

Jonna Kosonen ja Tarmo Miettinen

# **KORKEAKOULUT TYÖURAN AIKAISEN OPPIMISEN EDISTÄJINÄ**

Selvitys lainsäädännön, rahoitusperusteiden ja hallinnollisen ohjauksen vaikutuksista yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksiin edistää työuran aikaista oppimista

11.2.2019

Sitra muistio  
© Sitra 2019

Jonna Kosonen ja Tarmo Miettinen

Korkeakoulut työuran aikaisen oppimisen edistäjinä

ISBN 978-952-347-099-6 (PDF)

[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Julkaisua koskevat tiedustelut: [julkaisut@sitra.fi](mailto:julkaisut@sitra.fi)

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta kesällä 2020.

# Sisällys

Esipuhe	1
1. Johdanto	2
2. Työuran aikaisen opiskelun oikeudellinen sääntely	4
Opintovapaa	4
Oppisopimus	5
Henkilöstökoulutus	6
Koulutusvapaa ja palvelussitoumus	7
Työvoimakoulutus	8
3. Korkeakoulun koulutusmuodot työuran aikaisen oppimisen näkökulmasta	10
Maksuton tutkintokoulutus	10
Tutkintoon johtamaton koulutus	11
Liiketoiminnallinen tilauskoulutus ja täydennyskoulutus	12
Opiskelu korkeakoulussa opiskeluoikeuden päättymisen jälkeen ja kokonaan ilman opiskeluoikeutta	13
4. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmien muutokset 2010-luvulla	14
Yliopistojen perusrahoitus	14
Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus	15
Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erillusrahoituksen kohdentaminen	16
Rahoitusmallit 2021 alkaen	18
5. Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitesopimukseen perustuva ohjaus 2010-luvulla	19
Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ohjaus	19
Korkeakoululaitoksen yhteiset tavoitteet (tavoitetila 2025)	19
Yliopistokohtaiset tavoitteet	20
Ammattikorkeakoulukohtaiset tavoitteet	20
Korkeakoulujen ohjauksen kehittäminen	22
6. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut työuran aikaisen oppimisen edistäjinä	23
Jatkuva oppiminen korkeakoulujen tehtävänä	23
Päätelmiä	26
Lähteet	28
Kirjoittajista	31

# Esipuhe

Miten vuoden 2009 yliopistolain muutokset ovat vaikuttaneet yliopistojen mahdollisuuksiin edistää työuran aikaista oppimista? Entä mikä korkeakoulujen nykyisessä ohjausjärjestelmässä on rahoitusohjauksen kautta kannustanut tai haitannut työuran aikaisen koulutuksen tarjoamista? Entä mitä muita keinoja tähän ohjaukseen on hyödynnetty? Nämä ovat keskeiset kysymykset tämän muistion taustalla.

Selvitys perustuu korkeakouluja koskevan lainsäädännön, tavoiteohjauksen ja rahoituksen analyysiin työuran aikaisen oppimisen näkökulmasta. Sen ovat laatineet Sitran toimeksiantosta korkeakoulututkija Jonna Kosonen ja emeritusprofessori Tarmo Miettinen Itä-Suomen yliopistosta.

Mainittakoon vielä, että selvityksessä ei käsitellä koulutuksen erilaisia tukimuotoja eikä toimeksiantoon sisältynyt empiiristä tutkimusta.

Selvitys liittyy Sitran *Osaamisen aika – Elinikäisestä oppimisesta kilpailukykyä ja hyvinvointia* -projektiin. Kolmivuotisen kokonaisuuden tavoitteena on vauhdittaa Suomen siirtymistä elinikäisen oppimisen politiikkaan, jossa osaamista tarkastellaan hyvinvoinnin rakennusaineina ja siihen käytetyt resurssit nähdään investointina kilpailukykyyn.

Elinikäisen oppimisen politiikkaan sisältyy toimiva ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä sekä koulutusjärjestelmä, joka takaa jokaiselle suomalaiselle sekä laajan osaamisohjan että jatkuvan oppimisen edellytykset eri elämänvaiheissa ja -tilanteissa.

Helmikuussa 2019 julkistimme 30 yhteiskunnallisen toimijan yhteisen tahtotilan elinikäisen oppimisen Suomesta (Sitran selvityksiä 146: Kohti osaamisen aikaa). Työhön osallistui Sitran kutsusta ylin johto ja asiantuntijoita kolmestakymmenestä työelämän, koulutuksen ja valtionhallinnon keskeisestä organisaatiosta. Seuraavaksi samat tahot laativat elinikäiselle oppimiselle rahoituksen periaatteet, jotka julkistetaan maaliskuussa. Tämä selvitys on yksi työtä taustoittavista analyyseista.

## **SINIMAARIA RANKI**

Johtava asiantuntija  
Sitra

# 1. Johdanto

Hankkeen tavoitteena on selvittää, miten yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat toimia työuran aikaisen oppimisen edistäjinä.

Selvitykseen sisältyy kuvaus lainsäädännön, rahoitusjärjestelmän ja tavoiteohjauksen muutoksista (mm. HE 152/2018 vp) sekä analyysi työuran aikaisen opiskelun perustyypeistä sekä korkeakoulutuksen työuran aikaisista koulutusmuodoista. Selvitys ulotetaan tarpeellisilta osiltaan koskemaan myös ammattikorkeakouluja. Selvityksessä nostetaan esiin myös korkeakoulujen ohjausjärjestelmän ulkopuolista lainsäädäntöä tai ohjausta, joka joko erityisesti tukee tai haittaa työuran aikaisen oppimisen tavoitteita.

Selvityksen taustalla on opetus- ja kulttuuriministeriön Visio 2030 (Suomi 100+), jossa linjataan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuuntaa vuoteen 2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitysten mukaan työelämän nopea muutos edellyttää, että oppiminen jatkuu läpi koko työuran. Ammatteja katoaa ja uusia syntyy, entiset työtehtävät muuttavat muotoaan. Siksi korkeakoulujen tutkintokoulutuksen rinnalle on luotava uusia jatko- ja täydennyskoulutuksen malleja, jotka mahdollistavat tutkintojen täydentämisen ja kokonaan uuden osaamisen hankkimisen. (OKM 26.1.2018)

*Selvityksen taustalla on opetus- ja kulttuuriministeriön Visio 2030, jossa linjataan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehityssuuntaa.*

Ministeriön asettaman työryhmän mukaan jokaiselle työkäiselle on oltava olemassa omaan tilanteeseen ja tarpeisiin sopiva koulutusta, sen on löydettävä helposti ja koulutukseen pitää olla taloudelliset mahdollisuudet osallistua. Työryhmän laatimaan elinikäisen oppimisen keinovalikoimaan kuuluvat laajempi avoin opetus, yksilöllinen ohjaus ja valmennus sekä elinikäisen oppimisen mallit korkeakouluissa.

Työryhmä esittää, että opetuksen avoimuutta ja avoimia oppimateriaaleja lisättäisiin merkittävästi eri koulutusasteilla. Digitaalisuutta tulisi hyödyntää entistä enemmän sekä kehittää sitä tukevaa pedagogiikkaa. Työryhmä arvioi, että

korkeakoulutetuille soveltuva opintotarjonta on nykyisin melko vähäistä. Työryhmä ehdottaa, että tätä tarjontaa pitäisi lisätä ja ehdottaa korkeakoulujen rahoitusjärjestelmiin vahvempia taloudellisia kannusteita. Samoin ryhmä ehdottaa avoimen korkeakoulun monipuolisempaa hyödyntämistä.<sup>1</sup>

Myös opetus- ja kulttuuriministeriön asettama toinen valmistelufoorumi, Osaamisen tulevaisuuspaneeli, esittää suomalaisen koulutusjärjestelmän päivytystä ja jatkuvan oppimisen reformia. Käytännössä reformi tarkoittaisi koko koulutusjärjestelmän tarjonnan joustavuuden merkittävää lisäämistä. Ihmisten tulisi päästä käsiksi tarvitsemaansa koulutukseen selvästi nykyistä helpommin – myös työn ohessa ja sen aikana. Tulevaisuuspaneelin mukaan perinteinen polku opinnoista työelämään ja sieltä eläkkeelle on rapistumassa. Tilalle tarvitaan läpi

---

<sup>1</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8, s. 24–27.

koko elämän ja työuran jatkuva oppimista. Koulutukseen on päästävä myös työn ohessa.<sup>2</sup> Arvioiden mukaan jopa miljoona suomalaista tarvitsee uudelleen kouluttamista.

Aiemmin tunnettu käsite elinikäinen oppiminen on nykyään muotoutunut käsitteeksi jatkuva oppiminen. Vielä opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmäraportissa Työn murros ja elinikäinen oppiminen (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8) käytetään ensiksi mainittua käsitettä. Sen sijaan ministeriön julkaisussa Luovuutta, dynamiikkaa ja toimintamahdollisuuksia (2018:35) on käsite vaihtunut jatkuvaksi oppimiseksi. Käytettävän käsitteen muutos on vahvistettu myös lainsäädännössä, sillä yliopistolain (558/2009, 2 §) ja ammattikorkeakoululain (932/2014, 4.2 §) tehtäväsäännöksessä käytetään 1.1.2019 voimaantulleiden muutosten myötä käsitettä jatkuva oppiminen.

---

<sup>2</sup> OKM 13.3.2018.

## 2. Työuran aikaisen opiskelun oikeudellinen sääntely

Työuran aikainen opiskelu voi ajoittua työsuhteen voimassaoloaikaan tai erilaisiin työsuhteen keskeytystilanteisiin sekä työttömyysjaksoihin. Koulutus voi olla työnantajan velvoite tai työntekijän oikeus. Kyse voi myös olla intressien yhteensovittamisesta sopimuksella. Tässä luvussa tarkastellaan työuran aikaisen opiskelun oikeudellisia perustyyppisiä. Näkökulma oppimiseen on työnantajan ja työntekijän näkökulma. Tarkasteluun otetaan opintovapaa, oppisopimus, työnantajan kustantama henkilöstökoulutus, työnantajan ja työntekijän välinen sopimus koulutusvaapaasta ja siihen liittyvästä palvelussitoumuksesta sekä lyhyesti myös työvoimakoulutus.

### Opintovapaa

Opintovapaa perustuu opintovapaalakiin (273/1979) sekä opintovapaaasetukseen (864/1979). Opintovapaajärjestelmän tarkoitus on ilmaista lain 1 §:ssä: Tämän lain tarkoituksena on opintovapaajärjestelyä hyväksi käyttäen parantaa työelämässä toimivan väestön koulutus- ja opiskelumahdollisuuksia. Lain tarkoituksen sisällyttäminen lakiin ohjaa tulkitsemaan lakia aikuisväestön koulutusmahdollisuuksia kehittäväan suuntaan. On mielenkiintoista, että opintovapaalakia koskeneen hallituksen esityksen perusteissa vuonna 1979 viitataan koulutusjärjestelmän muutokseen, joka ilmenee koko aktiivisen iän käsittävän koulutuksen periaatteena. Lapsuus- ja nuorisostaan koulutus ei enää tyydytä yhteiskunnan kaikkia koulutustarpeita. Aikuisten opiskelumahdollisuuksien lisäämiseksi ei kuitenkaan riitä vain koulutuspaikkojen luominen aikuisille. Voidakseen opiskella tehokkaasti työssä käyvän aikuisen on voitava irrottautua työstään.<sup>3</sup>

Opintovapaailla määritellään opintovapaalla tarkoitettavan aikaa, joksi työnantaja on vapauttanut työntekijän palvelussuhteeseensa kuuluvien tehtävien suorittamisesta koulutusta tai opiskelua varten. Opintovapaan pitäminen perustuu työntekijän aloitteeseen ja työnantajalle tehtävään hakemukseen. Opintojen ei edellytetä hyödyttävän välittömästi työnantajaa tai työntekijän tehtävistä suoriutumista.

Opintovapaa-käsitteen piiriin ei lueta aikaa, jolloin työntekijä osallistuu työnantajan järjestämään henkilöstökoulutukseen (esim. työnantajan järjestämä perehdyttämiskoulutus). Opintovapaaksi ei myöskään katsota työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvaa koulutusta (esim. luottamusmieskoulutus) eikä lakisääteistä ammatillista koulutusta (ammattiin liittyvä velvoitekoulutus).

Työntekijällä (ja virkamiehellä) on opintovapaalain mukaan oikeus saada opintovapaata. Ehtona on, että työntekijän päätoiminen palvelussuhde on kestänyt samaan työnantajaan yhdessä tai useammassa jaksossa yhteensä vähintään vuoden. Tällöin työntekijällä on oikeus saada opintovapaata saman työnantajan palveluksessa viiden vuoden aikana yhteensä enintään kaksi vuotta. Mutta jo kolmen kuukauden palvelussuhteen jälkeen työntekijällä on oikeus yhteensä enintään viisi päivää kestäväan opintovapaaseen.

