

Kirje

17.6.2022

VN/1972/2020
VN/1972/2020-OKM-359

Sivistysvaliokunta

Selvitys koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmasta

Eduskunta edellytti (EK 15/2022), että hallitus antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen selonteon toimeenpanosuunnitelmasta kevätistuntokauden 2022 loppuun mennessä.

Ohessa opetus- ja kulttuuriministeriössä laadittu selvitys.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Neuvotteleva virkamies

Aleksi Kalenius

Liitteet Selvitys koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmasta

Jakelu Eduskunnan sivistysvaliokunta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 10
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 135 9335
+358 9 135 9335

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.okm@gov.fi

VN/1972/2020-OKM-359

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Muistio

17.6.2022

VN/1972/2020
VN/1972/2020-OKM-359

Selvitys koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmasta

Toimeenpanosuunnitelman valmistelu

Valtioneuvosto antoi koulutuspoliittinen selonteon eduskunnalle 8.4.2020. Sivistysvaliokunta käsitteli selontekoa 13.12.2021 asti ja Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi selonteon johdosta 30.3.2022. Eduskunnalle esitellyn koulutuspoliittiseen selontekoon sisältyy useita merkittäviä koulutuspoliittisia tavoitteita, minkä lisäksi Eduskunta edellytti useita laajoja politiikkatoimien kokonaisuuksia, jotka eivät sisältyneet esitettyyn selontekoon.

Eduskunta edellytti, että ”hallitus antaa kevätistutokauden 2022 loppuun mennessä sivistysvaliokunnalle selvityksen selonteon toimeenpanosuunnitelmasta, jonka valmistelussa huomioidaan sivistysvaliokunnan mietinnössään esittämät kannanotot ja muut huomiot.” (SiVM 19/2021 vp, 36) Eduskunta edellytti, että koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelman osana arvioidaan sen kustannusvaikutukset ja että nämä rahoitustarpeet otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmissa ja valtion talousarvioesityksissä. Sivistysvaliokunta painotti mietinnössään, että ”hyvät ja laajasti kannatetut selonteon tavoitteet sekä niitä koskevat toimenpiteet vaativat toteutuakseen riittävää resursointia” (SiVM 19/2021 vp, 5) ja Eduskunta edellytti, että ”koulutuspolitiikan rahoituksessa pyritään pitkäjänteisyyteen ja riittävään perusrahoitukseen”.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on arvioitu, että Eduskunnan vastauksessaan edellyttämät politiikkatoimet eivät ole valmisteltavissa ja toteuttavissa kuluvan hallituskauden aikana. Seuraavassa esitettävä selvitys selonteon toimeenpanosuunnitelmasta sisältää joitakin arvioita eri toimenpiteiden kustannusvaikutuksista sekä niiden toimeenpanovaihtoehdoista. Selonteon toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa toimenpidevaihtoehdot ja niiden kustannusarviot valmistellaan siten, että päälinjaukset sen toimeenpanosta voidaan tehdä tulevaisuuden hallitusohjelmaneuvoissa.

Koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelman valmistelussa arvioidaan, millaiset resurssit katsotaan riittäviksi tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittujen toimenpiteiden toimeenpanemiseksi. Toimeenpanon kannalta keskeiset resurssit koskevat linjaukset valmistellaan seuraavien eduskuntavaalien jälkeisissä hallitusohjelmaneuvoissa päätettäväksi, jotta ne voidaan sisällyttää tulevan hallituksen ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan. Toimeenpanosuunnitelma valmistellaan syksyllä 2022 ja keväällä 2023, laajassa vuorovaikutuksessa koulutussektorin kanssa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Uudet poikkileikkaavat toimet

Koulutuspoliittiseen selontekoon sisältyneiden osaamis- ja koulutustason nostoa, oppimistulosten ja koulutuksen sosiaalista eriarvoisuutta sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistamista koskevien tavoitteiden täydentämiseksi Eduskunta esitti useita laajoja uudistuksia koulutusjärjestelmään.

