkautumisessa työpaikoille. Joustavien koulutusjärjestelyiden ja tehokkuuden kannalta tärkeitä ovat myös opettajien työsuhteiden ehdot, jotka ammatillisessa aikuiskoulutuksessa poikkeavat nuorisoasteen vastaavista ja tekevät opetuksesta taloudellisesti tehokasta ja ympärivuotista. Jotta koulutuksen resursseja voitaisiin käyttää tehokkaasti, ei ole yhdentekevää, millaista lähestymistapaa opetuksessa noudatetaan. Aikuisten sijoittaminen nuorisoasteen opetussuunnitelmaperusteista opetusta noudattavien opiskelijoiden joukkoon tulee yhteiskunnalle näyttösuunnitelmaperusteisia ratkaisuja kalliimmaksi. Se myös hidastaa työvoiman siirtymistä työmarkkinoiden käyttöön.

Keskeinen politiikkakysymys on, kytetäänkö ammatillinen aikuiskoulutus aikuiskoulutusjärjestelmään – yhdessä vapaan sivistystyön kanssa muodostuvaan kokonaisuuteen – vai ammatillisen koulutuksen järjestelmään (nuorisoasteen ammatillinen koulutus). Asiasta ei voi tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä, koska esimerkiksi ruotsinkielisillä ja harvaanasuilla seuduilla koulutustarjonnan ylläpitäminen edellyttää kiinteää yhteistyötä nuorisoasteen ja aikuiskoulutuksen välillä. Siellä missä on mahdollisuus erikoistua aikuiskoulutukseen ja ylläpitää laajaa ja rinnakkaista tarjontaa, aikuiskoulutukseen erikoistuneen järjestelmän edelleen kehittäminen on tarkoituksenmukaista. Lähtökohtana olisi kuitenkin pidettävä sitä, että aikuisille tulisi olla tarjolla nimenomaan heille sovitettuja koulutuspalveluja. Mitä erilaisimmissa elämäntilanteissa olevien aikuisten koulutustarpeet ja -odotukset sekä opiskelutavat ja -mahdollisuudet kuitenkin poikkeavat nuorten tarpeista ja mahdollisuuksista.

Globalisaatioraportin aikuiskoulutusosan esittämään kritiikkiin on edelleen syytä yhtyä. Se näkee ammatillisen aikuiskoulutuksen leimautuneen pitkälti työvoimapolitiittiseksi koulutukseksi. Tähän näkemykseen antaa perusteita toiminnan suuri volyyymi sekä osanottajien, kouluttajien, tarjonnan että toteuttajien määrällä mitattuna, koulutuksen näkyvyys mediassa ja siitä käyty julkinen keskustelu. Raportti näkee koulutuksen suunnittelun ja toteutuksen organisaatioltaan hajanaisena ja päällekkäisenä. Keskushallinnon tasolla toimijana työ- ja opetusministeriön lisäksi on TE-keskukset ohjaava kauppa- ja teollisuusministeriö. Opetusministeriön ja opetus-

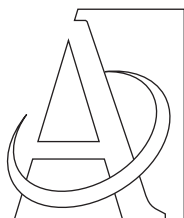


hallituksen virkamiesten näkemykset eivät strategian luomisessa aina ole yhdenmukaiset (vrt. Aave-raportti).

Aluetasolla ongelmaksi nähdään kahden – jopa kolmen, kun maakuntaliitot otetaan huomioon – eri organisaation (läänihallitukset ja TE-keskukset) rinnakkainen toiminta koulutustarpeen arvioinnin ja vaadittavien toimenpiteiden suunnittelussa, yritysten puutteellinen kytkentä ennakoitiprosessiin ja toimijoiden resursseja kuluttava tarpeeton kilpailu asiakkaita. Kysyntä alueellisesti keskenään kilpailevasta päällekkäisestä tarjonnasta hajoaa niin, että yksittäiseen oppilaitokseen hakee vain muutama opiskelija, minkä takia saatetaan ajautua lopulta siihen, että koulutusta ei järjestetä useinkaan missään niissä. Yksilötasoinen summautuva koulutustarve saattaa näin olla merkittävä, mutta yksittäiseen oppilaitokseen suuntautuva kysyntä niukkaa, ja näin tarpeeseen ei vastata. Kun koulutuksen järjestäjät “kilpailevat toisensa hengiltä”, jää tappiolle nimenomaan koulutusta tarvitseva kansalainen. Luotetaanko meillä liikaa siihen, että koulutuksen järjestäjät kyllä pitävät huolen esimerkiksi tasa-arvon toteutumisesta ja järjestävät koulutusta niin, että koko valtakunnan tarpeet tulevat tyydytetyiksi? Jos aikuiskoulutuksen ohjaaminen jää paikalliselle tasolle tai jopa kokonaan koulutuksen järjestäjien itsensä varaan, on vaara, että kunnallistalouden akuutit kysymykset ohittavat myös oppija-asiakkaan ja työelämän tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaiset ratkaisut. Koulutuksen alueellisen suunnittelun luontevin taso on maakunta. Seutukuntien määrä on liian suuri ja läänien rakenne liian heterogeeninen koordinoitua ennakoinnin aikaansaamiseksi.