---

<sup>3</sup> HE 298/1978 vp, s. 1

Työnantajalla ei ole oikeutta kokonaan evätä opintovapaa-oikeutta. Jos opintovapaan myöntäminen hakemuksessa tarkoitettuna aikana tuottaisi tuntuva haittaa työnantajan harjoittamalle toiminnalle, on työnantajalla oikeus siirtää opintovapaan alkamisajankohtaa enintään kuudella kuukaudella. Työnantajalla on kuitenkin aktiivinen velvollisuus sijaisia palkkaamalla myötävaikuttamaan siihen, että työntekijä voi jäädä opintovapaalle<sup>4</sup>. Työntekijä voi puolestaan siirtää yli viideksi päiväksi myönnetyn opintovapaan käyttöä, mikäli siitä ei aiheudu työnantajalle tuntuva haittaa. Milloin opintovapaa on myönnetty pitemmäksi kuin 50 työpäivän ajaksi, työntekijällä on oikeus keskeyttää opintovapaa ja palata työhön.

Opintovapaa voidaan myöntää opiskeluun julkisen valvonnan alaisessa koulutuksessa. Opintovapaan perusteeksi käyvät tavanomaiset opiskelutilanteet, kuten opetuksen seuraaminen, käytännön harjoittelu, itseopiskelu tutkinnon tai opinnäytteen suorittamiseksi ja koetilaisuuteen osallistuminen. Näin opintovapaan aikana voidaan osallistua kaikkiin korkeakoulutuksen muotoihin. Opintovapaa voi olla yhtenäinen yhden tai useamman työpäivän pituinen yhdenjaksoinen vapaa tai sarja tietyn suunnitelman mukaan toistuvia vapaapäiviä tai tietyn edellytyksin myös päivän osia.

Opintovapaalakiin ei sisälly opiskelun taloudellista tukea koskevia säännöksiä, vaan opiskelun aikaisesta tuesta säädetään muussa lainsäädännössä.

Työssä olevat työntekijät voivat käyttää omaehtoisiiin opintoihin myös vuorotteluvapaata (vuorotteluvapaalaki 1305/2002).

## Oppisopimus

Oppisopimuskoulutus on yksi ammatillisen koulutuksen järjestämismuoto. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaan oppisopimuskoulutus on pääosin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta, jota täydennetään tarvittaessa muissa oppimisympäristöissä tapahtuvalla osaamisen hankkimisella. Oppisopimuskoulutus perustuu 15 vuotta täyttäneen opiskelijan ja työnantajan väliseen kirjalliseen määräaikaiseen työopimukseen taikka virkasuhteessa olevan opiskelijan ja työnantajan väliseen kirjalliseen määräaikaiseen sopimukseen (oppisopimus).

Oppisopimuksesta tulee ilmetä sopimuksen voimassaoloaika, sovellettava työaika, koeajan pituus sekä opiskelijan palkkauksen perusteet. Oppisopimukseen tulee liittää opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma. Kehittämissuunnitelmasta tulee ilmetä ne käytännön työtehtävät, joita tekemällä opiskelija voi saavuttaa tavoitteeksi asetetun osaamisen. Oppisopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että koulutuksen järjestäjä ja työnantaja sopivat kirjallisesti oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä.

Oppisopimuskoulutuksen järjestämistä koskevan sopimuksen tekeminen edellyttää, että koulutustyöpaikalla on käytettävissä tutkinnon perusteiden mukaisen koulutuksen tai henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman ja näyttöjen järjestämisen kannalta:

- 1) riittävästi tuotanto- ja palvelutoimintaa;
- 2) tarpeelliset työvälineet;
- 3) ammattitaidoltaan, koulutukseltaan ja työkokemukseltaan pätevä henkilöstö.

Koulutustyöpaikalta nimetään opiskelijalle ammattitaidoltaan, koulutukseltaan tai työkokemukseltaan pätevä vastuullinen työpaikkaohjaaja.

---

<sup>4</sup> Nieminen, Opintovapaa 2017.



Kun oppisopimuksesta on säädetty ammatillista koulutusta koskevassa laissa, viittaa sääntely siihen, että oppisopimuslainsäädäntöä sovelletaan ammatilleen koulutukseen ja että se sopii ammatteihin, joissa on pääpaino käytännön taitojen oppimisessa.

*Työnantajan tulisi mahdollisuuksiensa mukaan edistää työntekijän kehittymismahdollisuuksia, jotta tämä voisi edetä työurallaan.*

Käytännön taitojen omaksuminen korkeakouluopintojen yhteydessä pyritään yleensä varmistamaan harjoittelujaksoilla. Estettä ei kuitenkaan ole oppisopimustyyppisille järjestelyille korkeakoulukontekstissa. Oppisopimus voisi toteutua esimerkiksi niin, että korkeakoulun opettaja tai tutkija siirtyy oppisopimuksen perusteella tietyksi määräajaksi käytännön työelämään ja tämän työorganisaation oma työntekijä siirtyy puolestaan suorittamaan jatko-opintoja korkeakouluun. Tällainen tehtäväkierto voidaan toki toteuttaa myös ilman oppisopimusmallia.

Koulutusopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija hankkii osaamista työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Koulutusopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija ei ole työsuhteessa. Koulutuksen järjestäjä sopii kirjallisesti koulutusopimustyöpaikan edustajan kanssa opiskelijan osaamisen hankkimisesta työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä (koulutusopimus).

### **Henkilöstökoulutus**

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 1 §:ssä on asetettu työnantajan yleinen velvoite huolehtia työntekijästä. Säännöksen mukaan työnantajan on huolehdittava siitä, että työntekijä voi suorittaa työstään myös yrityksen toimintaa, tehtävää työtä tai työmenetelmiä muutettaessa tai kehitettäessä. Työnantajan on pyrittävä edistämään työntekijän mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan työurallaan etenemiseksi. Säännös on sanktioton ja luonteeltaan tavoitteellinen.

Työnantajalla on siis velvollisuus järjestää henkilöstölleen tarpeellista koulutusta erityisesti yrityksen toimintaa, tehtävää työtä tai työmenetelmiä muutettaessa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi opastamista, perehdyttämistä tai kouluttamista työn muutoksien vaatimalla tavalla<sup>5</sup>. Työnantajan koulutusvastuun ulottuvuutta on vaikea tarkoin määrittellä. Työsuhteessa on kuitenkin otettava huomioon lojaliteettiperiaate. Mitä selvemmin koulutustarve perustuu työnantajan tekemiin päätöksiin ja järjestelyihin, sitä selvempää on työnantajan vastuu henkilöstökoulutuksen järjestämisestä. Työntekijä kantaa puolestaan viime käden riskin työntekoaikojensa säilymisestä<sup>6</sup>.

Edellä todetun lisäksi työnantajan tulisi mahdollisuuksiensa mukaan muutoinkin edistää työntekijän kehittymismahdollisuuksia, jotta tämä voisi edetä työurallaan. Työnantaja tulee pyrkiä tarjoamaan työntekijälle mahdollisuuksia edetä aikaisempaa vaativampiin ja vastuullisempiin työtehtäviin.

Työnantajan henkilöstökoulutuksen suunnitteluvälitteestä on säädetty laissa yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007). Yhteistoimintalakia sovelletaan yritykseen, jonka työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä säännöllisesti on vähintään 20. Tällaisessa yrityksessä on laadittava yhteistoimintaneuvotteluissa vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelma työntekijöiden ammatillisen osaamisen ylläpitämiseksi ja edistämiseksi. Henkilöstö- ja koulutus-

<sup>5</sup> HE 157/2000 vp, s. 67.

<sup>6</sup> Tiitinen – Kröger 2012, 158–160.

suunnitelmaan on sisällytettävä arvio koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta sekä ammatillisen osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista ja näiden syistä sekä tähän arvioon perustuva vuosittainen suunnitelma henkilöstöryhmittäin tai muutoin tarkoituksenmukaisella tavalla ryhmiteltynä (16 §).

Korkeakoulut voivat osaltaan tukea yritysten ja julkisten laitosten koulutussuunnitelmien tekemistä ja toteuttamista esimerkiksi täydennyskoulutuksen keinoin. Mitä aiemmin korkeakoulut pääsevät mukaan yrityksen koulutustarpeen kartoitukseen, sitä paremmin ne voivat osallistua tarvittavan koulutuksen tuottamiseen. Jatkuvan oppimisen eräs tavoite on, että koulutus toteutetaan tiiviisti työn yhteydessä ja kytketään työpaikkojen kehittämiseen. Koulutuspalvelut lähenevät tällöin kehittämisspalveluja. Tätä kokonaisuutta tukevat myös korkeakoulujen opintopolkujen hahmottamiseen liittyvät palvelut.<sup>7</sup>

### **Koulutusvapaa ja palvelussitoumus**

Työsuhteessa työnantaja ja työntekijä voivat tehdä sopimuksen siitä, että työnantaja vapauttaa työntekijän tietyksi ajaksi ja tietyksi osaksi työntekovelvollisuudesta, ja työntekijä käyttää tämän vapaan osaamisensa kehittämiseen yleensä määrämuotoisessa koulutuksessa. Työnantaja voi maksaa työntekijälle koulutusajalta palkkaa, minkä vastineeksi työntekijä sitoutuu palvelemaan työnantajaa sovittavan määräajan. Palvelussitoumuksen kesto on tyypillisesti kaksi kertaa palkallisen koulutusajan mittainen.

*Työnantaja vapauttaa työntekijän tietyksi ajaksi ja osaksi työntekovelvollisuudesta, ja työntekijä käyttää tämän vapaan osaamisensa kehittämiseen.*

Tällaisen koulutusmallin oikeudellinen terminologia on vakiintumatonta. Koulutussopimus olisi lyhyt ja ytimekäs käsite, mutta sille on annettu ammatillista koulutusta koskevassa laissa (531/2017) oma merkityssisältö (71 §), joten sen käyttäminen edellä tarkoitettussa yhteydessä aiheuttaisi sekaannusta.

Mustajärvi on työoikeudellisessa artikkelissaan ehdottanut tällaisesta koulutusjärjestelystä käytettäväksi käsitettä erityiskoulutus<sup>8</sup>. Tätä käsitettä käytetään työsopimuslain esitöissä

kilpailukieltosopimuksen yhteydessä, mutta tuo käsite jää hieman hämäräksi eikä kerro mitään palvelussitoumuksesta osana tätä koulutusjärjestelyä. Niinpä tässä artikkelissa tästä koulutusjärjestelystä käytetään käsitettä koulutusvapaa ja palvelussitoumus. Estettä ei ole sille, että työntekijä hakee alkujaan opintovapaata, minkä ajalta työnantaja on valmis maksamaan palkkaa ehdolla, että työntekijä sitoutuu työskentelemään opintojen jälkeen kyseissä yrityksessä sovittavan määräajan.

Tällaisesta työsuhteeseen liittyvästä koulutustautumissopimuksesta ei ole nimenomaista lainsäädäntöä<sup>9</sup>. Työnantaja ja työntekijä voivat sopia koulutusvapaan aikana maksettavasta

<sup>7</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8, s. 24–27.

<sup>8</sup> Mustajärvi Lakimies 2/2014 s. 239. Mustajärvi käyttää työsuhteeseen liittyvästä palvelussitoumuksesta käsitettä työssäpysymissopimus. Kun sekä työsuhde että virkasuhde ovat palvelussuhteita, ei estettä ole käyttää molempien osalta palvelussitoumuksen käsitettä.

<sup>9</sup> Oikeuskäytäntöä on kertynyt työntekijän vahingonkorvausvelvollisuudesta. Ks. KKO 1989:75: Työsopimuksessa oli sovittu, että työnantaja osallistuisi työntekijän opiskelukustannuksiin ulkomailla ja työntekijä puolestaan toimisi opiskelun jälkeen vähimmäisajan työnantajan palveluksessa. Kyse oli ulkomailla suoritettavista tieteellisistä jatko-opinnoista. Kun työntekijä oli irtisanoutunut ennen tuon vähimmäisajan täyttymistä, hänet veloitettiin suorittamaan työnantajalle vahingonkorvausta sen johdosta, ettei työnantaja täten ollut saanut täysimääräisesti hyväkseen sitä työntekijän kokemusta ja tietoa, jonka hankkimisen se oli osaltaan kustantanut. (Ään.)

palkasta. Palvelussitoumus toteutetaan tässä yhteydessä määräaikaisella työ sopimuksella, joka ei ole irtisanomisen varainen. Jos työntekijä kuitenkin irtisanoutuisi työstä ennen määräajan umpeutumista, joutuisi hän korvaamaan työnantajalle aiheuttamansa vahingon. Tällainen sopimuskäytäntö ei kuitenkaan sovellu työnantajan tavanomaiseen, muutaman viikon tai kuukauden mittaiseen koulutukseen<sup>10</sup>.

## *Joissakin julkisen hallinnon tehtävissä palvelussitoumuksesta on erikseen säädetty.*

Joissakin julkisen hallinnon tehtävissä palvelussitoumuksesta on erikseen säädetty. Laissa rajavartioloaitoksen hallinnosta (577/2005) säädetään raja- ja merivartiokoulussa annettavasta koulutuksesta. Raja- ja merivartiokoulussa voidaan antaa rajavartioloaitoksen virkaan kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä koulutusta sekä täydennys- ja erikoiskoulutusta rajavartioloaitoksen henkilökunnalle ja muille

henkilöille. Raja- ja merivartiokouluun pääsykokeen perusteella valittavaan, vähintään kaksi kuukautta kestävään opiskeluun osallistumisen edellytyksenä on, että opiskelija antaa opiskelun alussa kirjallisen sitoumuksen siitä, että hän palvelee rajavartioloaitoksessa opiskelun päättymispäivästä lukien enintään kahden vuoden vähimmäisajan (palvelussitoumus).