Eduskunta edellytti, että hallitus "toteuttaa koko oppimisen tuen järjestelmän kokonaisuudistuksen koko koulutuspolulla varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle". Eduskunta edellytti myös, että "hallitus valmistelee kokonaisvaltaisen ja tavoitteellisen toimenpideohjelman, jolla varmistetaan jokaisen oppilaan perusopetuksen aikana vaadittavien perustaitojen (lukutaito, kirjoittaminen, laskeminen) oppiminen." Lisäksi edellytettiin hallituksen käynnistävän "opintotukilainsäädännön kokonaisuudistuksen", jonka yhteydessä opintotukea käsiteltäisiin osana sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta.

Näiden koulutuspoliittiseen selontekoon sisällyttämien laajojen uudistusten toimeenpanovaihtoehtoja arvioidaan ja valmistellaan koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelman yhteydessä.

Oppimisen tuen järjestelmän kokonaisuudistus, perustaitojen varmistamisen toimenpideohjelma sekä opintotukilainsäädännön kokonaisuudistus voivat edellyttää laajoja muutoksia koulutusjärjestelmän lainsäädäntöön. Opintotukijärjestelmän uudistuksen osalta valmistelussa on huomioitava sosiaaliturvakomitean työ. Kaikilla esitetyillä uudistuksilla voi olla merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia, jotka voivat edellyttää toimien huomioimista julkisen talouden suunnitelmassa.

Koulutuksen resursointi, lainsäädäntö ja ohjaus

Sivistysvaliokunta painotti mietinnössään toimenpiteiden riittävää resursointia. Toimenpiteet, joilla voidaan saavuttaa koulutuspoliittisen selonteon tavoitteet mm. koulutus- ja osaamistason nostosta, aiheuttavat merkittäviä tarpeita koulutussektorin käytettävissä olevien resurssien tasolle ja/tai kohdentamiselle. Todennäköistä on, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää koulutussektorin resurssien kasvua, resurssien käytön voimakasta priorisoimista keskeisinä pidettyjen politiikkatavoitteiden saavuttamiseen sekä koulutusjärjestelmän toiminnallisen tehokkuuden ja kustannustehokkuuden parantamista. Seuraavassa tarkastelussa esitetään koulutuspoliittisen selonteon valmistelun aikana tarkentuvia arvioita toimeenpanoon tarvittavien resurssien mittaluokasta. Tarkastelussa sivutaan edellytyksiä parantaa koulutusjärjestelmän toiminnallista tehokkuutta, mutta arviot koulutussektoreiden ja -järjestelmän sisäisten resurssisiirtojen mahdollisuuksista jäävät tehtäviksi toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa.

Lisäksi Eduskunta edellytti, että "koulutuspolitiikan rahoituksessa pyritään pitkäjänteisyyteen ja riittävään perusrahoitukseen hankerahoituksen sijasta ja että tarveperusteisesti koulutuksen perusrahoitusta ohjataan segregaaation vähentämiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon lisäämiseksi kaikkialla Suomessa." Suomalaisen koulutusjärjestelmän ohjaus on 1990-luvulta saakka perustunut lainsäädäntöön, jossa korostuu koulutuksen järjestäjien laaja autonomia, jossa valtakunnallisten sitovien normien sijaan toimintaa ohjataan muilla keinoin. Kaikilla koulutusasteilla ohjaukseen käytetään informaatio-ohjauksen rinnalla strategia- ja hankerahoitusta. Suora tulosohjaus ja tulosperusteinen rahoitus ovat vakiintuneet korkeakoulutuksessa ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen ohjauksessa on siirrytty mahdollistavasti, toiminnan laajuuteen perustuvasta rahoituksesta kohti tulosperusteista rahoitusta. Näin rahoitusjärjestelmän rakenteita koskevilla muutoksilla voi olla laajoja vaikutuksia koulutuksen lainsäädännön tuleviin kehittämistarpeisiin. Koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelman jatkovalmistelussa täsmennettäväksi jää se, miten riittävästi ja pitkäjänteisesti rahoitetun koulutusjärjestelmän ohjauksessa käytetään lainsäädännön ja rahoitusohjauksen keinoja.