Pyrkimys tutkintotavoitteiseen koulutukseen saattaa kaventaa oppilaitosten mahdollisuuksia tarjota lyhytkestoista tai räätälöityä lisäkoulutusta, koska tämä koulutus kartuttaa suoritemääriä vähemmän kuin tutkintotavoitteinen koulutus. Järjestäminen on myös työläämpää ja siten kalliimpaa. Myös koulutuksen henkilökohtaistaminen on helpompaa ottaa lyhytkestoisessa koulutuksessa huomioon. On kuitenkin otettava huomioon, että tutkintomäärien lisääminen ja koulutuksen henkilökohtaistaminen saattavat olla toteutettavissa olevina tavoitteina ristiriitaisia. Koulutustikapuilla alaspäin laskeutuminen ja välittömästi tutkinnon suorittamisen jälkeen koulutukseen palaaminen saattavat merkitä sitä, että koulutusasteajattelu ei enää toimi osaamisen tuottajana ja yksilön tarpeiden tyydyttäjänä.

Koulutuksen järjestäjillä ei ole käytettävissään yhtenäistä ja koottua tietoa koulutuksen vaikutuksista. Myös oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien sisäisen palautejärjestelmän kehittämisessä on parantamisen varaa. Olisi kyettävä mittaamaan oppimista, koulutuksen tuomaa lisäarvoa.



Lähteet

- Aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustaminen koulutusjärjestelmässä. 2004. Opetusministeriön työryhmänmuistioita ja selvityksiä 27/2004. Helsinki.
- Alapuro, R., Liikanen, I., Smeds, K. & Stenius, H. (toim.) 1989. Kansa liikkeessä. Helsinki: Kirjayhtymä.
- ALL 2003. Adult Lifeskills and Literacy survey. Paris: OECD.
- Antikainen, A. 2005. Aikuiskoulutukseen osallistumisen erojen syyt. Teoksessa U. Rönnberg (toim.) Aikuiskoulutuksen vuosikirja. Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2003. Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisuja 2005: 20. Helsinki, 23–32.
- Antikainen, A., Rinne, R. & Koski, L. 2000. Kasvatussosiologia. Helsinki: WSOY.
- Arajärvi, P. 2003. Selvitystoimeksianto aikuisopiskelun maksuista, aikuisopiskelun aikaisesta toimeentulosta ja koulutuksen verotuksesta. Väliraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003,17.
- Arajärvi, P. 2003b. Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003, 25. Helsinki.
- Avis, J. 2004. Re-thinking trust in a performative culture: The case of post-compulsory education. Teoksessa J. Setterthwaite, E. Atkinson & W. Martin (toim.) The disciplining of education. Stoke on Trent & etc.: Trentham Books.
- Backman, H. 2004. Yrkesutbildning 2015 – en handlingsplan för den finlandssvenska yrkesutbildningen. Slutrapport. Helsingfors: Finlands kommunförbund.
- Bauman, Z. 2005. Learning to walk in quicksands. Paper presented in the NERA Congress, University of Oslo, Norway, March 10–12, 2005.
- Bron, A. 2005. Glocal views on liberty, fraternity and equality in adult education. Paper presented in "Adult Education – Liberty, Fraternity, Equality?" – conference, CELE, University of Turku, Finland, May 13–14, 2005.
- Brown, P., Green, A. & Lauder, H. 2001. High skills: Globalization, competitiveness, and skill formation. Oxford: Oxford University Press.