Palvelussitoumuksista on säädetty myös laissa Maanpuolustuskorkeakoulusta (1121/2008). Upseerin virkaan johtaviin sotatieteellisiin ja sotilasammattillisiin opintoihin hyväksytyt samoin kuin puolustusvoimien, rajavartioloaitoksen tai puolustusministeriön virassa olevan on annettava kirjallinen sitoumus siitä, että hän palvelee koulutustaan vastaavassa puolustusministeriön, puolustusvoimien tai rajavartioloaitoksen virassa tietyn vähimmäisajan (sitoumus aika).

Edellä käsitelty lainsäädäntö koskee virkojen kelpoisuusvaatimuksiin kuuluvaa tai muuta sotilasammattillista ja rajavartiotoimeen liittyvää koulutusta. Muista virkamiesten koulutusta koskevista sopimuksista ja palvelussitoumuksista ei ole erikseen säädetty. Oikeuskäytännössä tällaista sopimista on kuitenkin pidetty mahdollisena.

## **Työvoimakoulutus**

Työvoimakoulutuksesta säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Työvoimakoulutuksella parannetaan aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka ja heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä sekä edistetään ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä. Se on tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai työttömyysuhan alaisille oppivelvollisuutensa suorittaneille aikuisille.

Työvoimaviranomaisten hankkimassa koulutuksessa ei ole tavoitteena tutkinnon tai sen osan suorittaminen eikä korkeakoulututkintoon johtavia opintoja enää järjestetä työvoimakoulutuksena. Ammatillisesti suuntautuneena työvoimakoulutuksena järjestetään osaamistarpeisiin vastaavia jatko- ja täydennyskoulutuksia, muuntokoulutuksia sekä tapauskohtaisesti räätälöityjä koulutusohjelmia. Koulutusohjelmat voivat myös olla niin kutsuttuja yhteishankin-

10 Mustajärvi Lakimies 2/2014, s. 249. KHO 2018:84: Pääesikunnan henkilöstöosasto päätti lokakuussa 2004, että A:lle maksetaan hänen kiinteä palkkauksensa opintovapaan ajalta 2004–2008 edellyttäen, että A:n kanssa tehdään palvelussitoumus. A sitoutui tämän mukaisesti marraskuussa 2004 palvelemaan Merivoimissa vähintään kuuden vuoden ajan ammattikorkeakouluopintojensa päättymisen jälkeen edellyttäen, että hän sai tällöin vähintään sitoumushetken mukaiset palkkaedut. Jos A irtisanoutui sitoumusajan muusta kuin sairauteen perustuvasta syystä, hän oli velvollinen korvaamaan sitoumusajan maksetun palkan viivästyskorkoineen. A valmistui insinööriksi joulukuussa 2008 ja irtisanoutui erikoisupseerin virastaan 4.10.2013 lukien. – Korkein hallinto-oikeus katsoi, että palvelussitoumukselle oli oikeusjärjestyksen kannalta hyväksyttävä peruste, kun sitoumus oli annettu vastineena sille, että virkamies voi useamman lukuvuoden ajan palkallisella virkavapaalla ollen opiskella ja hankkia lisäpätevyyttä työnantajansa palveluksessa avautuvaan tehtävään. A:n maksettavaksi haettua palvelussitoumuksen rikkomisesta johtuvaa korvausta kuitenkin kohtuullistettiin.

toja eli työnantajien ja työvoimaviranomaisten yhteisesti rahoittamia erityisesti, kun kyse olisi esimerkiksi uuden työvoiman rekrytoinnista tai työelämän muutostilanteista. Muusta työvoimakoulutuksesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.

Opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. Koulutukseen liittyvän työssäoppimisjakson aikana opiskelija ei ole työsuhteessa sen järjestäjään eikä koulutuspalvelun tuottajaan, elleivät opiskelija ja työssäoppimisjakson järjestäjä ole toisin sopineet.

Ammattikorkeakoululain ja yliopistolain mukaisia opintoja, jotka johtavat alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai osallistuminen avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen, voidaan suorittaa niin sanottuina omaehtoisena työvoimakoulutuksena. Jatkotutkintona suoritettavia lisensiaatin tai tohtorin tutkintoon johtavia opintoja ei kuitenkaan voida tukea työttömyysetuudella. Koulutuspalvelut tuottaa oppilaitos, etuuden maksaa Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa. TE-toimisto ei hanki koulutusta eikä valitse opiskelijoita koulutukseen kuten työvoimakoulutuksessa. Opiskelijalla on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen mainitussa laissa säädetyin edellytyksin.

# 3. Korkeakoulun koulutusmuodot työuran aikaisen oppimisen näkökulmasta

## Maksuton tutkintokoulutus

Korkeakouluissa järjestettävä koulutus voidaan ryhmitellä tutkintoon johtavaan ja johtamattomaan koulutukseen. Tutkintoon johtavassa koulutuksessa suoritetaan alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja, joita kutsutaan vakiintuneesti perustutkinnoiksi. Lisäksi yliopistossa järjestetään jatkotutkintokoulutusta (YoL 7.1 §; AmkL 10.1 §).

Korkeakoulut voivat tarjota tutkintokoulutusta sen mukaisesti, mille koulutusaloille korkeakouluilla on koulutusvastuu (YoL 7.3 §; AmkL 10.1 §). Tutkintokoulutuksen tarkemmat sisällöt, opetusmenetelmät ja opetusjärjestelyt kuuluvat yliopistoautonomian piiriin.

Korkeakoulut voivat opetusjärjestelyratkaisuin vaikuttaa olennaisilta osin siihen, miten eri elämäntilanteissa olevat opiskelijat voivat osallistua koulutukseen. Esimerkiksi verkko-opetus ja erilaiset aikaan ja paikkaan sitomattomat ratkaisut mahdollistavat eri elämäntilanteissa olevien osallistumisen koulutukseen<sup>11</sup>.

Yksilön mahdollisuuteen opiskella korkeakoulussa osa-aikaisesti ja työn ohella vaikuttaa perustutkinto-opiskelulle korkeakoululaeissa asetettu määräaika. Vaikka sääntely on väljää, tulee opiskelijan kuitenkin edetä opinnoissaan riittävästi, jotta hän säilyttää opiskeluoikeutensa (YoL 41 §; AmkL 30 §). Yliopistolaki ei tunne osa-aikaisen opiskelijan käsitettä. Ammattikorkeakoululain muotoilut sitä vastoin viittaavat mahdollisuuden suorittaa tutkinto myös muutoin kuin kokopäiväisesti. Ammattikorkeakoulu voi johtosäännössään määrittää osa-aikaisen opiskelijan opiskeluoikeuden keston (AmkL 30.2 §). Tosiasiallisesti opiskeluoikeuden keston liittyvä sääntely mahdollistaa osa-aikaisen opiskelun sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa.

Tutkintokoulutuksen piiriin pääsemistä jäsentää hakijan aikaisemmin suorittamat tutkinnot ja opinnot. Tämä tarkoittaa, että korkeakoululait jäsentävät eri elämänvaiheissa oleville yksilöille erilaisia reittejä opintojen piiriin pääsemiselle. Tullakseen valituksi tutkintokoulutukseen, tulee hakijan täyttää kelpoisuusvaatimukset eli opiskelijan tulee olla suorittanut ylioppilastutkinto (yliopistot) tai lukion oppimäärä (ammattikorkeakoulut) tai ammatillinen tutkinto taikka sellainen ulkomainen tutkinto, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden korkeakouluopintoihin. Ylempää korkeakoulututkintoa on puolestaan kelpoinen suorittamaan henkilö, joka on suorittanut soveltuvan yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon. Myös jatkokoulutuskelpoisuudesta on säädetty yliopistolaissa (YoL 37 §; AmkL 25 §).

Viime vuosina lainsäädännöllä on parannettu korkeakoulujen opiskelijavalinnassa niiden yksilöiden asemaa, jotka eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet

---

<sup>11</sup> Työelämänäkökulma on korostuneesti esillä OKM:n kärkihankkeessa Työelämäpedagogiikka korkeakoulutuksessa – Asiantuntijuus, toimijuus ja työelämätaidot.

korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa (YoL 36 b §; AmkL 28 b §). Huomio on muutoinkin ollut korostuneesti nuorissa<sup>12</sup>. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut ovat esimerkiksi sopineet toimista, jotka korostavat ylioppilastutkinnon painoarvoa korkeakoulujen opiskelijavalinnassa<sup>13</sup>.

Tutkintokoulutuksen piiriin pääsemisessä on jo vanhastaan huomioitu erilaiset koulutustaustat. Hakijat voidaan opiskelijavalinnassa asettaa eri ryhmiin eri koulutustaustan perusteella (YoL 36.3 §; AmkL 28 §). Sääntely mahdollistaa näin esimerkiksi ammatillisen koulutuksen saaneiden pääsemisen tutkintokoulutuksen piiriin. Korkeakouluilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta turvata eri koulutuksen saaneiden mahdollisuuksia. Erilaisten koulutustaustojen huomioiminen mahdollistaa myös siirtymisen tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta tutkintoon johtavaan koulutukseen. Hakukelpoiselle opiskelijoilla on esimerkiksi mahdollisuus päästä tutkinto-opiskelijaksi suoritettuaan avoimen yliopiston opintoja<sup>14</sup>.

Osa korkeakoulujen tutkintokoulutuksesta järjestetään niin sanottuna muuntokoulutuksena. Muuntokoulutuksella tähdätään aiemman osaamisen uudistamiseen suorittamalla yliopiston alempi/ylempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto. Monialaisesti toteutettavat muuntokoulutukset ovat enintään kaksivuotisia. Muuntokoulutukset ovat osa läpi työuran jatkuvaa oppimista.<sup>15</sup>

Korkeakoulun oikeudesta periä maksuja koulutuksesta on säädetty lakitasolla ja täydennetty asetuksin. Tutkintoon johtava koulutus on opiskelijoille maksutonta lukuun ottamatta tilauskoulutusta ja sellaista vieraskieliseen ylempää korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta, johon osallistuu muu kuin EU-tai ETA-alueen kansalainen tai henkilö, jolla on pysyvä oleskelulupa (YoL 8, 10 §; AmkL 12, 13 a §).

Korkeakoulu voi lukea hyväksi tutkintokoulutusta ja erikoistumiskoulutusta suorittavan opiskelijan muussa oppilaitoksessa suorittamia opintoja sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja muilla samantasoisilla opinnoilla. Opintojen lisäksi hyväksilukeminen ja korvaaminen on mahdollista myös muulla tavoin osoitetulla osaamisella (YoL 44.3 §; AmkL 37.2 §). Säännös mahdollistaa työelämässä hankitun osaamisen tunnustamisen. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa tutkintokoulutuksen osalta esimerkiksi henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman teon, jossa osa oppimisesta tapahtuisi työpaikalla. Tällöinkin opetuksen järjestämistä vastuu säilyy korkeakoululla, sillä korkeakoulu ei voi ulkoistaa koulutuksen järjestämistä yksityisille toimijoille (YoL 7 b §; AmkL 8 a §).

## Tutkintoon johtamaton koulutus

Avoimena korkeakoulutuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan järjestää tutkintojen osia sisältävää koulutusta (YoL 7 §; AmkL 10.2 §). Erillisillä opinnoilla tarkoitetaan sellaista opinto-oikeutta, joka myönnetään rajatusti johonkin normaaliin tutkintokoulutukseen kuuluvaan opinto-osaan. Avoimen opintoja ja erillisiä opintoja voi suorittaa kuka tahansa eikä opintoihin sovelleta opiskelijavalintasäännöksiä. Korkeakoulu voi periä avoimesta korkeakoulutuksesta ja erillisistä opinnoista maksuja enintään 15 euroa opintopisteeltä pois lukien

12 Opiskelijavalintalainsäädäntöä on uudistettu viime vuosina. Valintoja on kehitetty myös kansallisessa yhteistyössä. Esim. OKM:n rahoittamat Ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintojen kehittämishanke 2017–2019 sekä Yliopistojen opiskelijavalintojen kehittämishanke.

13 Korkeakoulujen opiskelijavalintojen kehittämisen toimenpiteet 2019–2020 (17.8.2017, OKM).

14 Esim. OKM:n rahoittamassa Toinen reitti yliopistoon -kärkihankkeessa pyritään luomaan uusia avoimen yliopiston väyliä sekä aivan uudentyyppisiä valintareittejä työelämässä olevissa yksilöille.