Koulutusrahoituksen tarveperusteistaminen segregaaation vähentämiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon lisäämiseksi korostaa koulutusjärjestelmän rahoituksessa aiemmin mm. sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa laajasti käytettyä palvelutarpeen indikaattoripohjaista arviointia resurssien kohdentamisen perusteena. Väestön monimuotoistuuksessa ja sen ikärakenteen sekä alueellisen jakautumisen muuttuessa

nopeasti jatkossa korostuu tarve koulutuksen resursoinnin järjestämisestä siten, että koulutusmahdollisuudet toteutuvat yhdenvertaisesti koko maassa, eikä niissä ole esimerkiksi etniseen ja sosiaaliseen taustaan tai sukupuoleen liittyviä eroja. Erityisesti väestön alueelliseen jakautumiseen liittyvät kysymykset vaikuttavat rahoituksen lisäksi tarpeeseen kehittää opetuksen ja koulutuksen järjestäjäjärkennettä, vahvistaa niitä koskevaa tietopohjaa sekä seurata palvelujen laatua mm. laatukriteeristöä käyttäen siten, että sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen voidaan turvata yhdenvertaisesti koko maassa. Palvelutarpeen huomioivan perusrahoituksen vahvistaminen on koulutusjärjestelmätasolla merkittävä muutos koulutuksen rahoitukseen ja vaatii laajaa valmistelua.

Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus sekä taiteen perusopetus

Varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta vahvistetaan tarveperustaisella rahoituksella, joka suuntaa resursseja oppilaitoksille, joissa palvelutarve on väestörakenteellisista syistä suurempi. Tasa-arvoa edistävää valtionavustusta on tällä hallituskaudella jaettu yhteensä noin 241 miljoonaa euroa varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Avustusten vakiinnuttaminen on edennyt osana Oikeus oppia –kehittämishanketta. Tarveperusteisen rahoituksen pitkäjänteisyyttä lisäävä, rahoitusmuodon vakiinnuttava lakiesitys on annettu eduskunnalle huhtikuussa 2022.

Eduskunta edellytti myös, että ”toimeenpanosuunnitelmassa sitoudutaan konkreettisiin, pitkäjänteisiin ja yhdenvertaisuutta vahvistaviin toimiin oppimistulosten parantamiseksi, kuten varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen ja laadun kehittämiseen, perusopetuksen opetusmäärien nostamiseen, opettaja- ja esihenkilömitoituksen selvittämiseen sekä oppimisen tuen vahvistamiseen.”

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen ja laadun nostamiseksi on toteutettu useita toimia, mm. alennettu asiakasmaksuja, palautettu subjektiivinen oikeus, palautettu yli 3-vuotiaita lapsia päiväkodeissa koskeva suhdeluku, jatkettu 5v-lasten maksuttomuuskokeilua kolmannella kaudella ja aloitettu kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu, joka jatkuu vuodelle 2025. Osallistumisasteen nousu edellyttäneen kustannusvaikutuksellisia lisätoimia mm. varhaiskasvatuksen maksuihin. Perusopetuksen opetusmäärien, henkilöstömitoituksen sekä oppimisen tuen kustannusvaikutukset riippuvat siitä, kuinka paljon opetustuntimääriä on tarpeen nostaa, sekä siitä mille tasolle henkilöstömitoitus tai oppimisen tuki asetetaan. Tältä osin vaihtoehtoja arvioidaan selonteon toimeenpanosuunnitelman valmistelussa. Oppimistulosten parantamiseksi tarvittavien toimenpiteiden tunnistamista ja tavoitteiden saavuttamiseksi riittävän tason arvioimista vaikeuttaa se, että yli 20 vuotta jatkuneen nuorten oppimistulosten laskun taustalla olevia syitä ei ole tunnistettu. Tulosten laskiessa koulutukseen liittyneet asenteet ovat heikentyneet, erityisesti heikkojen osaajien määrä on kasvanut ja sen rinnalla ovat kasvaneet taustan sekä oppilasryhmän yhteys oppimistuloksiin. Sosioekonomiseen taustaan liittyvät erot osaamisessa ovat Suomessa nousseet lähelle OECD-maiden keskitasoa ja Suomessa oppilasryhmä (koulu+luokka) selittää suuremman osan oppimistulosten vaihtelusta kuin Ruotsissa. Maahanmuuttajataustaisten ryhmien tulokset ovat Suomessa jääneet myös kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen heikoiksi suhteessa kantaväestöön.