- Brown, P. & Lauder, H. 2001. Capitalism and social progress. The future of society in a global economy. Basingstoke: Palgrave.
- Carter, D. S. G. & O' Neill, M. H. 1995. International perspectives on educational reform and policy implementation. London: The Falmer Press.
- Castells, M. 1997. The rise of the network society. The information age: Economy, society and culture. Vol 1. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- CEDEFOP. 2003. Lifelong learning: Citizens' views. Thessaloniki: Cedefop.
- Clegg, S. & Asworth, P. 2004. Contested practices: Learning outcomes and disciplinary understandings. Teoksessa J. Setterthwaite, E. Atkinson & W. Martin (toim.). The disciplining of education. Stoke on Trent & etc.: Trentham Books.
- Coffield, F. 2000. Differing visions of a learning society: Research findings. Volume 2. Bristol.
- Colardyn, D. & Bjornavold, J. 2004. Validation of formal, non-formal and informal learning: Policy and practice in EU Member States. *European Journal of Education*, 39 (1).
- Commission of the European Communities. 2005. Commission staff working document Towards a European qualifications framework for lifelong learning. Brussels, 8.7.2005.
- Communiqué of the conference of European Ministers responsible for higher education 2005. The European Higher Education Area - Achieving the Goals. Bergen, 19–20 May 2005. EU commission.
- Cort, P., Härkönen, A. & Volmari, K. 2004. PROFF-professionalisation of VET teachers for the future. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Daun, H. 1997. National forces, globalization and educational restructuring. Some European response patterns. *A Journal of Comparative Education* 27 (1), 19–42.
- Delors, J. 1996. Learning: The treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. Paris: UNESCO.
- Det regionala åtgärdsprogrammet för svenskspråkig vuxenutbildning i Nyland och Östra Nyland. 2005. Publikationer från länsstyrelsen i Södra Finlands län 2005.
- EC 2001. Making a European area of lifelong learning a reality. Brussels: European Commission.
- EC 2004. Progress towards the common objectives in education and training. Indicators and benchmarks. Staff Working Paper. Brussels: European Commission.
- EN 2002. Euroopan Neuvoston Lissabonin kokous.
- EU commission. 2005. Modernising education and training: A vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe. Draft 2006 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the "Education & Training 2010 work programme. Brussels.
- EU commission. 2005. Towards a European qualifications framework for lifelong learning. Executive summary and questions for consultation. Brussels, 8.7.2005.
- EU commission staff working paper. 2006. Annex to the communication from the commission. Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe. Draft 2006 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the "Education & Training 2010 work programme". Brussels, SEC (2005) 141.
- Europe. 2002. The formation of an education space. Dordrecht: Kluwer Academic Boston.
- European Commission. 1995. White paper: Teaching and learning. Towards the Learning Society. Brussels.
- European Commission. 2000. Memorandum on life long learning. Brussels.
- European Commission. 2001. Communication from the Commission – Making a European area of lifelong learning a reality. Brussels.
- European Commission. 2002. Declaration of the European Ministers of vocational education and training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training. Brussels.



- European Commission. 2003. Communication from the commission "Education & Training 2010". The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms. 11.11.2003. Brussels.
- European Commission. 2005a. Communication to the spring European council "Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy". President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. Brussels.
- European Commission. 2005b. Towards a European qualifications framework for lifelong learning. Brussels, 8.7.2005.
- Evans, K. & Niemeyer, B. (toim.) 2004. Reconnection. Dordrecht etc.: Kluwer.
- Field, J. 2000. Lifelong learning and the new educational order. Stoke on Trent.
- Filander, K. & Jokinen, K. 2004. Tekemällä oppimisen kokeita – ammattiopettajat työssäoppimisen kentillä. Toimintatutkimus Opekon kehittämishankkeista. Loppuraportti. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, työelämän tutkimuskeskus. Työraportteja/Working Papers 70.
- Gleeson, D. & Husbands, C. (toim.) 2001. Performing Schools. London.
- Green, A. 1997. Education, globalization and the nation state. London.
- Green, A. 2000. Lifelong learning and the learning society: Different European models of organization. Policies, Politics and the Future of Lifelong Learning.
- Green, A. 2005. Models of lifelong learning and the 'knowledge society': Education for competitiveness and social cohesion.
- Greinert, W. & Hanf, G. (toim.) 2004. Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Griffin, C. 1999a. Lifelong learning and social democracy. *International Journal of Lifelong Education* 18, 329–342.
- Griffin, C. 1999b. Lifelong learning and welfare reform. *International Journal of Lifelong Education*, 18 (6), 431–452.
- Hallituksen esitys laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 40/2005 vp).
- Hallituksen esitys laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta (HE 41/2005 vp).
- Heikkinen, A. 2004. Evaluation as management by projects policy. *European Educational Research Journal* 2/2004.
- Heikkinen, A. 2005. European – a global player. Teoksessa M. Kuhn (toim.) *EU-Europe – global player*. New York.
- Heikkinen, A., Borgman, M., Henriksson, L., Korkeakangas, M., Kuusisto, L., Nuotio, P. & Tiilikkala, L. 2001. Niin vähän on aikaa. Tampere.
- Heikkinen, A., Korkeakangas, M., Kuusisto, L., Nuotio, P. & Tiilikkala, L. 1999. Elinkeinon edistämistä koulutuspalvelujen laaduntarkkailuun. Tampere.
- Heikkinen, A., Tiilikkala, L. & Nurmi, H. 1997. Tulevaisuuden ammattikasvatuksen ammattilaisuus. Tampere.
- Heinonen, J. 1990. Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. *Acta Universitatis Tamperensis A* 302. Tampereen yliopisto.
- Heinonen, V. (toim.) 2002. Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaisen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Helsinki: Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisuja 2002, 92.
- Hollo, M., Backman, H., Hakulinen, R., Katajisto, J., Koski, L. & Pernu, M-L. 2001. Käsi- ja taideteollisuusalan koulutuksen arviointi. Opetushallitus. Arviointi 6/2001. Helsinki.
- Husén, T. & Kogan, M. (toim.) 1984. Educational research and policy: How do they relate? Oxford: Pergamon Press.