15 OKM:n myönsi 2017 yhteensä 10 miljoonaa euroa esimerkiksi Jyväskylän ammattikorkeakoulun insinööristä ICT-insinööriksi muuntokoulutukseen, Oulun ammattikorkeakoululle rakennusmestari AMK-muuntokoulutukseen ja Savonia-ammattikorkeakoululle valmistavan teollisuuden digiteknologian osaamiskokonaisuuteen.

maksuttomat opettajankoulutusopinnot (VNA 1082/2009 2 §; VNA 1440/2014, 1.1 §). Korkeakoulu voi myös päättää, ettei se peri koulutuksesta maksuja.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ovat korkeakoulututkinnon jälkeen suoritettaviksi tarkoitettuja, jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia, joiden tavoitteena on tuottaa osaamista sellaisilla asiantuntijuuden aloilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti toteutettua koulutustarjontaa (YoL 7 c §; AmkL 11 a.1 §). Erikoistumiskoulutuksena ei järjestetä koulutusta, jota yliopisto järjestää liiketoimintana. Koulutuksen vähimmäislaajuus on 30 opintopistettä (VNA 794/2004 20 b §; VNA 1129/2014 3.7 §). Enimmäislaajuutta ei ole asetettu lainsäädännöllä. Erikoistumiskoulutukseen on kelpoinen hakemaan sellainen, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto (YoL 37.9 §; AmkL 25.5 §). Opiskelijavalinta tapahtuu tutkintokoulutusta vastaavasti eli valinnassa tulee noudattaa yhdenvertaisia valintaperusteita (YoL 36.3 §; AmkL 28.3 §). Erikoistumiskoulutuksessa voidaan periä maksuja enintään 120 euroa opintopisteeltä (VNA 1082/2009 2.3 §; VNA 1440/2014, 1.2 §).

Erikoistumiskoulutuksena voidaan järjestää vain koulutus, jonka perusteista on sovittu yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen keskinäisessä yhteistyössä. Sopimusmenettelyn aikana yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen on tehtävä yhteistyötä työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Sopimukseen on kirjattava työelämää edustavat tahot sekä tapa, jolla työelämän edustajat ovat osallistuneet sopimusmenettelyyn.

Ammattikorkeakouluissa järjestetään lisäksi tutkintoon johtamatonta ammatillista opettajankoulutusta ja maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta (AmkL 10.1 §).

## **Liiketoiminnallinen tilauskoulutus ja täydennyskoulutus**

Korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta voidaan järjestää myös liiketoiminnallisena tilauskoulutuksena (YoL 9 §; AmkL 13 §). Koulutuksen tilaajana ja rahoittajana voi olla Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Uudistuvan lainsäädännön myötä koulutukseen voivat osallistua jatkossa minkä tahansa alueen kansalaiset, myös suomalaiset<sup>16</sup>. Tutkintokoulutuksen järjestäminen tilauskoulutuksena mahdollistaa koulutuksen sisältöjen räätälöimisen yhdessä tilaajan kanssa. Tutkintokoulutus on kuitenkin sidottu korkeakoulun koulutusvastuuseen eli siihen, minkä alan koulutusta kyseisessä korkeakoulussa voidaan ylipäänsä tarjota (YoL 9 §; AmkL 13 §). Tilaaja ja korkeakoulu voivat sopia koulutuksen sisällöstä, opetusmenetelmistä, opetusjärjestelyistä, kuten koulutuksen sijainti- ja harjoittelupaikasta. Lainsäädäntö asettaa tilauskoulutuksena järjestettävälle tutkintokoulutukselle kuitenkin eräitä rajoituksia, kuten tutkintojen kokonaislaajuuden.

Yliopisto ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää opiskelijavalinnan. Esimerkiksi yksityishenkilö ei edelleenkään voisi perustamansa yrityksen kautta tilata itselleen, lapsilleen tai muille läheisilleen koulutusta opiskelijavalinnan välttämisen tarkoituksessa.

Tutkintotilauskoulutukseen ei sovelleta yliopistolain opiskelijavalintasäännöksiä (YoL 9 §; AmkL 13 §). Tilaaja voi päättää, ketä koulutukseen osallistuu, ja millä tavoin se valitsee osallistujat. Opiskelijoiden on kuitenkin täytettävä korkeakoululainsäädännön yleiset kelpoisuusvaatimukset.

Yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädetään, että tilauskoulutusta järjestetään opiskelijaryhmälle. Tilauskoulutuksen huomattavien kustannusten vuoksi on mahdollista, että

---

16 HE 152/2018 vp, s. 35–36, 42–43.

kokonaisten opiskelijaryhmien sijaan tarjolla olevaan tilauskoulutukseen on hakeutumassa työnantajien kustantamana opiskelijaryhmän sijaan yksittäisiä työntekijöitä. Tällaisissa tapauksissa tilauskoulutuksen opiskelijoiden lienee perusteltua osallistua maksuttomassa tutkintokoulutuksessa samassa vaiheessa olevien opiskelijoiden kanssa samaan opetukseen.

Täydennyskoulutus on liiketoiminnallista koulusta, jonka muodoista ja laajuudesta ei ole säädetty laissa (YoL 7 §; AmkL 10 §). Täydennyskoulutusta voi järjestää julkisesti avoimena täydennyskoulutuksena tai se voi olla jonkin tilaajan tarpeisiin räätälöityä tilaustäydennyskoulutusta. Täydennyskoulutus voi sisältää esimerkiksi erilaisia osaamismoduuleita, perinteisiä opintojaksoja, lyhytkursseja ja yksittäisiä luentoja. Täydennyskoulutus ei ole sidottu korkeakoulun koulutusvastuuseen. Näin täydennyskoulutuksessa voidaan toteuttaa laajasti lähes mitä tahansa koulutusta työelämän tarpeisiin. Myös koulutuksen muodot ja opetusjärjestelyt ovat räätälöitävissä.

Täydennyskoulutusopintoja voi suorittaa kuka tahansa. Opintoihin ei sovelleta kelpoisuus- ja opiskelijavalintasäännöksiä.

Tilauskoulutus ja täydennyskoulutus ovat korkeakoulujen liiketoimintaa, ja korkeakoulut voivat lähtökohtaisesti hinnoitella täydennyskoulutuksen vapaasti. Hinnoittelu ei kuitenkaan saa vääristää alan kilpailua. Tilauskoulutuksessa korkeakoulun on perittävä koulutuksen tilaajalta vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Tilaaja puolestaan voi periä sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja muilta kuin EU- tai ETA-valtioiden kansalaisilta. (YoL 9 §; AmkL 13 §). Tämä merkitsee, että Suomen kansalaisten tilauskoulutuksen kuluista vastaa koulutuksen tilaaja. Täydennyskoulutuksen kustannuksista voi vastata yksilö tai jokin muu taho. Koska korkeakoulujen rahoitusmallit eivät huomioi tilaus- ja täydennyskoulutusta, korostuu koulutusten järjestämisen liiketoiminnallisen kannattavuus.

### **Opiskelu korkeakoulussa opiskeluoikeuden päättymisen jälkeen ja kokonaan ilman opiskeluoikeutta**

Korkeakoululaeissa on säädetty siitä, että opiskelijan on suoritettava tutkinto tietyn määräajan puitteissa (YoL 41 §; AmkL 30 §). Korkeakoululaeissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, että tutkinto-opiskelijan opiskeluoikeus päättyy tämän valmistuessa. Voimassa oleva lainsäädäntö ei siten estä sitä, että korkeakoulu päättäisi opiskelijan opiskeluoikeuden säilymisestä myös valmistumisen jälkeen. Tilaustutkintokoulutuksessa, avoimessa koulutuksessa ja täydennyskoulutuksessa opiskelijalla on korkeakouluun määräaikainen opiskeluoikeus. Vastaava määräaikainen opiskeluoikeus korkeakouluun voitaisiin myöntää määrättyyn korkeakouluun tutkinto-oikeuden saaneelle ja tutkinnon suorittaneelle yksilölle.

Tutkintoon johtavan ja johtamattoman koulutuksen ohella korkeakouluissa voidaan järjestää myös kaikille avointa opetusta, joka ei edellytä korkeakoulukelpoisuutta, pääsykokeisiin osallistumista tai niiden läpäisemistä taikka minkäänlaista opinto-oikeutta korkeakouluun. Kaikkien yksilöiden mahdollisuutta korkeakouluopetukseen tukee esimerkiksi kokonaan avoimet oppimisolustat<sup>17</sup>, oppimateriaalit<sup>18</sup> sekä kaikille avoimet opintojaksot<sup>19</sup>.

17 Esim. OKM:n kärkihanke: Korkeakoulujen yhteinen digitaalinen oppimisympäristö, pedagogiikka ja palvelut, Digi-Campus, jossa kehitetään korkeakouluille yhteistä oppimisympäristöä, ja mahdollistaisi myös muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden työskentelyn oppimisympäristössä.

18 Esim. OKM:n kärkihanke: Opettajien digipedagogisen osaamisen kehittäminen, Avointen oppimateriaalien käytön edistäminen.

19 Esim. Helsingin yliopiston koordinoima usean yliopiston yhteinen ja OKM:n tukema korkeakoulutuksen kehittämishanke Digital Education For All (DEFA-hanke), joka avaa tietojenkäsittelytieteen ensimmäisen vuoden opinnot kaikille avoimiksi.



# 4. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmien muutokset 2010-luvulla

## Yliopistojen perusrahoitus

Yliopistojen rahoitusmallin perusteet on asetettu yliopistolaissa (558/2009). Yliopistolain 49.3 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muiden koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös myöntää yliopistoille tuloksellisuusrahoitusta yliopiston tuloksellisen toiminnan perusteella.

Yliopistojen perusrahoituksen kriteereistä on säädetty kahdessa asetuksessa: valtioneuvoston asetuksessa yliopistoista (770/2009) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (771/2009). Valtioneuvoston asetuksella säädetään rahoitusperusteiden keskinäisestä jakautumisesta ja opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset laskennallisin perustein myönnettävän rahoituksen laskentakriteereistä. Säädösten muutoksia on valmisteltu ministeriön asettamissa työryhmissä<sup>20</sup>. Yliopistojen sisäinen määrärahojen jakaminen ei ole sidoksissa valtakunnalliseen rahoitusmalliin, vaan yliopistot voivat päättää itsenäisesti rahoituksen allokoinnista. Huomattavat poikkeamiset valtakunnallisista rahoitusperusteista voisivat kuitenkin vaarantaa yliopistojen rahoituksen.

Yliopistolain voimaan tullessa (1.1.2010) perusrahoituksesta 75 prosenttia määräytyi toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella (laskennallinen perusrahoitus) ja 25 prosenttia muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella (strategiarahoitus). Avoimessa yliopisto-opetuksessa ja erillisinä opintoina suoritettujen opintopisteiden yhteenlaskettu määrä ei paljoa vaikuttanut laskennallisiin rahoitusperusteisiin (OKMA 182/2012: 2 % koulutuksen rahoitusosuudesta). Sama koskee opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen muutosta (526/2014), joka tuli voimaan 1.1.2015.

Rahoitusperusteita muutettiin 1.1.2015 lukien (525/2014) ja uudelleen 1.1.2017 lukien (322/2016). Kummallakaan kerralla ei tehty konkreettisia muutoksia aikuiskoulutuksen rahoitusperusteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmäraportissa tosin todettiin vuonna 2015, että on välttämätöntä vahvistaa aikuiskoulutuksella työikäisen väestön osaamista<sup>21</sup>.

Viimeksi mainitussa muutoksessa (1.1.2017 lukien) kasvatettiin strategisen rahoituksen painoarvoa kokonaisrahoituksessa. Perusrahoituksesta 72 prosenttia määräytyy nyt toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella ja 28 prosenttia muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. Strategiaperusteista rahoitusosuutta kohdennettaessa otetaan valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan huomioon työelämään siirtymisen nopeuttaminen,

20 Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:7, 2015:19 ja 2018:35.

21 Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä, 2015:19, s. 15.

tutkimus- ja oppimisympäristöjen kehittäminen, osaamisen hyödyntäminen, yliopiston toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, alueellisten ja alakohtaisten osaamiskeskittymien luominen yliopiston oman profiilin mukaisesti sekä rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen. Näissäkään strategiarahoituksen allokontikriteereissä ei eksplisiittisesti mainita jatkuvan oppimisen edistämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön voimassa olevassa asetuksessa yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä (331/2016) yhtenä rahoituksen laskentaperusteena on avoimessa yliopisto-opetuksessa, erillisinä opintoina, korkeakoulujen välisten yhteistyösopimusten perusteella ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteenlaskettu määrä lukuun ottamatta asianomaisen yliopiston ulkomaisten vaihto-opiskelijoiden ja tutkinto-opiskelijoiden suorituksia (1.1 §). Tämän rahoitustekijän painoarvoa ei kuitenkaan ole muutettu (2 %).<sup>22</sup>

### **Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus**

Ammattikorkeakoulujen rahoitus oli ennen nykyisen ammattikorkeakoululain säätämistä perustunut yksikköhintoihin ja laskennallisiin opiskelijamääriin. Uudessa ammattikorkeakoululaissa siirryttiin yliopistojen rahoitusmallin kaltaiseen, pääosin tuloksiin perustuvaan laskennalliseen rahoitusmalliin.

*Ammattikorkeakoulujen rahoitus on perustunut voittopuolisesti suoritettuihin tutkintoihin, joten tuki jatkuvan oppimisen eri muodoille on ollut vähäisempää.*

Ammattikorkeakoululaissa (932/2014) säädetään valtion rahoituksen yleisistä määräytymisperusteista. Lain 43.3 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää ammattikorkeakouuille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laatu, vaikuttavuus ja laajuus sekä muiden koulutuspolitiikan ja tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoitteiden perusteella.