Oikeus oppia –kehittämishankkeeseen sisältyy laajasti toimia perustaitojen vahvistamiseksi. Näitä ovat mm. ohjauksen kehittämishanke, esi- ja perusopetuksen laatukriteerityö, yläkouluille suunnattu lukutaidon avustus, sitouttavan kouluyhteistyön sekä maahanmuuttaneiden oppilaiden perustaitojen vahvistamiseksi käynnistetty toimenpideohjelma. Lisäksi koronatilanteesta johtuvan oppimisvajeen paikkaamiseksi on myönnetty erillisiä valtionavustuksia.

Perustaitojen varmistaminen edellyttää muiden politiikkatoimien ohella näitä taitoja koskevien tavoitteiden, opetussisältöjen sekä arviointiperusteiden selkiyttämistä. Ohjelma-, hanke- tai normityö ei ole itsessään riittävää perustaitojen vahvistamisen varmistamisessa. Arviointiperusteiden osalta on käynnistetty laaja tutkimushanke vuosille 2022-2023. Oikeus Oppia -ohjelman mukaisesti on valmisteilla tutkimushanke varhaiskasvatuksen merkityksestä lasten perustaitojen edistämisessä. Osana Oikeus oppia -ohjelmaa opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti syksyllä 2020 myös Uudet lukutaidot -

kehittämishjelman vuosille 2020-2023. Sen tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten medialukutaitoa, tieto- ja viestintäteknologista osaamista sekä ohjelmointiosaamista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa.

Esimerkiksi perusopetuksen opetusmäärien nostaminen edellyttäisi merkittäviä ja pysyviä lisäresursseja, joiden tarve on lähes suorassa suhteessa opetusmäärien lisäämiseen. Erityisen tärkeää on varmistaa jatkotyössä sitoutuneisuus varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen perusrahoituksen tason korotukseen ja rahoituksen jatkuvuus.

Vuonna 2021 valmistuneen taiteen perusopetuksen viitearkkitehtuurityön jalkauttaminen on käynnissä ja em. työn pohjalle rakentuvan taiteen perusopetuksen indikaattorityön kautta luodaan mittaristoa, jonka avulla mm. rakennetaan yhteistä näkemystä taiteen perusopetuksen kansalliselle ja paikalliselle laatutyölle ja vahvistetaan taiteen perusopetuksen tuottamaa osaamista sekä taiteen perusopetuksen tietopohjaa ja tiedolla johtamista. Taiteen perusopetuksen opintotiedot viedään Koski-tietovarantoon vuoden 2023 alusta lukien.

Koulutuspoliittisessa selonteossa kuvatut toimintaympäristön muutokset aiheuttavat tarpeen lainsäädännön ja rahoituksen laajalle uudistamiselle, joka on yhteydessä peruspalvelujen lainsäädäntöuudistukseen. Uudistusten kannalta keskeiset kysymykset valmistellaan linjattaviksi toimeenpanosuunnitelmaa hyväksyttäessä seuraavan hallituksen aloittaessa työnsä. Uudistusten toimeenpano alkaa aikaisintaan vuonna 2026.

Toisen asteen koulutus

Eduskunta edellytti, että ”lukio- ja ammattikoulutuksella on oltava tulevaisuudessakin erilliset rahoitus-, ohjaus- ja järjestämisjärjestelmät, jotka huomioivat koulutusmuotojen erilaiset tavoitteet ja tehtävät. Lainsäädännön ja rahoituksen tulee mahdollistaa ja kannustaa koulutusmuotojen väliseen yhteistyöhön. Koulutusmuotojen välillä yhteistyötä voidaan tehdä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista työelämän ja muihin osaamistarpeisiin vastaamiseksi ja parantaa opiskelijan valinnanmahdollisuuksia molemmilla kansalliskielillä.” Lisäksi edellytettiin erityistä huomiota ammatillisella toisella asteella laajaan ”elinikäiseen oppimiseen ja siihen kannustamiseen”.