- Hätönen H. 2000. Eläköön opetussuunnitelma. Opas ammatillisille oppilaitoksille. Helsinki: Opetushallitus.
- IALS 1994–98. International Adult Literacy Survey. Paris: OECD.
- Instance, D. 2003. Schooling and lifelong learning: Insights from OECD analysis. *European Journal of Education* 38 (1), 85–98.
- Järvensivu, A. 2004. Työssä olevien työvoimakoulutus osana proaktiivista työvoimapolitiikkaa. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 255.
- Järvensivu, A. & Valkama, P. 2005. Proaktiivisen työvoimapolitiikan rajoja ja mahdollisuuksia. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 268. Helsinki.
- Järvinen, T. & Vanttaja, M. 2001. Koulutusta osallistujien ehdoilla? Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vaihtoehtoisia suuntia. Teoksessa T. Ruoholinna (toim.) Tarkasteluja aikuiskoulutuksen kentiltä. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A,193, 103–115.
- Hämäläinen, K. & Uusitalo, R. 2005. Kannattaisi kokeilla. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 285.
- Kallo, J. & Rinne, R. (toim.) 2005. Supranational regimes and national education policies – Encountering challenge.
- Kauppinen, P. 2003. Prognos för behovet av yrkesinriktad vuxenutbildning. Kunskapslyft för vuxna till stöd för sysselsättningen i landskapet Östergöttingen. Vasa: Östergöttingens förbund.
- Kell, P. 2005. Skills shortages, skilled migration, and the training system. Getting it all working together? Paper presented in Transforming politics of education and work-conference, Joensuu 31.8.–3.9.2005.
- Keski-Suomen aikuiskoulutuksen alueellinen toimenpideohjelma 2005.
- Kettunen, P. 1994. Suojelu, suoritus, subjekti. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Kettunen, P. 2001. Kansallinen työ. Helsinki.
- Kokkila, H. 2003/4. Noste-raportti.
- Korpi, A. 2004. Asiakastytytyväisyyksilyt ammatillisia oppilaitoksia ja oppisopimustoimintaa varten. Opetushallitus. Arviointi 2/2004. Helsinki.
- Korpi, A. & Stenvall, K. (toim.) 2005. Oppisopimuskouluttajien laatupalkintokilpailu ja kilpailussa menestyneiden työnantajaorganisaatioiden hyvät koulutuskäytännöt. Opetushallitus. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. 2004. Arviointiohjelma 2004-2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja I. Jyväskylä.
- Kuisma, M., Henttinen, A., Karhu, S. & Pohls, M. 1999. Kansan Talous. Pellervo ja yhteisen yrittämisen idea 1899–1999. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Kurri, S., Martikainen, M. & Pohjonen, P. 1998. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kvasimarkkinat. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita 174. Helsinki.
- Laaksonen, H. & Heikkinen, A. 2005. LeoSpan-projektin väliraportti. Tampereen yliopisto.
- Laukkanen, R. 2004. OECD:n tema ja maatutkinat. Opetusministeriön julkaisuja 2004:27. Helsinki: Opm.
- Laurinolli H. 2005. "Ei mikään suoritusyöläinen. Akateeminen toimittajakoulutus pärjää, mutta toisen asteen viestintäkoulutus tukehtuu ylitarjontaan". Aikalainen (Tampereen yliopiston tiede- ja kulttuurilehti), 16/2005, 16.
- Loney, T. 2004. Achieving the Lisbon goal: The contribution of VET. Report to the European Commission. London, QCA.
- Leskinen, R., Talka, A. & Pohjonen, P. 1997. Ammatillisen aikuiskoulutuksen vaiheet. Pikakoulutuksesta aikuiskoulutuskeskuksiin. Jyväskylä.
- Luukkainen, O. 2004. Opettajuus. Ajassa elämistä vai suunnan näyttämistä? Tampereen Yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Acta Universitatis Tampereensis 986.