Ammattikorkeakoulujen rahoituksen perusteista on säädetty valtioneuvoston asetuksessa ammattikorkeakouluista (1129/2014) ja yksityis-

kohtaisemmin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä (1457/2014). Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta määräytyi alun perin 97,5 prosenttia toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella (tuloksiin perustuva rahoitus) ja 2,5 prosenttia muiden koulutuspolitiikan ja tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoitteiden perusteella (strategiarahoitus). Tuloksiin perustuvasta rahoituksesta 85 prosenttia määräytyi koulutuksen laskentakriteereiden perusteella ja 15 prosenttia tutkimus- ja kehittämistoiminnan laskentakriteereiden perusteella.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus on perustunut voittopuolisesti suoritettuihin tutkintoihin, joten tuki jatkuvan oppimisen eri muodoille on ollut vähäisempää. Avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa tai muutoin erillisinä opintoina sekä maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa suoritettujen opintopisteiden summan painokerroin oli vuoden 2015 alussa 4 prosenttia (OKMA 1457/2014). Kun perusrahoituksen laskentakriteereitä tarkistettiin vuoden 2017 alussa (OKMA 814/2016), mainittujen opintopisteiden summassa otettiin huomioon myös korkeakoulujen välisten yhteistyösopimusten perusteella ja erikoistumiskoulutuk-

<sup>22</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön antaman uuden asetuksen (119/2019) mukaan mainitun rahoitustekijän painoarvo nousee 1.1.2021 lukien 4 %:iin.

nessa suoritettujen opintopisteiden määrä ja painokerroin nostettiin viiteen prosenttiin. Eniten opintopisteitä kertyy avoimen amk-opetuksen järjestämisestä. Tämän rahoituksen laskentakri-  
teerin painokerrointa ministeriön työryhmässä pohdittaessa ei jatkuvan oppimisen periaat-  
teella ollut julkilausuttua merkitystä<sup>23</sup>.

Strategiarahoituksen osuus oli alkuaan – uuden ammattikorkeakoululain tullessa voi-  
maan 1.1.2015 – varsin pieni (2,5 %). Rahoitusperusteita muutettiin 1.1.2017 lukien.  
Tuolloin voimaan tulleen valtioneuvoston asetuksen (813/2016)12 §:n mukaan perusrahoi-  
tuksesta 94 prosenttia määräytyy toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella  
ja kuusi prosenttia muiden koulutuspolitiikan sekä tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoit-  
teiden perusteella. Strategiarahoituksen määrä nostettiin kuuteen prosenttiin perusrahoituk-  
sesta. Strategiaperusteista rahoitusta vahvistettiin, koska sitä pidetään tulevaisuusorientoitu-  
neena ja sillä voidaan tukea korkeakouluissa vireillä olevia kehittämistoimia. Strategiarahoi-  
tuksen kasvattamisen kautta voitiin toisaalta tukea hallitusohjelman mukaisia  
kärkihankkeita<sup>24</sup>.

### **Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erillisrahoituksen kohdentaminen**

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille perusrahoi-  
tusta, strategiarahoitusta ja muuta lakisääteisten tehtävien hoitamiseen kohdennettua harkin-  
nanvaraista rahoitusta. Rahoitusta on myönnetty muun ohella muuntokoulutukseen, erikoistu-  
miskoulutukseen ja uusien koulutushankkeiden käynnistämiseen. Harkinnanvaraista rahoi-  
tusta on myönnetty määräaikaisiin kehittämis-, kokeilu- ja käynnistämishankkeisiin.  
Harkinnanvarainen rahoitus on eriytetty laskennallisesta perusrahoituksesta nopean reagoin-  
nin mahdollistamiseksi. Strategiarahoitusta osoitetaan puolestaan korkeakouluille niiden omaa  
strategiaa tukeviin toimiin sekä hallituksen asettamien korkeakoulu- ja tiedepoliittisten tavoit-  
teiden toteuttamiseen.<sup>25</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt aika ajoin korkeakouluille rahoitusta  
uusien muuntokoulutusohjelmien käynnistämiseen. Näin on vastattu osaavan työvoiman  
tarpeeseen positiivisen rakennemuutoksen alueilla ja kasvavilla toimialoilla. Kasvavien  
työvoimatarpeiden aloja ovat teknologia- ja ICT-alojen ohella esimerkiksi bio- ja metsäta-  
lous ja rakennusala. Vuoden 2018 aikana käynnistyviä koulutuksia ovat muun ohella bio- ja  
kiertotalouden muuntokoulutus, insinööristä ICT-insinööriksi koulutus, robotiikka- ja  
automaatioalan DI-muuntokoulutus sekä älykkään rakentamisen muuntokoulutus. (OKM  
22.12.2017: 10 M€)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut muun ohella seuraavien yliopistojen erikoistu-  
miskoulutusten järjestämistä vuoden 2017 rahoituspäätöksillä:

- erikoistumiskoulutus monikulttuurisessa opetustyössä (30 op)
- kliinisen mielenterveyspsykologian erikoispsykologikoulutus (70 op)
- biotalouden erikoistumiskoulutus (30 op)
- apteekki- ja sairaalafarmasian erikoistumiskoulutus proviisoreille (60 op)
- digitaalinen talousohjaus – erikoistumiskoulutus (30 op)
- uraohjauksen erikoistumiskoulutus (30 op).

23 Opetus- ja kulttuuriministeriön antaman uuden asetuksen (117/2019) mukaan avoimessa ammattikorkeakoulu-  
opetuksessa, erillisinä opintoina, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa  
suoritettujen opintopisteiden yhteenlasketun määrän painokerroin on 1.1.2021 lukien 8 %.

24 Valtioneuvoston asetuksen (VNA 813/2016) esittelymuistio.

25 Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:35, s. 37, 40.

Ammattikorkeakoulujen erikoistumiskoulutuksista tukea ovat vastaavasti saaneet muun ohella seuraavat koulutukset:

- digiope erikoistumiskoulutus (30 op)
- mielenterveys- ja päihdetyön erikoistumiskoulutus (30 op)
- sairaanhoitajien vastaanotto toiminta – erikoistumiskoulutus (30 op)
- digitaalisen liiketoiminnan kehittäjä – erikoistumiskoulutus (30 op).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt edellä kuvattua muuntokoulutuksen ja erikoistumiskoulutuksen lisäksi yliopistoille ja ammattikorkeakouluille rahoitusta erilaisten uusien koulutushankkeiden käynnistämiseen. Suurin osa rahoitettavista koulutuksista on 30–60 opintopisteen laajuisia tutkinnon osista muodostuvia osaamiskokonaisuuksia. Koulutuksilla on tarkoitus vastata nopeavaikuttaisesti talouden kasvun, työn murroksen ja erityisesti teknologisen kehityksen aiheuttamiin osaamistarpeisiin. Tämänkin koulutuksen tukimuoto on osa jatkuvan oppimisen reformia. Rahoitettavat koulutukset antavat mahdollisuuksia uuden osaamisen hankkimiseen ja ammattitaidon täydentämiseen. Rahoitusta ovat saaneet esimerkiksi markkinoinnin, myynnin ja verkkokaupan Digiosaaja -koulutus ja ohjelmistorobotiikka palveluprosessin automatisoinnissa - korkeakouludiplomikoulutus (OKM 12.6.2018: 3,3 M€). Diplomi ei vastaa korkeakoulututkintoa, vaan on harkinnanvarainen koulutusohjelman nimike.

Erityisavustuksilla on voitu rahoittaa kaikkia edellä kuvattuja koulutusmuotoja: uuden tutkintokoulutuksen järjestämistä, erikoistumiskoulutusta sekä tutkinnon osista muodostuvia osaamiskokonaisuuksia. Ideana on ollut vastata nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin muun ohella rakennus- ja sosiaali- ja terveysalalla sekä teknologia-alalla. Avustuksia (OKM 21.12.2018: 10,9 M€) on myönnetty muun ohella seuraaviin hankkeisiin:

- muuntokoulutus puu- ja puurakennustuotealan osaamistarpeeseen
- talotekniikan ylempi AMK-tutkinto
- rakennustuotannon täsmätäydennyskoulutus
- sairaanhoitajakoulutus väljästi asuttujen alueiden tarpeisiin
- aivoterveys erikoistumiskoulutus (30 op)
- ICT-SOTE -alueiden osaamisvajeeseen vastaaminen
- sosiaalityön valtakunnallinen maisterikoulutus- ja opetusyhteistyö osaajapulaan vastaamiseksi
- infra-alan mittausinsinöörin koulutus.

Visio 2030:n suuntaista toimintaa on tuettu myös opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä muulla erillisrahoituksella. Opetusministeriö on myöntänyt korkeakouluille avustuksia, joilla luodaan korkeakouluissa yhteisiä ja avoimia opintosisältöjä ja materiaaleja ja edistetään yrittäjyys- ja työelämätaitojen oppimista korkeakoulutuksessa. Avustuksilla tuetaan muun ohella matematiikkaan, fysiikkaan ja tietotekniikkaan luotavia yhteisiä avoimia oppimateriaaleja ja uudistetaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintakulttuuria niin, että työelämäntähtäkökulma, teorian ja käytännön kytkeminen ja työelämätaitojen kehittäminen ovat läsnä koulutuksessa. Rahoitusta myönnettiin muun ohella seuraaville korkeakoulujen yhteistyöhankkeille, niin sanotuille kärkihankkeille (OKM 26.4.2018: 10,9 M€):

- yrittäjyys ja yrittäjämäinen toiminta
- älykkäät oppimisympäristöt ja niiden sisällöntuotanto
- työelämäpedagogiikka korkeakoulutuksessa
- ammattikorkeakoulujen avoin TKI-toiminta, oppiminen ja innovaatioekosysteemi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jätti keväällä 2018 yliopistojen strategiarahoituksesta jakamatta 30 miljoonaa euroa jaettavaksi jatkuvan oppimisen edistämiseksi korkeakouluissa. Tästä rahoituserästä tehtiin jakopäätös 26.11.2018. Strategiarahoitusta myönnettiin vuosille 2019 ja 2020 korkeakoulukohtaisesti neljälle teemakokonaisuudelle: 1) tekoälyosaaminen, robotiikka ja syventävä ICT-osaaminen, 2) sosiaali- ja terveysalan uudistuva osaaminen, 3) jatkuvan oppimisen uudet palvelukokonaisuudet ja alustat sekä 4) työelämän metataidot. Tavoitteena on, että tämän strategiarahoituksen tukemana yliopistoihin synnytetään pitkäjänteisiä jatkuvan oppimisen toimintamalleja sekä yliopistojen vahvuuksia yhdistävää koulutustarjontaa.

### Rahoitusmallit 2021 alkaen

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja on uudistettu Visio 2030 -hengessä (VNA 118/2019 ja 116/2019 sekä OKMA 117/2019 ja OKMA 119/2019). Uusien rahoitusmallien perusrakenne koostuu edelleen kolmesta pääosiosta ja on samankaltainen kuin sopimuskaudella 2017–2020. Tutkintojen osuutta ammattikorkeakoulujen rahoituksessa kasvatetaan 56 prosenttiin (nyk. 40 %) ja yliopistojen rahoituksessa 30 prosenttiin (nyk. 19 %). Tutkintoihin perustuvassa rahoituksessa otetaan huomioon alakohtaiset kustannusrakenteen erot sekä tavoiteajassa valmistuminen. Tutkintoihin perustuva rahoitustekijä tukee erityisesti korkeakoulutettujen osuuden kasvattamista.

*Uudistetut rahoitusmallit otetaan käyttöön vuoden 2021 alussa. Jatkuvan oppimisen osuus koulutusosioissa korostuu selvästi: ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa se on kahdeksan prosenttia (nyk. 5 %) ja yliopistojen mallissa neljä prosenttia (nyk. 2 %).*

Oleellinen muutos rahoitusmallissa koskee jatkuvan oppimisen rahoitusosuutta. Jatkuvan oppimisen osuus rahoitusmalleissa (koulutusosioissa) korostuu: sen osuus ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa on kahdeksan prosenttia (nyk. 5 %) ja yliopistojen mallissa neljä prosenttia (nyk. 2 %). Näistä yksi prosenttiyksikkö kohdennetaan yhteistyöopintojen perusteella, mikä korostaa korkeakoulujen välistä yhteistyötä, osaamista vahvistavaa profiloitumista ja työnjakoa sekä joustavan koulutustarjonnan kehittämistarvetta. Rahoitustekijä tukee korkeakoulujen niitä hankkeita, joilla tuotetaan erilaisia yhteistyöalustoja. Jatkuva oppiminen sisältää jatkossa avoimen korkeakoulutuksen, erikoistumiskoulutusten, erillisten opintojen sekä ammattikorkeakouluissa maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopisteet.

Myös strategiaperusteisen rahoituksen osuutta lisätään yliopistojen rahoitusmallissa 15 prosenttiin (nyk. 12 %). Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa sen osuus säilyy sen sijaan entisellään viidessä prosentissa<sup>26</sup>. Pääosa strategiarahoituksesta kohdennetaan korkeakoulujen omien strategioiden tukemiseen. Uudistetut rahoitusmallit otetaan käyttöön 1.1.2021 alkaen.