Koulutustason nostoa tukien ja jatkuvaan oppimiseen kannustaen jo kuluvalle hallituskaudella eriytetään oppivelvollisuuden toteuttamiseen ja jatkuvaan oppimiseen tarkoitettu määräraha valtion talousarviossa. Uudistuksella mahdollistetaan eduskunnan budjettivalta oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen ammatillisessa koulutuksessa. Samassa yhteydessä ammatillisen koulutuksen määrällistä sääntelyä puretaan siten, että koulutuksen järjestäjän oppivelvollisista saama rahoitus vastaa oppivelvollisten määrää. Samalla lisätään joustavuutta ammatillisen peruskoulutuksen suorittamisessa. Ammatillisessa perustutkinnossa mahdollistetaan 180 osaamispisteen ylittäminen, jos opiskelija haluaa täydentää ammattitaitoaan tai jatko-opintovalmiuksia lukio-opinnoilla, muilla ammatillisilla opinnoilla tai korkeakouluopinnoilla. Toisen asteen koulutusmuotojen suhdetta tarkennetaan lainsäädännössä kahden samanaikaisen tutkinnon suorittamisen asemaa koulutuksen järjestämisen, rahoituksen ja opiskelijoiden oikeuksien ja hakukohteen kannalta.

Edellä todettujen uudistusten toteuttamiseksi tarvittava hallituksen esitystä valmistellaan annettavaksi eduskunnalle syysistuntokaudella 2022. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittämistä jatketaan tulevalle hallituskaudella. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittämistä ja tutkinnon joustavuuden kasvattamista koskevilla uudistuksilla tuetaan eduskunnan vastauksessaan korostamia toisen asteen koulutusmuotojen välisen yhteistyön edistämistä, koulutuksellisen tasa-arvon lisäämistä sekä koulutustason nostoa ja koulutuksen läpäisyn parantamista.

Toisen asteen kehittämistä jatketaan mm. vastaamalla väestömuutoksen haasteisiin kehittämällä koulutuksen toimintatapoja ja mahdollistamalla koulutuksen järjestäjien rakenteellisia kehittämistoimia. Samalla varmistetaan opiskelumahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta ja uudistetaan toiminnan

ohjausta siten, että lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on nykyistä paremmat edellytykset vastata muuttuvaan toimintaympäristöön.

Korkeakoulutus ja tutkimus

Korkeakoulutuksen osalta koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanon kehyksen muodostaa koulutustason nosto. Eduskunta edellytti, että ”hallitus valmistelee kiireellisesti toimenpiteet (ml. aloituspaikat, läpäisyasteen parantaminen, avoimen korkeakoulutuksen väylä, saavutettavuus), joilla varmistetaan, että vähintään puolet ikäluokasta suorittaa korkea-asteen tutkinnon.” Sivistysvaliokunta piti mietinnössään ”tärkeänä, että koulutuspolitiikan painopistettä keskitetään lähivuosina erityisesti koulutustason nostoon liittyviin toimenpiteisiin” ja katsoi, että ”päätökset korkeakoulutuksen aloituspaikkojen merkittävistä lisäyksistä ovat välttämättömiä.” Valiokunta yhtyi selonteon linjaukseen, että ”lisäaloituspaikat tulee suunnata niille aloille ja alueille, joilla on koulutuskysyntää ja joilta työllistytään hyvin.” Valiokunta korosti, että ”asetetun 50 %:n tavoitteen saavuttamista on välttämätöntä edistää myös läpäisyasteen parantamiseen tähtäävillä toimenpiteillä. Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteolle laadittavassa toimeenpanosuunnitelmassa pureudutaan myös korkeakoulutuksen läpäisyn parantamiseen.”