- Löfström, E., Metsämuuronen J., Niemi, E. K., Salmio K. & Stenvall, K. 2005. Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Opetushallitus. Arviointi2/2005. Helsinki.
- Marklund, S. 1984. Effects of educational research on education policy-making: The case of Sweden. Teoksessa T. Husén & M. Kogan (toim.) Educational research and policy: How do they relate? Oxford: Pergamon Press.
- Melin, H. 2005. Onko Suomessa vielä työväestöä. Teoksessa M. Hannikainen (toim.) Työväestön rajat. Työväen historian ja perinteen tutkimusseura. Jyväskylä: Gummerus.
- Moitus, S., Huttu, K., Isohanni, I, Lerkkanen, J., Mielityinen; I., Talvi, U., Uusi-Rauva., E. & Vuorinen, R. 2001. Opintojen ohjauksen arviointi korkeakoulussa. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13/2001. Helsinki.
- Määttä, J. & Yrjölä, P. 2001. Perinteen ja nykyajan puristuksessa. Kansanopistojen arviointi. Opetushallitus Arviointi 10/2001. Helsinki.
- Niemelä, J. 1996. Lääninlampureista maatalouskeskuksiin. Helsinki: Suomen historiallinen seura ja Maaseutukeskusten liitto.
- Novoa, A. & Lawn, M. 2002. Fabricating Europe. Dordrecht: Kluwer.
- Numminen, U., Jankko, T., Lyra Katz, A., Siniharju, M. & Svedlin, R. 2002. Opinto-ohjauksen tila 2002. Opinto-ohjauksen arviointi perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen siirtymävaiheissa. Opetushallitus. Arviointi 8/2002. Helsinki.
- Numminen, U., Lamminranta, T. & Yrjölä, P. 2004. Opinto-ohjauksen tila aikuiskoulutuksessa. Opetushallitus.
- Nuotio, P., Backman, H., Pernu, M-L. & Sisättö M. 2001. Matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutuksen arviointi. Opetushallitus. Arviointi 5/2001. Helsinki.
- OECD. 2000. Literacy in the information age. Final report of the International Adult Literacy Survey. Paris: OECD.
- OECD. 2001a. Education at a Glance. Paris: OECD.
- OECD. 2001b. Aikuiskoulutuksen teematutkinta. Suomi arviointiraportti marraskuu 2001. Teoksessa V. Heinonen (toim.) Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Helsinki: Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisuja 2002, 92.
- OECD. 2003. Beyond rhetoric: Adult Learning Policies and Practices. Paris: OECD.
- Opetushallitus. 2001. Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitus. Loppuraportti, selvitysmies Kauko Niinikoski. Helsinki.
- Opetushallitus. 2004. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset 2003. Opetushallitus. Moniste 15/2004,
- Opetusministeriö. 2002. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmämuistioita 2002: 3. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2003. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2004–2007. Opetusministeriön talousyksikön julkaisuja 2003: 6. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2004. Aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustaminen koulutusjärjestelmässä. Opetusministeriö. 2004. Aikuiskoulutuksen vuosikirja. Tilastotietoja aikuisten opetuksesta 2002. Opetusministeriön julkaisuja 26/2004.
- Opetusministeriö. 2004. Aikuisten opintojen ohjauksen arviointi 34/2004.
- Opetusministeriö 2004. Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjaverkon, laadun ja rahoituksen kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004, 39. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2004. Ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoitus. Tulostietokirja 2004. Opetusministeriön monisteita 2004: 7.
- Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 31. Ammatillisen aikuiskoulutuksen ohjauksen, rahoituksen ja järjestäjaverkon kehittäminen. Väliarvointi.

- Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 39. Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjätieverkon, laadun ja rahoituksen kehittäminen.
- Opetusministeriö. 2005. Aikuiskoulutuksen alueelliset toimeenpano-ohjelmat. Opetusministeriön julkaisuja 2005: 28.
- Opetusministeriö 2005. Aikuiskoulutuksen vuosikirja. Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2003. Opetusministeriön julkaisuja 2005: 20. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2005. Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen. Loppuraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:II.
- Opetusministeriö, Aikuiskoulutusyksikkö. 2005. Aikuiskoulutuksen ajankohtaisseminaari 14.6.2005, Tausta-aineisto.
- Pajarinen, M., Puhakka, H. & Vanhalakka-Ruoho, M. 2004. Aikuisopiskelijan ohjaus opintopolun tukena sekä oppilaitoksen toimintakulttuurin osana. Helsinki. Opetushallitus.
- Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. 2002. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3, 2002.
- Perkinson, H. J. 1977. *The imperfect panacea: American faith in education, 1865–1976*. New York: Random House.
- Polo, S. 2004. Minästäkö kaikki riippuu? Ammatillisen aikuisopettajan valmiudet selviytyä muuttuvassa toimintaympäristössä. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 1043.
- Raunio, M. 2004. Yhteisevoluutio osaajien työmarkkinoiden ylikansallistumisessa. Teoksessa M. Sotara & K.-J. Kosonen (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere: Tampere University Press.
- Rifkin, J. 1997. *Työn loppu*. Helsinki: WSOY.
- Rinne, R. 2003. Uusliberaali ajattelutapa on pesiytynyt suomalaiseenkin koulutuspolitiikkaan. *Aikuis- kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja* 23 (2), 152–157.
- Rinne, R. 2005. Yliopistopolitiikan muutos ja aikuisten opiskelumahdollisuudet. (Painossa)
- Rinne, R., Jauhiainen, A., Tuomisto, H., Alho-Malmelin, M., Halttunen, N. & Lehtonen, K. 2003. Avoimen yliopiston opiskelija – kokovartalokuvasta eriytyneisiin muotokuviin. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A,200.
- Rinne, R., Kallio, J. & Hokka, S. 2004. Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. *Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja* 35(1), 34–54.
- Rinne, R. & Salmi, E. 1998. Oppimisen uusi järjestys: uhkien ja verkostojen maailma koulun ja elämänmittaisen opiskelun haasteena. Tampere: Vastapaino.
- Rinne, R. & Simola, H. 2005. Koulutuksen ylikansalliset paineet ja yliopistojen uusi hallinta. *Tiede & Edistys* 30 (1), 6–26.
- Rinne, R. & Vanttaja, M. 1999. Suomalaista aikuiskoulutuspolitiikkaa. Muutoksia ja jännitteitä 1980–1990-luvuilla. Opetusministeriö. Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisu 67. Helsinki.
- Rubenson, K. 2005. The state of equality in adult education in Nordic and OECD countries. Paper presented in “Adult Education – Liberty, Fraternity, Equality?” – Conference, CELE, University of Turku, Finland, May 13–14, 2005.
- Ruoholinna, T. & Rinne, R. 2001. Tärkeä, tärkeämpi, tärkein – saatteeksi aikuiskoulutuksen kentille. Teoksessa T. Ruoholinna (toim.) *Tarkasteluja aikuiskoulutuksen kentiltä*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:193, 5–13.
- Räsänen, A., Räsänen, O., Backman, H., Koski, L., Lehtinen, J., Luoma, J., Orelma, A., Putila, P., Turpeinen, R. & Valio, S. 1999. *Komeetta. Kone-, ja metalli- sekä sähköalan koulutuksen kokonaisarviointi*. Opetushallitus. Arviointi 4/1999. Helsinki.



- Salminen, H. 2005. Osaaminen seudullisena kysymyksenä - Taitava Keski-Suomi. Seudulliseen yhteistyöhön! Opetustoimen seutuseminaari. Helsinki 13.1.2005.
- Schuller, T. 2004. International policy research: 'Evidence' from CERI/OECD. Paper presented in European Conference on Education Research, Crete, September 2004.
- Seppä-Jokela, E. 2005. "Ihan oikealla työpaikalla tekemässä ihan oikeata työtä". Jyväskylän yliopisto. Aikuiskasvatuksen pro gradu -tutkielma.
- Siltala, J. 2004. Työelämän huonontumisen lyhyt historia: Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun. Helsinki: Otava.
- Silvennoinen, H. 2002. Koulutus marginalisaation hallintana. Helsinki: Gaudeamus.
- Skelcher, C. 2004. The new governance of communities. Teoksessa G. Stoker & D. Wilson (toim.) British local government into the 21st century. Houndmills etc.: Palgrave & Macmillan.
- Spangar, T. & Jokinen, E. 2005. "Alhaalta ylös" - näkökulmia AiHe-projektiin 2004. Kokonaisarviointin raportti. Tampereen yliopisto: Työelämän tutkimuskeskus.
- Stoker, G. & Wilson, D. 2004. Conclusions: New ways of being local government. Teoksessa G. Stoker & D. Wilson (toim.) British local government into the 21st century. Houndmills etc.: Palgrave & Macmillan.
- Suikkanen, A., Linnakangas, R., Martti, S. & Karjalainen, A. 2001. Siirtymien palkkatyö. Sitran raportteja 16. Helsinki.
- Teräs, K. 2001. Arjessa ja liikkeessä. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Thrupp, M. & Willmott, R. 2003. Education management in managerial times. London: Palgrave.
- Tiilikkala, L. 2004. Mestarista tuutoriksi. Suomalaisen ammatillisen opettajuuden muutos ja jatkuvuus. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 236.
- Tomaney, J. 2004. Regionalism and the challenge for local authorities. Teoksessa G. Stoker & D. Wilson (toim.) British local government into the 21st century. Houndmills etc.: Palgrave & Macmillan.
- Tuijnman, A. C. & Hellström, Z. 2001a. Curious minds. Nordic adult education compared. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Tuijnman, A. C. & Hellström, Z. 2001b. Nordic adult education compared: Background, aims and key results. Golden riches. Nordic Adult Learning 2, 2–6.
- Tuomi, T. 2005. Omaehtoinen ryhmäopiskelu ja ammatillinen kehitys. Tampereen yliopisto.
- Tynjälä, P., Nikkanen, P., Volanen, M.-V. & Valkonen, S. 2005. Työelämäyhteistyö ammatillisessa koulutuksessa ja työyhteisöjen oppiminen. Taitava Keski-Suomi -tutkimus, Osa I. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuselosteita 24.
- Työministeriö. 2003. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmän arviointi suhteessa toimintaympäristöön. Loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 335. Helsinki.
- Työministeriö. 2004. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot vuonna 2004. Tilastotiedote 2005,3.
- Usher, R. & Edwards, R. 1994. Postmodernism and education: Different voices, different worlds. London: Routledge.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2005. Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 97/2005. Helsinki.
- Valtion vuoden 2005 TA. Valtion vuoden 2005 talousarvioesitys. Helsinki.
- Vanttaja, M. & Rinne, R. 2001. Vanhat vaatteet, uudet aatteet: kohti työelämävetoista koulutuspolitiikkaa. Teoksessa R. Mäkinen & O. Poropudas (toim.) Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspolitiittinen artikkelikokoelma. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:67, 129–150.
- Vaso, J. & Vertanen, I. 2000. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten opettajat 2000-luvun alussa.