# 5. Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitesopimukseen perustuva ohjaus 2010-luvulla

## Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ohjaus

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtakunnallinen ohjaus perustuu korkeakoululainsäädäntöön. Yliopistolain 48.1 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja yliopisto sopivat määrävuosiksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Yliopiston puolesta sopimuksen allekirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja rehtori. Ammattikorkeakoululain 42.1 §:ssä on vastaava säännös sovitettuna ammattikorkeakoulukontekstiin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ohjauksen yksi elementti (normiohjauksen ja talousohjauksen ohella) on tavoitteisiin perustuva sopimuskäytäntö. Ministeriö ja korkeakoulut määrittelevät yhdessä korkeakoululaitoksen yhteiset ja korkeakoulukohtaiset tavoitteet. Sopimusneuvottelut käydään ennen sopimuskauden alkua ja sopimuskauden puolella välissä suoritetaan välitarkastelu. Sopimukset ovat julkisia. Korkeakoulut raportoivat toiminnastaan tilinpäätöksessä sekä toimintakertomuksessa. Erillisraporteissa tehdään selkoa sopimustavoitteiden ja korkeakoulun strategian toteutumisesta. Ministeriö antaa korkeakouluille palautetta tavoitteiden saavuttamisesta.

*Ministeriö ja korkeakoulut määrittelevät yhdessä korkeakoululaitoksen yhteiset ja korkeakoulukohtaiset tavoitteet. Sopimusneuvottelut käydään ennen sopimuskauden alkua.*

Tätä selvitystä varten on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tavoitesopimuksista kaudelle 2017–2020 haettu tavoitteita, jotka näyttävät liittyvän jatkuvan oppimiseen kehittämiseen.

## Korkeakoululaitoksen yhteiset tavoitteet (tavoitetila 2025)

Korkeakoululaitos muodostuu korkeatasoisista, vahvuusalueilleen profiloituneista yliopistoista ja ammattikorkeakouluista... Opintopolkuja on joustavoitettu, tieto on avointa ja infrastruktuurit yhteiskäytössä... Korkeakoulut ennakoivat ja tukevat yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän uudistumista ja turvaavat tarvittavan korkeakoulutetun työvoiman saatavuuden, ottaen huomioon pienevän nuorisoikäluokan sekä työ- ja elinkeinoelämän ja yhteiskunnan muutosten vaikutukset alakohtaisiin koulutustarpeisiin... Korkeakoulut vahvistavat vaikuttavuuttaan erityisesti lisäämällä osaamisen ja tutkimustulosten laajempaa hyödyntämistä, kaupallistamista, osaamisen vientiä, elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia sekä yrittäjyysvalmiuksia ja -edellytyksiä. Korkeakoulut avaavat laajasti tutkimuksen tuloksia ja kehittävät aktiivisesti uusia toimintamalleja osaamisen siirtämiseksi yhteiskuntaan... Korkeakoulut nostavat koulutuksen

laatua uudistamalla koulutussisältöjä, opetusmenetelmiä, oppimisympäristöjä ja opettajien osaamista sekä lisäämällä yhteistyötä.

### **Yliopistokohtaiset tavoitteet**

Yliopistokohtaisissa tavoitteissa on joku määrä samanasaisuutta tai ainakin samankaltaisuutta. Alla olevaan tarkasteluun on tämän vuoksi otettu mukaan vain suurimmat yliopistot.

**Aalto-yliopisto:** Yliopisto uudistaa koulutusohjelmien sisältöjä ja laatua ottaen huomioon työelämän muutokset, digitalisoitumisen haasteet ja uuden yrittäjyyden tarpeet. Yliopisto parantaa oppimistuloksia kehittämällä digitaalisia opetusmenetelmiä oppimisen tueksi... Yliopistontutkintoihin yhdistyy aiempaa vahvemmin tieteenalakohtainen osaaminen, monialaisuus, taide, luovat käytännöt ja yrittäjähenkisyys... Strategiarahoituksen kohdentamisessa on otettu huomioon mm. opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus.

**Helsingin yliopisto:** Yliopistossa toteutetaan Iso Pyörä -koulutus uudistus, jossa opiskelija-valintaa uudistetaan aiempaa laajempiin hakukohteisiin ja koulutus järjestetään usean tieteenalan yhteisinä koulutusohjelmina... Strategiarahoituksen kohdentamisessa on otettu huomioon mm. opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus.

**Itä-Suomen yliopisto:** Yliopisto kehittää tutkintojen työelämäkelpoisuutta... Itä-Suomen yliopisto, Karelia-ammattikorkeakoulu ja Savonia-ammattikorkeakoulu vahvistavat laaja-alaista koulutusyhteistyötä sekä koulutuksen ja tukipalvelujen järjestelyjä... Yhteistyön tavoitteena on opintopolkujen sujuvoittaminen ja opintojen työelämärelevanssin lisääminen... Yliopisto lisää oppimisympäristöratkaisuilla mahdollisuuksia ympärivuotiseen sekä ajasta ja paikasta riippumattomaan opiskeluun... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. oppimisympäristöjen kehittäminen ja opettajien pedagogisten valmiuksien lisääminen.

**Jyväskylän yliopisto:** Uudistettavissa opetussuunnitelmissa huomioidaan mahdollisuus ajasta ja paikasta riippumattomaan opiskeluun teknologisesti tuettujen pedagogisten ratkaisujen sekä digitaalisten aineistojen avulla... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus.

**Oulun yliopisto:** Yliopisto parantaa koulutuksen laatua ja nopeuttaa opiskelijoiden siirtymistä työelämään parantamalla opintojen sujuvuutta ja läpäisevyyttä, kehittämällä moderneja oppimisympäristöjä, kansainvälistämällä opiskelukokemuksia ja lisäämällä työelämäyhteyksiä... Yliopisto lisää mahdollisuuksia ajasta ja paikasta riippumattomaan opiskeluun sekä opiskelun ympärivuotisuuteen... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus sekä joustavien opintopolkujen kehittäminen.

**Tampereen yliopisto:** Tampere3-yhteistyössä kehitetään opintoprosesseja ja luodaan yhteisiä opintoja niin, että opiskelijan valinnanmahdollisuudet lisääntyvät ja monipuolistuvat ja yhteistyö opetuksen järjestämisessä tiivistyy molemmilla sektoreilla. Korkeakoulutukseen siirtymisen nopeuttamiseksi Tampere3-yhteistyössä kehitetään Tampereen seudun toisen asteen opiskelijoille tarjottavia opintoja osallistumisen laajentamiseksi.

**Turun yliopisto:** Yliopisto lisää ja uudistaa verkko-opetusta niin, että sitä voidaan hyödyntää myös opiskelijavalinnoissa ja ympärivuotisten opiskelumahdollisuuksien tarjonnassa. Yliopisto vahvistaa koulutuksen osaamisperustaisuutta, työelämäyhteistyötä ja opiskelijoiden ohjausta... Yliopisto on aktiivinen erikoistumiskoulutusten kehittäjänä... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. digitaaliset oppimisympäristöt ja opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus.

### **Ammattikorkeakoulukohtaiset tavoitteet**

Alla olevaan tiivistelmään on otettu vain sellaisia tavoitteita, joilla voidaan katsoa olevan yhteys jatkuvan oppimiseen ideaan. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty ammattikorkeakouluja, joiden

koulutukselliset tavoitteet ovat samankaltaisia kuin mukaan otettujen ammattikorkeakoulujen sopimustavoitteet.

**Haaga-Helia ammattikorkeakoulu:** Haaga-Helia, Laurea ja Metropolia ammattikorkeakoulut suunnittelevat ja toteuttavat sopimuskaudella yhteisen opetustarjonnan ja digitaalisen kampuksen, jotka ovat avoimesti kaikkien kolmen korkeakoulun opiskelijoiden saatavilla... Ammattikorkeakoulu kehittää edelleen mallia työn opinnollistamiseksi ja levittääkseen sitä korkeakoulukentälle.

**Hämeen ammattikorkeakoulu:** Ammattikorkeakoulu vahvistaa digitaalista opetustarjontaa, pedagogiikkaa ja oppimismahdollisuuksia vuoteen 2018 mennessä luodakseen aiempaa paremmat mahdollisuudet ympärivuotiseen opiskeluun.

**Jyväskylän ammattikorkeakoulu:** Vuoteen 2020 mennessä ammattikorkeakoulun tutkintokoulutuksen aloitusryhmistä yli puolet toteutetaan monimuotoisesti ja digitaalisia ratkaisuja hyödynnäen. Ammattikorkeakoulu uudistaa elinikäistä oppimista tukevat koulutusrakenteensa koulutuslupauksensa mukaisesti sopimuskauden aikana... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon joustavien opintopolkujen kehittäminen, opiskelijakeskeisyys, oppimisympäristöjen kehittäminen, opettajien pedagogisten taitojen kehittäminen.

*Tulosopimusten rinnalla ministeriö käyttää myös muita ohjauskeinoja, joiden merkitys korostuu erityisesti nelivuotisen sopimuskauden väli vuosina.*

**Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu:** Sopimuskauden loppuun mennessä Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulussa on opintojen joustavoittamiseksi käytössä kolme oppimisympäristöä, joissa otetaan huomioon opiskelijoiden erilaiset tarpeet. Ammattikorkeakoulu hyödyntää ammattikorkeakoulujen yhteistä virtuaalista opintoportaalia ympärivuotisen opintotarjonnan laajentamiseksi.

**Karelia-ammattikorkeakoulu:** Karelia-ammattikorkeakoulu, Savonia-ammattikorkeakoulu ja Itä-Suomen yliopisto vahvistavat laaja-alaista koulutusyhteistyötä sekä koulutuksen ja TKI-tukipalvelujen järjestelyjä... Karelia-ammattikorkeakoulu tuottaa yhdessä Kajaanin ammattikorkeakoulun kanssa väyläopintoja toisen asteen ammatillisen koulutuksen opiskelijoille siten, että ne ovat valtakunnallisesti käytettävissä vuodesta 2017 lähtien... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus sekä työelämäyhteistyömallien ja yrittäjyyden kehittäminen.

**Metropolia ammattikorkeakoulu:** Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. opetuksen, tutkimuksen ja palvelujen digitalisaatio ja opetus- ja tutkimusaineistojen laaja avoimuus sekä edellä mainittu Metropolian, Laurean ja Haaga-Helia ammattikorkeakoulun yhteistyö.

**Oulun ammattikorkeakoulu:** Ammattikorkeakoulussa on käytössä yhteiset, toisen asteen ja Oulun yliopiston kanssa toimivat väyläopinnot työelämän siirtymisen nopeuttamiseksi jokaisella uuden luokituksen mukaisella koulutuslupalla vähintään kahdessa tutkinto-ohjelmassa vuoteen 2019 mennessä... Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. työelämäyhteistyömallit ja toimintamallien kehittäminen maahanmuuttajien korkeakoulutukseen ja työelämään ohjaamiseen.

**Tampereen ammattikorkeakoulu:** Ammattikorkeakoulussa on käytössä yhteiset, toisen asteen ja Tampereella toimivien yliopistojen kanssa toimivat väyläopinnot työelämään siirtymisen nopeuttamiseksi. Strategiarahoituksessa on otettu huomioon mm. Tampere3 -kokonaisuuden muodostaminen.

**Turun ammattikorkeakoulu:** Turun ammattikorkeakoulu kehittää yhteistyössä muiden ammattikorkeakoulujen kanssa edelleen valtakunnallista digitaalista opintotarjontaa ja luo aiempaa parempia mahdollisuuksia opintojen siirrettävyydelle kansallisesti. Strategiarahoituk-



sessä on otettu huomioon mm. kesäopintoportaalin ja virtuaaliopetustarjonnan alustan kansallinen kehittämisvastuu.

### **Korkeakoulujen ohjauksen kehittäminen**

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä, joka valmisti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja vuodesta 2021 alkaen, esitti myös joitakin näkökohtia korkeakoulujen ohjaus- ja sopimuskäytänteiden kehittämisestä. Työryhmän raportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkisuudessa on ollut korostetusti esillä ministeriön ohjauskäytänteistä nimenomaan rahoitusmalli. Talousohjauksen ohjausvoima muihin ohjauselementteihin verrattuna on ollut hyvin voimakas. Tulossopimusten rinnalla ministeriö käyttää myös muita ohjauskeinoja, joiden merkitys korostuu erityisesti nelivuotisen sopimuskauden väli vuosina. Toisaalta toimintaympäristön muutokset ovat osoittaneet, että entistä useammin tarvitaan radiikaalimpia, nopeampia ja vaikuttavampia toimenpiteitä kuin aiemmin. Ohjauksen toimivuuden kannalta on olennaista eri tahojen keskinäinen luottamus ja avoin vuorovaikutteisuus. Ohjauksessa tarvitaan myös mahdollisimman reaaliaikaista tilastotietoa. Tilastoja on syytä sekä syventää korkeakoulukohtaisen analyysin suuntaan että karkeistaa antamaan kokonaiskuvaa koko korkeakoulujärjestelmän toimivuudesta.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:35, s. 13–15.