Tavoitteeseen kytkeytyy työ- ja opiskeluperäisen maahanmuuton tiekartan sekä koulutuspoliittisen selonteon tavoite kolminkertaistaa uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä vuoteen 2030 mennessä. Sivistysvaliokunnan mietinnön mukaan ”Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrän lisääminen ei saa johtaa siihen, että samalla heikennettäisiin suomalaisten mahdollisuuksia aloittaa korkeakouluopinnot.”

Hallitus on käynnistänyt toimenpiteiden kiireellisen valmistelun. Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut korkeakoulujen kestävä kasvun ohjelman ja arvioinut, että 50 % tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä edellyttäisi korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisäämistä vuositasolla noin 22 000 paikalla vuodesta 2023 lukien. Tavoitteen siirtäminen vuoteen 2035 laskee tarvittavan vuosittaisen aloittajalisäyksen n. 10 000 aloittajaan. Jos uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrän kasvu ei saa vaikuttaa suomalaisten mahdollisuuksiin suorittaa korkeakouluopinnot, edellyttää uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrän kasvattaminen n. 10 000 vuosittaisella aloittajalla vuoteen 2030 mennessä vastaavaa aloituspaikkojen määrän lisäämistä. Koronakriisin aikaiset aloituspaikkalisäykset ovat pääosin olleet määräaikaista ja päättyneet tai päätymässä.

Jos ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän kasvattamisen tavoitteena on pysyvästi korkeamman tason saavuttaminen ja jos 50 % tavoite nähdään Sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisesti välitavoitteena kohti huomattavasti korkeampaa tavoitetasoa vuonna 2040, tarvittavien aloituspaikkalisäysten pitää suurelta osin olla pysyviä lisäyksiä. Jos toimeenpanossa ennakoitaan 2040 tavoitteen olevan yli 50 %, tulee aloittajatarpeen kasvua tarkentaa vastaavasti. Suhteessa 2019 tasoon aloittajamäärän tulisi siis nousta 10 000 – 20 000 aloittajalla mahdollisimman pian, jolta tasolta nousun tulisi jatkua kohti n. 20 000 – 32 000 aloittajaa korkeamman aloittajataso saavuttamista vuosikymmenen loppupuolella. Vuoden 2040 34-vuotiaat ovat 19-vuotiaita vuonna 2025, joten myös vuoden 2040 saavutettavan koulutustason kannalta ratkaisevat päätökset tehdään pitkälti tulevilla hallituskaudella.

Lisäaloituspaikkojen tarvetta voidaan vähentää koulutuksen läpäisyä parantamalla. Läpäisyä voidaan parantaa sekä vähentämällä moninkertaista koulutuksen aloittamista että koulutuksen keskeyttämistä kokonaan. Koulutustarjonnan kasvattamistarvetta vähentävät toimet – kuten korkeakoulujen jatkuvan oppimisen, sivuaineopiskelumahdollisuuksien sekä sisäisten siirtymien kehittäminen – jotka vähentävät moninkertaista tutkintokoulutuksen aloittamista ja siten lisäävät ensikertalaisille kohdentuvaa koulutustarjontaa.

Opintojen aloittajien määrän nousu 7 000-17 000 aloittajalla tarkoittaa täydessä laajuudessa opiskelijamäärän kasvua 11,6-28,1 prosentilla. Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän kasvua vastaava

aloituspaikkojen määrän kasvu tarkoittaisi opiskelijamäärän kasvua n. 16,5 prosentilla vuoden 2019 tasosta. Aloittajien määrän kasvaessa 2023-2030 ulkomaalaisten opiskelijoiden kokonaismäärän nousu toteutuisi täysmääräisesti vuoteen 2034-2035 mennessä, riippuen tutkintojen kestosta.