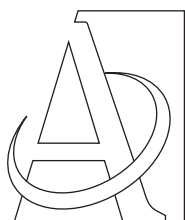
- Opettajaprofiili ja ehdotuksia perus- ja täydennyskoulutuksen sisällöllisistä ja määrällisistä kehittämistarpeista. Opetushallitus. Helsinki.
- Vehviläinen, J. 2004. Ammattiosaamisen näyttöjen vaikutukset ammatillisen koulutuksen laatuun. Vantaa: Dark Oy.
- Virkkala, S. 2002. Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat. Kokkola: Chydenius-Instituutti.
- VN 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- VTV (Valtiontalouden tarkastusvirasto), Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset. Tarkastuskertomus 97/2005.
- Vähäsantanen, K. 2004. "Koulutuksesta löysin opettajuuteni alkusiemenen, jota olen kasvattanut myöhemmin opettajan urallani". Ammatillisen opettajankoulutuksen suorittaneiden mielipiteitä koulutuksesta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteen pro gradu-tutkielma.
- Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. Brussels, 02.02.2005. COM (2005) 24.
- Yhteistyössä kotoutumiskoulutusta toteuttamaan. 2005. Työhallinnon julkaisuja 351.
- Åtgärdsprogram för den svenskspråkiga vuxenutbildningen i Västra Finlands län - ett sammandrag av landskapsrapporterna för Egentliga Finland och Österbotten. 2005. Länsstyrelsen i Västra Finlands län. Bildningsavdelningens svenska enhet.

Haastattelut ja muut lähteet:

- OPM / koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / aikuiskoulutusyksikön opetusneuvoksen ja Oph / Laskentapalvelujen suunnittelijan haastattelut 24.10.2005 opiskelijatyövuosien jakomenettelystä ja yksikköhintojen määrittämismenettelystä.
- Tampereen yliopisto, tietokonekeskus, apulaisjohtajan haastattelu 23.8.2005 ammatillisen peruskoulutuksen tulorahoituksen mittareista sekä OTV- ja yksikköhintakriteereistä.
- TAKK:n talouspäällikön haastattelu 9.9.2005 rahoituksen tasosta ja vaikutuksista saajan käyttäytymiseen.
- Koulutuksen Arviointineuvoston palautetilaisuus sidosryhmille 3.10.2005 Helsingissä.
- Perttulan erityisammattikoulun talouspäällikön haastattelu 7.10.2005 rahoituksen tasosta ja vaikutuksista saajan käyttäytymiseen.
- Pirkanmaan TE-keskuksen edustajan haastattelu 5.12.2005
- Storfors, E. 2005. Muntligt samtal. Elokuu 2005

Tilastodata:

- VOS-rekisteristä saatu excel-data, Tampereen yliopiston tietokonekeskus 2005.
- Tilastokeskus 2005. Ammatillista aikuiskoulutusta koskeva tiedosto vuodelta 2003.
- Tilastokeskus 2004. Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2003. SVT Koulutus 2004:2.



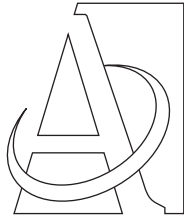
Kartat

1. Ammatillista lisäkoulutusta antavien oppilaitosten lukumäärä Suomessa 2003
2. Aikuiskoulutuskeskukset kunnittain 2005
3. Ammatilliset erikoisoppilaitokset 2005
4. Seutukuntajako 2003
5. Alueet, joilla ei ollut ammatillisissa oppilaitoksissa ammatillisen lisäkoulutuksen tarjontaa vuonna 2003 Suomessa

Ammatillisen lisäkoulutuksen tarjonta Suomessa koulutusaloittain 2003:

6. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu Humanististen ja esteettisten aineiden ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
7. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu Johtamisen ja esimiestaitojen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
8. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu kieliaineiden ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
9. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu kuljetuksen, liikenteen ja huolinnan alojen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
10. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu liiketalouden, markkinoinnin ja toimistoalan ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003

11. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu liikunnan, terveyden ja urheiluvalmennuksen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
12. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu maa-, metsä- ja puutarhatalouden ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
13. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu matematiikan ja luonnontieteiden alojen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
14. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu oikeus-, yhteiskunta- ja käytäytymisaineiden ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
15. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu opetusalan ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
16. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu työsuojelun, vartioinnin, palo-, pelastus- ja sotilastyön ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
17. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu palvelualan ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
18. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu sosiaali- ja terveydenhuollon alojen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
19. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu taito- ja taideaineiden ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
20. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu tekniikan, tuotannon, rakentamisen, tutkimuksen ja tuotekehityksen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
21. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu tietotekniikan alan ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
22. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu yleissivistävä ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003
23. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettu muun sisältöinen ammatillinen lisäkoulutus seutukunnittain 2003



Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja

Nro 1

Koulutuksen arvioinnin uusi suunta

Arviointiohjelma 2004–2007

Nro 2

Utbildningsutvärderingens nya inriktning

Utvärderingsprogram för perioden 2004–2007

Nro 3

New Directions in Educational Evaluation

Evaluation Programme 2004–2007

Nro 4

Bertel Ståhle

Toisen asteen koulu Pohjoismaissa

Toisen asteen koulujen pohjoismainen vertailu

“Pohjoismainen ISUSS-raportti”

Nro 5

Anu Räisänen

EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen

järjestäjien arvioinnin tukena

Nro 6

Heikki K. Lyytinen & Anu Räisänen (toim.)

Kehittämissuuntaa arvioinnista

Nro 7

Harri Rönholm & Anu Räisänen (toim.)

Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan?

Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa

Nro 8

Esko Korkeakoski (toim.)

Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa

Osaraportti 1: Arviointiraportti

Nro 9

Esko Korkeakoski

Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa

Osaraportti 2: Tausta ja tulokset

Nro 10
Esko Korkeakoski (toim.)
Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa
Osaraportti 3: Syventävät artikkelit

Nro 11
Jouko Mehtäläinen
Erityisopetuksen tarve lukiokoulutuksessa

Nro 12
Gunnel Knubb-Manninen (red.)
Grundtryggheten och behovet av stöd i skolan

Nro 13
Harri Rönnholm & Anu Räisänen (red.)
Utvärdering stödjer utvecklingen – hur kan utvärderingens utveckling stödjas? Stöd till utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering

Nro 14
Anu Räisänen & Harri Rönnholm
Itsearviointi kouluyhteisöä kehittäväksi. EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa

Nro 15
Reijo Raivola, Anja Heikkinen, Antti Kauppi, Pirjo Nuotio, Lasse Oulasvirta, Risto Rinne, Päivi Kamppi & Heikki Silvennoinen
Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa

Nro 16
Tapio Vaherva, Anita Malinen, Antti Moisio, Reijo Raivola, Petri Salo, Kari Kantasalmi, Päivi Kamppi & Heikki Silvennoinen
Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky

Nro 17
Gunnel Knubb-Manninen (red.)
Vuxenutbildningsfältet. Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad vuxenutbildning

Tilaukset ja tiedustelut:

Koulutuksen arviointisihteeristö
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto
puh. (014) 260 3220
faksi (014) 260 3241
ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi
www.edev.fi

Osa julkaisuista on saatavissa myös verkosta:
www.edev.fi/portal/julkaisu



Koulutuksen
arviointineuvosto

Kansi: Martti Minkkinen

Ammatilliseen aikuiskoulutukseen ohjataan valtion rahoitusta eri kanavien kautta yli 700 miljoonaa euroa vuodessa. Omaehtoisen koulutuksen ohella ammatillista koulutusta on aikuisväestölle tarjolla työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena ja työnantajien kustantamana henkilöstökoulutuksena. Vuosittain yli puolet työikäisistä osallistuu työhön liittyvään koulutukseen.

Markkinoiden globalistuessa ja kilpailun kiristyessä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta tulee kaiken aikaa tärkeämpi osa koulutusjärjestelmää. Sen pitäisi palvella yhtä hyvin taitojaan kehittävää kansalaista kuin osaavien ihmisten työpanosta tarvitsevaa työnantajaa. Aikuiskoulutuspolitiikan keskeinen tavoite ovat tasa-arvoisesti kaikkien kansalaisten saatavilla olevat ja työelämän ja väestön tarpeita vastaavat koulutuspalvelut. Tätä tavoitetta toteuttaa laaja koulutuksen järjestäjien verkko ympäri Suomea.

Miten hyvin ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko kattaa maan eri alueet ja vastaa aikuisväestön ja työelämän tarpeisiin? Millaiset ovat sen toimintaedellytykset ja palvelukyky? Millaisen kokonaisuuden ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät muodostavat ja kuinka hyvin kokonaisuus toteuttaa sille asetetut koulutuspoliittiset tavoitteet?