# 6. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut työuran aikaisen oppimisen edistäjinä

## Jatkuva oppiminen korkeakoulujen tehtävänä

Yliopistojen tehtävistä on säädetty yliopistolain (558/2009) 2 §:ssä. Yliopiston perustehtävien lisäksi säännöksessä on asetettu yliopistoille eräitä edistämistehtäviä. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Myös ammattikorkeakoululaissa (932/2014) on asetettu edistämistehtävä (4 §). Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulun tulee edistää elinikäistä oppimista.

Elinikäisen oppimisen edistämistehtävä ei ole ollut korkeakoulujen itsenäinen tehtävä, vaan se liittyy toimintatapana korkeakoulujen perustehtävien hoitamiseen. Säännös elinikäisestä oppimisesta korkeakoulujen edistämistehtävänä otettiin yliopistolakiin 1.1.2010 lukien ja ammattikorkeakoululakiin 1.1.2015 lukien. Elinikäisen oppimisen edistäminen ei ole lisätehtävä vaan opintojen ja opetuksen suunnittelu- ja järjestämisperiaate. Sen mukaisesti yliopistot ottavat opetusjärjestelyisään ja tutkintojen sisällöissä huomioon erilaisista lähtökohdista ja elämäntilanteista tulevat opiskelijat ja heidän tarpeensa. Elinikäisen oppimisen edistäminen tarkoittaa opetuksen ja opintojen ohjauksen toimintakulttuuria, joka kattaa yliopisto-opetuksen sen kaikissa muodoissa.<sup>28</sup>

Elinikäisen oppimisen edistämistehtävä liittyy perustuslain 16 §:n 2 momentin takaamaan mahdollisuuteen saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään. Korkeakoulut ovat toteuttaneet edistämistehtävää tarjoamalla mahdollisuuksia korkeakouluopintoihin myös muille kuin tutkinto-opiskelijoille sekä osaamisen uusintamis- ja päivittämismahdollisuuksia korkeakoulututkinnon suorittaneille. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat yliopistolain 7 §:n ja ammattikorkeakoululain 10 §:n nojalla järjestää tutkintoon johtavan koulutuksen lisäksi myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta avoimena korkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä täydennyskoulutusta.<sup>29</sup>

Elinikäisen oppimisen käsite on nyttemmin korvattu käsitteellä jatkuva oppiminen. Korkeakoululaeissa muutos on toteutettu hallituksen esityksen (HE 152/2018 vp.) mukaisesti. Uuden säännösmuotoilun mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen. Korkeakoulujen uusi tehtäväsäännös on aiempaa muotoilua velvoittavampi. Muutoksella on haluttu terävöittää korkeakoulujen tehtävää ja asemaa yhteiskunnan koulutusjärjestelmässä. Uusi sääntely ei kuitenkaan velvoita korkeakouluja minkään tietyn koulutuksen järjestämiseen.<sup>30</sup> Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutokset hyväksyttiin ja vahvistettiin esityksen mukaisesti ja lait tulivat voimaan 1.1.2019 lukien.

28 HE 7/2009 vp, s. 52–53.

29 HE 152/2018 vp, s. 6.

30 HE 152/2018 vp, s. 35.

Yhteenvedona korkeakoululainsäädännön viime vuosien muutoksista voidaan todeta, että muutokset ovat koskeneet lähinnä kolmea perustavanlaatuisia kysymystä: (1) korkeakoulujen yhteiskunnallista palvelutehtävää, (2) tutkintojen nopeaa suorittamista sekä (3) korkeakouluverkoston tiivistämistä ja yksittäisten korkeakoulujen profiloitua sekä korkeakoulujen välistä yhteistyötä. 1.1.2019 voimaan tulevat korkeakoululakien muutokset jatkavat tätä linjaa ainakin tutkintojen nopean suorittamisen ja korkeakoulujen yhteiskunnallisen palvelutehtävän osalta.

Hallituksen lakiesitys jatkuvasta oppimisesta osoittaa korkeakouluille – ammattikorkeakouluille ja yliopistoille – uusia haasteita tulevaisuuden osaamistarpeisiin liittyen. Tavoitteena on, että vähintään puolet nuorten aikuisten ikäluokasta suorittaa korkeakoulututkinnon. Työelämän nopea muutos edellyttää toisaalta osaamisen jatkuvaa päivittämistä ja kehittämistä, jonka vuoksi jatkuvan oppimisen tulee olla mahdollista elämän eri tilanteissa. Myös korkeakoulujen koulutustarjonnan on oltava joustavasti eri käyttäjäryhmien hyödynnettävissä. Hallituksen tavoitteena on kasvattaa korkeakoulututkinnon suorittavien osuutta parantamalla jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja helpottamalla korkeakoulutukseen pääsyä.<sup>31</sup>

Opiskelijavalintojen osalta yliopisto- ja ammattikorkeakoululakeihin lisättiin säännökset joustavammasta hakumenettelystä erillisvalinnassa. Yliopisto voi järjestää erillisvalinnan joustavana valintana siten, että opiskelijaksi ottamista koskeva päätös tehdään hakemuskohtaisesti ja valinta päättyy, kun hakukohteeseen on valittu riittävä määrä opiskelijoita. Lisäksi opiskelijoiden siirtymistä korkeakoulun sisällä koulutuksesta toiseen joustavoitetaan. Nämä säännökset helpottavat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintojen päätöksentekoa, mutta niiden määrällistä tai laadullista vaikutusta on vaikea arvioida.

Korkeakoulujen täydennyskoulutuksen tarjontaa ja osallistujamääriä pidetään vähäisinä suhteessa työelämässä olevien osaamisen täydennystarpeisiin. Täydennyskoulutuksen järjestämisen muodot eivät ehkä tue työelämässä olevien osallistumismahdollisuuksia tai koulutuskustannukset rajoittavat osallistumista. Koulutustarjonnan kokonaisuus voi olla vaikeasti hahmotettava. Mahdollisuutta tarjota tutkinnon osia maksullisena täydennyskoulutuksena on toistaiseksi hyödynnetty vähän.<sup>32</sup>

Korkeakoululainsäädäntöä selvennettiin täydennyskoulutussäännöksen muotoilun osalta. Jatkossa on yksiselitteistä, että myös tutkinnon osia sisältävää koulutusta (ns. moduuleja) voi tarjota täydennyskoulutuksena. Samoja tutkinnon osia on mahdollista tarjota sekä avoimena yliopisto-opetuksena että täydennyskoulutuksena, jolloin eroa ei ole koulutuksen sisällössä vaan järjestämistavassa. Liiketoiminnan ehdoin järjestettävän täydennyskoulutuksen pitäisi jollain tavalla erottua avoimesta korkeakouluopetuksesta, profiloitua, jotta se näyttäytyisi kilpailukykyisenä verrattuna opiskelijalle suhteellisen edulliseen avoimeen korkeakouluopetukseen.

Hallituksen lakiesityksen perusteluissa todetaan, että korkeakouluilla ei ole mahdollisuuksia pelkästään yksilön omaehtoiseen hakeutumiseen perustuvalla tutkintokoulutuksella vastata joustavasti ja nopeasti kaikilta osin työelämän ja yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Tutkintokoulutukseen tarvitaan uusia malleja kysyntälähtöisen koulutuksen kehittämiseksi. Laajentamalla työnantajan kustantaman koulutuksen verovapautta työntekijän verotuksessa on osaltaan pyritty tukemaan työnantajien mahdollisuutta kouluttaa työntekijöitään myös tutkintotavoitteisesti ilman työntekijälle aiheutuvia veroseuraamuksia.<sup>33</sup>

31 HE 152/2018 vp, s. 22–23.

32 HE 152/2018 vp, s. 18.

33 HE 152/2018 vp, s. 19.

Yliopisto ja ammattikorkeakoulu voivat järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että tutkintokoulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö (tilauskoulutus). Lakimuutoksen myötä tilauskoulutukseen voivat osallistua jatkossa myös EU- tai ETA-valtion kansalaiset. Aiemmin esimerkiksi Suomen kansalaiset eivät voineet osallistua tutkintotilaukoulutukseen.

Jatkuvan oppimisen käsitettä ei hallituksen lakiesityksessä täsmennetä. Sisältönsä jatkuvan oppimisen periaate saa korkeakouluille ehdotetusta uudesta rahoitusmallista. Jatkuvan oppimisen rahoitustekijä sisältäisi avoimen korkeakoulutuksen, erikoistumiskoulutuksen, erillisten opintojen ja maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopisteet. Lisäksi korkeakoulujen yhteistyönä tuottamat opintopisteet otettaisiin rahoituksessa omana eräänään huomioon.<sup>34</sup> Jatkuvan oppimisen käsitteeseen on kuitenkin lisättävä myös liiketoiminnan muodossa toteutettava tilauskoulutus ja täydennyskoulutus.

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutokset poistavat eräitä esteitä jatkuvan oppimisen periaatteen tieltä, mutta kokonaisuutena arvioiden muutokset tuskin itsessään olennaisesti lisäävät jatkuvan oppimisen toteutuksia korkeakouluissa. Käytännössä vahvimaksi ohjauksenoksi on osoittautunut talousohjaus. Suunnitelma muuttaa korkeakoulujen laskennallisia rahoitusperusteita vuodesta 2021 alkaen sisältää vahvat insentiivit jatkuvan oppimisen toteutukselle. Ennen kuin korkeakoulut kehittävät tarvittavat uudet toimintamallit, korkeakoululaitoksen rooli jatkuvan oppimisen edistämässä lienee keskeisesti riippuvainen opetus- ja kulttuuriministeriön erillirahoituksesta ja strategiarahoituksesta.

Missään lainsäädäntöprosessin (HE 152/2018 vp) vaiheessa ei käsitelty lakimuutosten mahdollisia valtiosääntöisiä kytkentöjä. Lain vaikutusten arviointi on kaiken kaikkiaan suppeata. Eduskunta kantoi kuitenkin huolta korkeakoulujen perustehtävien hoidosta ja hyväksyi sivistysvaliokunnan ehdottamat kaksi lausumaa<sup>35</sup>. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ja varmistaa, että uusien tehtävien toteuttaminen ei vaaranna korkeakoulujen mahdollisuutta hoitaa tutkintokoulutusta ja tutkimusta koskevia perustehtäviään.

Korkeakoulutuksessa toteuttaviin ja luotaviin työuran aikaista opiskelua edistäviin toimintatapoihin voidaan hakea mallia muiden maiden koulutusjärjestelmistä. Elinikäisen oppimisen periaate sisältyy sekä YK:n, OECD:n että Euroopan unionin koulutuspolitiikkaan<sup>36</sup>. Toisaalta eri koulutusjärjestelmät ja yhteiskunnalliset koulutustarpeet eroavat siinä määrin toisistaan, että toisen koulutusjärjestelmän mallien hyödyntäminen suomalaiseen koulutusjärjestelmään vaatii huolellista ja perusteellista tutkimusta<sup>37</sup>.

Kansainvälisissä korkeakoulutukseen liittyvissä selvityksissä jatkuvaan oppimiseen liittyvät kysymykset nousevat esille yleisemmin aikuisten kouluttamiseen ja kouluttautumiseen liittyvissä yhteyksissä. Näin esimerkiksi OECD:n vuonna 2018 julkaisemassa Education at a Glance-julkaisussa tarkastellaan elinikäistä oppimista erityisesti tasa-arvon näkökulmasta<sup>38</sup>. Euroopan valtioiden aikuiskoulutusta tutkitaan Euroopan unionin tilastokeskuksen Eurostatin koordinoimassa tutkimushankkeessa Adult Education Survey, EU-AES. Viimeisin tiedonkeruu on suoritettu

<sup>34</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:35, s. 29.

<sup>35</sup> EV 198/2018 vp – HE 152/2018 vp.

<sup>36</sup> YK:n jäsenmaat sopivat vuonna 2015 kestäväen kehityksen tavoitteista (Sustainable Development Goals), joihin sisältyi myös tavoite taata kaikille avoin, tasa-arvoinen ja laadukas koulutus sekä elinikäiset oppimismahdollisuudet. Euroopan unionissa elinikäisen oppimisen tavoite sisältyy vuonna 2000 Lissabonissa Eurooppa-neuvoston asettamaan strategiseen tavoitteeseen luoda unionista maailman kilpailukykyisin talousalue (Council of the European Union 2000).

<sup>37</sup> Esim. Borkowsky 2013.

<sup>38</sup> Education at a Glance 2018, Chapter A.

vuonna 2018, ja tuloksia raportoidaan vuonna 2019. Edellinen, vuosina 2011–2012 toteutettu tiedonkeruu, osoitti muun ohessa, että suomalaisten osallistumisaste aikuiskoulutukseen on osallistujamaiden keskiarvoa korkeampi<sup>39</sup>. OECD:n käynnistämä aikuistutkimus PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) puolestaan kerää tietoa muun muassa yli 20 valtion aikuisten osaamisesta ja koulutuksesta<sup>40</sup>.

## Päätelmiä

Visio 2030 merkitsee toteutuessaan massiivista jatkuvan oppimisen koulutustehtävää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille. Opiskelijamäärät lisääntyvät, opiskelijoiden taustojen heterogeenisyyden vuoksi ohjaustehtävät korostuvat ja henkilöstön osaamiseen ja työmäärään kohdistuvat paineet kasvavat. Korkeakoulujen tutkintotavoitteet eivät laske uuden tehtävän myötä, vaan pikemminkin nousevat.