Ilman lisäresursseja toteutettuna koulutustason nostamiseen tarvittu koulutuslaajennus laskisi siis opiskelijakohtaista rahoitusta 10,4-21,9 prosentilla, ulkomaalaisille tutkinto-opiskelijoille suuntautuva tarjonnan lisäys taas 14,2 prosentilla. Tämä edellyttäisi selvää tuottavuuden nousua korkeakoulutuksessa. Nousupaine jakautuu kuitenkin vuosille 2023-2035, jolloin n. 2,5 prosentin vuosittainen tuottavuuden kasvu riittäisi kattamaan resurssitarpeen vuoden 2035 tasossa. Vertailukohdan tarvitun tuottavuuskasvun nopeudelle antaa se, että vuosina 2000-2021 yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien vuosimuutos on ollut keskimäärin n. 2,5 %.

Potentiaalia tehostaa opintoprosesseja opintojen järjestämiseen liittyvillä toimilla ei ole tässä yhteydessä arvioitu, koska ne kuuluvat korkeakoulujen autonomian piiriin. Sama pätee mahdollisiin resurssisiirtoihin korkeakoulujen tai korkeakoululaitoksen sisällä.

Eduskunnan kannanottojen mukaisesti koulutustason nosto on toiminnan tehostamisen rinnalla resursoitava riittävästi. Vuonna 2021 korkeakoulut käyttivät n. 302 000 opiskelijan koulutukseen n. 1,55 miljardia euroa, eli n. 5125 euroa/opiskelijavuosi. Jos oletetaan, että vuosittaisesta lisäaloittajatarpeesta 3000 aloittajaa voidaan kattaa ensikertalaiskiintiötä kasvattamalla jo vuonna 2023, olisi 2023 alkaen tarvitun aloittajalisäyksen (7000-17000) kustannus ensimmäisenä vuonna n. 36-87 miljoonaa euroa, miltä tasolta kustannus nousisi 180-436 miljoonan euron tasolle vuonna 2027.

Ulkomaalaisille opiskelijoille suunnatun koulutustarjonnan kokonaiskustannus riippuu perittyjen lukukausimaksujen tasosta ja sen ylärajana voidaan pitää n. 256 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia, jos laajennus toteutuisi puhtaasti julkisin resurssein. Tälle tasolle menotarve nousisi 2030-luvun alkuvuosina.

Toimeenpanosuunnitelman valmistellaan tulevien hallitusohjelmaneuvoitteluiden pohjaksi vaihtoehtoja siitä, miltä osin koulutustasotavoitteeseen vastataan läpäisyasteen parantamisella, moninkertaisen koulutuksen vähentämisellä sekä muilla järjestelmätason tuottavuutta parantavilla toimilla, miltä osin toimeenpanoon tarvitaan lisäresursseja ulkomaalaisten opiskelijoiden lukukausimaksuista sekä julkisista menoista.

Jatkuva oppiminen

Jatkuvan oppimisen kehittäminen perustuu pääosin parlamentaarisen jatkuvan oppimisen työryhmän uudistukseen, jonka toimeenpano on käynnissä ja jatkuu tulevilla hallituskaudella. Jatkuvan oppimisen uudistus kattaa kaiken oppimisen erityisesti työpaikalla tapahtuvasta oppimisesta tutkintoon johtavaan koulutukseen. Suurin osa oppimisesta tapahtuu muodollisen koulutuksen ulkopuolella ja tutkintoon johtava koulutus on vain pieni osa oppimisen kokonaisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla jatkuvan oppimisen kokonaisuudessa painottuvat koulutus sekä koulutuksen ulkopuolella hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen sekä erityistoimet koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumisen parantamiseksi. Jatkuvaa oppimista palvelevan koulutuksen tavoitteena on vastata yksilön osaamisen täydentämistarpeisiin silloin kun koulutuksen ulkopuolella tapahtuva oppiminen ei ole riittävää. Kokonaiseen tutkintoon johtava koulutus vastaa jatkuvan oppimisen tarpeisiin silloin, kun osaamisen täydentäminen ei ole mahdollista tutkintoa pienemmillä kokonaisuuksilla vaan tarvitaan koulutustason nostoa. Sekä koulutustasoa nostavaa koulutusta että pienempiä osaamiskokonaisuuksia tarvitaan varmistamaan, että työvoiman koulutuksen taso ja osaamisen ala vastaisivat työmarkkinoiden tarpeita ja siten vähentämään työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa.

Jatkuvaa oppimista palvelevia joustavia osaamiskokonaisuuksia kehitetään koko koulutusjärjestelmässä. Koulutustarjonnan osalta toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa kehitetään jatkuvan oppimisen rahoituksen perusteita ja tutkinnon osaa pienempiä kokonaisuuksia. Korkeakoulujen jatkuvan oppimisen strategiassa tarkennetaan avoimen korkeakoulutuksen pitkän tähtäimen kehittämisvisiota. Koulutukseen pääsyä tukee jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus-hanke, jossa rakennetaan koko elinkaaren yli ulottuva valtakunnallinen palvelukokonaisuus tukemaan sujuvia siirtymiä koulutuksen ja työelämän välillä. Tavoitteena on, että vuoden 2024 loppuun mennessä digitalisaatio-ohjelman palveluista 80 % on toteutettu.

Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen sekä tutkintojen järjestelmää uudistetaan tulevilla hallituskaudella. Työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä tekee vuoden 2022 aikana ehdotuksen mahdollisesta tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen laajentamisesta, osaamismerkkien ja muiden osaamiskuvausten kehittämisestä sekä ehdotuksen valtakunnallisista periaatteista työssä ja muualla kuin viralliseen koulutusjärjestelmään kuuluvassa koulutuksessa hankitun osaamisen tunnistamisesta sekä ehdotukset käynnistettävistä piloteista. Vuoden 2024 loppuun mennessä työryhmä jättää lopulliset ehdotuksensa valtakunnallisista periaatteista työpaikoilla ja muualla kuin viralliseen koulutusjärjestelmään kuuluvassa koulutuksessa hankitun osaamisen tunnistamisesta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistää useita jatkuvan oppimisen uudistuksen linjauksia. Yksi sen keskeisistä tehtävistä on rahoittaa kohdennettuja, työnohessa suoritettavia ja lyhyitä koulutuksia työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville ennakointitietoon perustuen ja muuta koulutustarjontaa täydentäen. Jatkuvan oppimisen tietoperustaa vahvistetaan mm. siten, että jatkuva oppiminen on pilottina OECD:n tukemassa valtion ennakoivaa ohjausta kehittävässä hankkeessa, joka valmistuu vuoden 2022 syksyllä. Jatkuvan oppimisen uusien nopeavaikutteisten toimien seuranta- ja vaikuttavuustutkimus valmistuu vuoden 2022 lopulla. Ennakointia kehitetään kokonaisvaltaisesti osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Erityisinä kehittämiskohteina ovat ennakoinnin keskipitkän aikavälin malli, osaamistarpeiden luokitus ja ennakoinnin uusi raportointijärjestelmä, joiden tavoitellaan valmistuvan vuoden 2023 lopulla.

Opettajat

Opetus- ja kulttuuriministeriön teettämän opettajarekisteriä ja opettajatiedon keruuta koskevan selvityksen, siitä pidetyn lausuntokierroksen sekä vaihtoehtoisten tiedonkeruumahdollisuuksien arvioinnin perusteella vuoden 2022 kuluessa päätetään opettajia koskevan tiedonkeruun toteuttamisesta.

Tietopohjaa vahvistetaan opettajankelpoisuuksien osalta myös kokoamalla korkeakoulujen Virta-opintotietovarannon kautta vuositasolla suoritettuja opettajakelpoisuuksia. Ajan myötä tiedoista muodostuu kattava rekisteri suomalaisissa korkeakouluissa suoritetuista opettajankelpoisuuksista.

Opettajankoulutusfoorumissa on käynnissä opettajankoulutuksen kehittämisohjelman uudistustyö. Kehittämisohjelma valmistui/valmistuu kevään 2022 aikana. Foorumi jatkaa työtä opettajankoulutusten yhteisen ytimen määrittämiseksi ja laajasti opettajien osaamisen kehittämiseksi. Opettajankoulutuksen kehittämisyyhteistyön jatko valmistellaan vuoden 2022 aikana koulutuspoliittisen selonteon linjaukset huomioiden.