Työuran aikainen koulutus voi toteutua eri tilanteissa eri tavoin. Työnantajan ja työntekijän näkökulmasta katsoen joissakin tilanteissa tarvitaan työntekijän omaehtoisen opiskelumahdollisuuden turvaamista esimerkiksi opintovapaan avulla, joissakin toisissa taas korkeakoulujen suunnittelemaa ja toteuttamaa yritysten henkilöstökoulutusta ja joissakin kolmansissa työnantajan ja työntekijän sopimusta (tutkintotavoitteiseen) koulutukseen osallistumisesta ja palvelusitoumuksesta. Näitä osallistumisen eri tapoja lienee tarvetta tehdä nykyistä paremmin tunnetuiksi työelämässä oleville.

Korkeakoululainsäädäntö mahdollistaa tällä hetkellä hyvin erilaisten koulutusten toteuttamisen: tutkintokoulutusta voidaan räätälöidä koulutuksen tilaajan tarpeisiin ja täydennyskoulutuksena voidaan järjestää koulutuksia, jotka on muotoiltu laajuudeltaan, sisällöltään ja suoritustavoiltaan vastaamaan esimerkiksi työnantajan toiveita. Sisällöllisesti ja alueellisesti räätälöity koulutus on sen kustantajalle huomattavan kallista verrattuna perinteiseen maksutomaan tutkintokoulutukseen sekä avoimen koulutukseen.

Korkeakoulutukseen hakeutumisessa on korostettu viime vuosina nuorten, tutkintoa vailla olevien opiskelijoiden asemaa. Jatkuvan oppimisen trendi on suuntaamassa huomiota myös muihin ryhmiin. Korkeakoululainsäädäntö mahdollistaa eri taustaisten hakijoiden huomioimisen. Esimerkiksi ammatillisen tutkinnon suorittaneet voidaan opiskelijavalinnassa käsitellä omana ryhmänä. Korkeakoulut voivat halutessaan valita tutkinnon osia suorittaneita opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi niin sanotun avoimen väylän kautta.

Korkeakoulujen tulee hinnoitella tilauskoulutus ja täydennyskoulutus liiketoiminnallisin perustein. Avointen korkeakoulujen opintoihin verrattuna liiketoiminnallinen koulutus on sen rahoittajalle kallista, mutta toisaalta liiketoiminnallisen koulutuksen sisältö ja toteuttamistavat voidaan muokata vastaamaan tilaajan tarpeita. Kun samaa koulutusta voidaan tarjota avoimessa korkeakoulussa, täydennyskoulutuksessa ja tutkintokoulutuksessa, ongelmaksi saattaa muodostua yksilöiden yhdenvertainen kohtelu. Tilaus- ja täydennyskoulutuksen joustava sääntely voi muutoinkin mahdollistaa suomalaisen korkeakoulujärjestelmään huonosti sopivia ratkaisuja. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen tulisi kriittisesti seurata, että akateemisen koulutuksen hyveitä (esim. opiskelun, opetuksen ja tutkimuksen vapaus) noudatetaan myös liiketoiminnallisessa koulutuksessa.

---

39 Ruuskanen 2014. *Adult Education Survey-raportit*. Myös tilastokeskus julkaisee kansallisia aikuiskoulutukseen liittyviä tilastoja, joissa muun ohessa kuvataan aikuiskoulutuksen sisältöä ja koulutustarvetta (esim. Suomen virallinen tilasto: Aikuiskoulutukseen osallistuminen).

40 Tutkimushankkeen julkaisut ja tutkimustietokanta.

Haasteen koulutusmuodoille ja valintareiteille asettaa niiden moninaisuus: yksilön näkökulmasta tutkintoon johtava ja johtamaton koulutus sekä erilaiset valintareitit voivat muodostaa hankalasti hahmotettavan kokonaisuuden. Työuran aikaisen oppimisen näkökulmasta nykyisin tarjolla olevat koulutusmuodot eivät eroa selkeästi toisistaan. Sääntelyä olisi tältä osin tarkoituksenmukaista selkeyttää ja ehkä jopa purkaa. Korkeakoululakeihin sisältyy esimerkiksi erikoistumiskoulutusta koskevia menettelyvaatimuksia, joita ei ole tarpeen noudattaa järjestettäessä erikoistumiskoulutusta vastaavia koulutuksia avoimena koulutuksena tai täydennyskoulutuksena.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusperusteita on muutettu useaan kertaan 2010-luvulla, mutta jatkuvan oppimisen periaatteella ei ole aiemmin ollut kovin vahvaa asemaa säädettyissä rahoitusperusteissa. Korkeakoululle on myönnetty erillisrahoitusta ja strategiarahoitusta jatkuvaa oppimista tukeville kehittämishankkeille. Tällaisen hankerahoituksen pulmana on kuitenkin rahoituksen määräaikaisuus ja lyhytkestoisuus. Rahoitusjärjestelmässä on toisaalta monia elementtejä ja kokonaisuutena arvioiden – eri hallinnonalojen rahoitus huomioon ottaen – se on hieman sekava. Ehdotus korkeakoulujen rahoitusmalliksi vuodesta 2021 alkaen sisältää huomattavan erän jatkuvalla oppimiselle osana laskennallista perusrahoitusta.

*Visio 2030  
merkitsee toteutuessaan  
massiivista jatkuvan oppimisen  
koulutustehtävää yliopistoille  
ja ammattikorkeakouluille.*

Korkeakoululaitoksen yhteisissä ja yksittäisten korkeakoulujen tavoitesopimuksissa vuosille 2017–2020 on useita jatkuvan oppimisen kehittämistä koskevia tavoitteita, jotka on otettu huomioon myös korkeakoulukohtaisissa strategisen rahoituksen perusteissa. Voidaan sanoa, että jatkuvan oppimisen perustaa ollaan luomassa. Koulutusohjelmia uudistetaan työelämän tarpeet huomioon ottaen, korkeakoulujen yhteistyötä lisätään ja oppimisympäristöjä kehitetään ajasta ja paikasta riippumattoman opiskelun mahdollistamiseksi.

Toteuttamismalleja työuran aikaisen opiskelun mallien kehittämiseksi voitaisiin etsiä toisista koulutusjärjestelmistä sekä kansallisen koulutusjärjestelmän sisältä toisilta koulutusasteilta. Yliopistoissa olisi voimassa olevan lainsäädännön puitteissa mahdollista tehostaa työn opinnollistamista, työssä oppimista sekä opintojen yksilöllistämistä. Myös opiskeluoikeuden jatkuvuus sekä koulutusten kustannusten rahoitusvaihtoehtojen pohdinta, kuten koulutusseteleiden käyttöön-otto, on eräiltä osin mahdollista jo olemassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Jatkuvaan oppimiseen liittyviä seikkoja on edistetty ja edistetään useissa kehityshankkeissa, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamissa korkeakoulutuksen kärkihankkeissa. Viime vuosina korkeakoulutusta on kehitetty korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyössä. Hallinnonalan ministeriön, korkeakoulujen sekä elinkeinoelämän yhteistyö mahdollistaa myös voimassa olevan lainsäädännön puitteissa tapahtuvan jatkuvan oppimisen mallien luomisen sekä lainsäädännön muutostarpeiden esille tuomisen.

Kaiken kaikkiaan uusi tehtävä edellyttää mittavia opintojen ja osaamisen arvioinnin uudelleenjärjestelyjä. Tehtävän toteuttamisessa tarvitaan uudenlaisia opintopolkuja, uudenlaista koulutustarjontaa ja uusia, yhteistyöhön perustuvia oppimateriaaleja ja ehkäpä uutta roolia korkeakouluille työelämän koulutustarpeiden ennakoinnissa. Kyse on usean vuoden kehittämis-tehtävästä. Korkeakoulujen ja työmarkkinoiden yhteistyön organisoiminen valtakunnan tasolla edellyttää joka tapauksessa koordinaatiota.

# Lähteet

Adult Education Survey. Eurostat. [viitattu: 5.1.2019].

Ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintojen kehittämishanke 2017–2019.  
<http://www.amk-opiskelijavalinnat.fi/> [viitattu: 5.1.2019].

Borkowsky, Anna: Monitoring Adult Learning Policies. A Theoretical Framework and Indicators OECD Education Working Papers 88. [viitattu: 5.1.2019].

Council of the European Union 2000: The Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. [viitattu: 5.1.2019].

Education at a Glance 2018. OECD Publishing. [viitattu: 5.1.2019].

HE 298/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle opintovapaajärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 152/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamiseksi.

Korkeakoulujen opiskelijavalintojen kehittämisen toimenpiteet 2019–2020. (17.8.2017, OKM). [viitattu: 5.1.2019].

Mustajärvi, Maria: Työntekijän osaamisen sitouttaminen sopimuksella.  
Lakimies 2/2014, s. 236-255.

Nieminen, Kimmo: Verkkokirja Koskinen et al. Työoikeus, luku Opintovapaa, teksti päivitetty 19.10.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:7. Vahvemmat kannusteet koulutuksen ja tutkimuksen laadun varmistamiselle. Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:18. Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19. Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:33.  
Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:35. Luovuutta, dynamiikkaa ja toimintamahdollisuuksia. Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmalleiksi vuodesta 2021 alkaen.

OKM 22.12.2017: opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote ja päätös uusien muuntokoulutusohjelmien rahoituksesta (OKM 22.12.2017).

OKM 26.1.2018: Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote: Korkeakouluvision toimeenpano käynnistyy. Elinikäistä oppimista korkeakouluihin, koulutustasoa nostetaan. (OKM 26.1.2018).

OKM 13.3.2018: opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote ja Osaamisen tulevaisuuspaneelin (OKM 047:00/2017) kannanotto (OKM 13.3.2018).

OKM 26.4.2018: opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote ja päätös erityisavustuksista korkeakouluille korkeakoulutuksen kehittämiseen opintopolkujen sujuvoittamiseksi ja opintojen sisältöjen kehittämiseksi (OKM 26.4.2018).

OKM 12.6.2018: opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote ja päätös rahoitettavista uusista koulutushankkeista (OKM 12.6.2018).

OKM 27.11.2018: opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote ja päätös jatkuvan oppimisen strategiarahoituksen yliopistokohtaisesta kohdentumisesta (OKM 152/592/2018).

OKM 21.12.2018: opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote ja päätös erityisavustuksista korkeakouluille osaajapulaan vastaamiseksi nopeavaikutteisten toimenpiteiden kautta (21.12.2018).

Programme for the International Assessment of Adult Competencies. OECD.  
[viitattu: 5.1.2019].

Ruuskanen, Timo: Suomi aikuisten koulutukseen osallistumisen kärkimaita EU:ssa.  
Hyvinvointikatsaus 3/2014. [viitattu: 5.1.2019].

Suomen virallinen tilasto: Aikuiskoulutukseen osallistuminen. Koulutuksen sisältö 2017, 1. Aikuiskoulutuksen sisältö. Helsinki: Tilastokeskus. [viitattu: 5.1.2019].

Sustainable Development Goals. United Nations. <https://sustainabledevelopment.un.org/>  
[viitattu: 5.1.2019].

Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja: Työsopimusoikeus. Helsinki 2012.

Toinen reitti yliopistoon. [viitattu: 5.1.2019].



Työelämäpedagogiikka korkeakoulutuksessa – Asiantuntijuus, toimijuus ja työelämätaidot.  
[viitattu: 5.1.2019].

Työn murros ja elinikäinen oppiminen. Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8.

Valtioneuvoston asetuksen (VNA 813/2916) esittelymuistio, OKM 9.9.2016.

Yliopistojen opiskelijavalintojen kehittämishanke. [viitattu: 5.1.2019].

# Kirjoittajista

**Jonna Kosonen** (HTM, FM) on hallinto-oikeuden yliopisto-opettaja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Kosonen laatii oikeudellista väitöskirjaa koulutuksen järjestämisestä korkeakouluissa ja oli mukana kirjoittamassa teosta Ammattikorkeakoululaki (2015). Kosonen työskentelee lisäksi oikeudellisena asiantuntijana Itä-Suomen yliopiston lakipalveluissa, opettaa korkeakoulujuridiikkaa sekä osallistuu jatkuvaa oppimista tukeviin hankkeisiin.

**Tarmo Miettinen** (HTT) on hallinto-oikeuden professori (emeritus) Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella ja Tampereen yliopiston dosentti. Miettinen on tutkinut korkeakoululaitosta muun ohella teoksissa Tieteen vapaus, julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta, 2001 (väitöskirja); Uusi yliopistolainsäädäntö, 2009 (useita kirjoittajia) sekä Ammattikorkeakoululaki, 2015 (useita kirjoittajia). Hän on luennoinut korkeakouluhallinnosta useissa yhteyksissä sekä toiminut eduskunnan perustuslakivaliokunnassa asiantuntijana korkeakoululainsäädäntöä kokevissa asioissa.



**SITRA**

**SITRA MUISTIO 11.2.2019**

Sitran julkaisemat muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-099-6 (PDF)  
[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11–13  
PL 160  
00181 Helsinki  
Puhelin 0294 618 991  
 @SitraFund