

Selvitys jatkuvan oppimisen palveluorganisaation perustamisesta

SELVITYKSEN LÄHTÖKOHDAT

Työikäisen väestön osaamisen kehittämisen tueksi on Suomessa olemassa paljon toimintoja, sisältöjä ja yhteistyörakenteita. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on osana perusjärjestelmää koulutuksia, jotka ovat useilla tavoin käyttökelpoisia työuran aikaiseen opiskeluun. Työ- ja elinkeinohallinnon toteuttama osaamispalveluiden hankintatoiminta edistää kansalaisten työmarkkinakelpoisuutta. Molempien hallinnonalojen tuottamat palvelut edistävät työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa valtakunnallisesti ja paikallisesti.

Alueilla on olemassa mittava määrä eri tarkoituksia palvelevia yhteistyörakenteita, joiden tavoitteena on edistää osaamista ja kehittää paikallista taloutta. Osa rakenteista käy myös jatkuvaa dialogia valtakunnallisen tason kanssa.

Toiminnot ovat kuitenkin osaamis- ja työmarkkinahaasteisiin nähden liiaksi hajautuneet ja niitä on luotu kulloiseenkin tarpeeseen siten, että työikäiselle väestölle ja työelämälle jatkuvan oppimisen palvelut eivät näyttäyty helposti hahmotettavana kokonaisuutena. Osaamispalveluiden tarjonnassa on myös selkeitä puutteita ja nykyisellä rakenteella on vaikea vastata muuttuneen työelämän tarpeisiin.

Selvitystyön kuluessa on käynyt ilmeiseksi, että yksittäisiä toimintoja parantamalla tai yhteistyötä kasvattamalla ei päästä niihin tavoitteisiin, joita jatkuvan oppimisen parlamentaarinen ryhmä 14.5. 2020 linjaamissaan suuntaviivoissa¹ asetti.

Selvityksessä lähdetäänkin siitä, että tarvitaan kokoava rakenne, joka toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteisenä jatkuvan oppimisen palveluorganisaationa. Selvityksessä esitetään, että Opetushallituksen yhteyteen perustettaisiin erillisyyksikkönä osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus ehdotusosassa esitettävällä tavalla.

1 Johdanto

Osaaminen osana talouskasvua

Talouskasvua saadaan lisäämällä työpanosta ja ennen kaikkea kasvattamalla tuottavuutta. Talouskasvu ja tuottavuuden parantaminen luovat kansalaisille hyvinvointia. Talouskasvu on välttämätöntä, mikäli Suomi haluaa säilyttää nykyisenkaltaisen voimakkaasti hyvinvointipal-veluita tuottavan, tuloja tasaavan yhteiskuntamallinsa. Kasvun tulee olla ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä.

Tuottavuuden kannalta innovaatiot ovat olennaisia, mutta kyse ei ole vain innovaatiopolitiikasta, vaan laajemmasta kokonaisuudesta, josta voidaan käyttää käsitettä kasvupolitiikka. Tuottavuuden edistäminen on pitkäjänteistä, yli hallituskausien ulottuvaa kaikkien ministeriöiden yhteistyötä.

Koulutuspolitiikka ja työ- ja elinkeinopolitiikka edistävät osaamista, työnteon tehokkuutta ja laatua. Osaava työvoima pystyy kehittämään ja ottamaan käyttöönsä uusia teknologioita. Koska osaamisvaatimukset muuttuvat jatkuvasti, eri politiikkasektoreiden muodostamassa kokonaisuudessa on tärkeää huolehtia toimivista rakenteista osaamisen täydentämiseksi työuran aikana. Osaamisen lisäksi talouskasvun kannalta on hyvin olennaista, että yritysraakenteet uusiutuvat. Tällöin syntyy uusia, aikaisempaa tuottavampia yrityksiä. Samalla myös jatkavien yritysten tuottavuus voi nousta, ja niiden joukossa tuottavimmat voivat laajentaa toimintaansa. Yritysten välinen kilpailu pakottaa yritykset uudistumaan ja innovoimaan ja siksi kilpailu vauhdittaa tuottavuuskasvua.

Lisäksi tarvitaan työpaikkarakenteiden uusiutumista. Tuottavuus kasvaa, jos korkeamman tuottavuuden yrityksissä työvoimaosuudet kasvavat ja matalamman tuottavuuden yrityksissä suhteellisesti supistuvat. Myös työntekijöiden liikkuvuus yritysten välillä

¹ JATKUVAN OPPIMISEN PALVELUJÄRJESTELMÄN UUDISTUS – OSAAMISELLA TYÖLLISYYTTÄ
Kehittämisen suuntaviivat 14.5.2020

edistää innovaatioiden leviämistä. Toisaalta yritysten ja toimipaikkojen sisällä työtehtävien rakenne voi muuttua korkeamman tuottavuuden suuntaan. Yritysten ja toimipaikkojen sisällä tarvitaan myös kannusteita osaamisen kehittämiseksi ja uusien ideoiden esittämiseksi.

Tuottavuuden kasvua edistävät talouden rakenteet kannustavat niin yksilöitä kuin yrityksiäkin osaamiseen kasvattamiseen, tiedon luomiseen ja hyödyntämiseen. Se luo hyvinvointia ja mahdollistaa elintason nousun.

Työn ja teknologian muutos ja väestörakenteen muutos edellyttävät aikuisväestöltä uutta osaamista. Työn murros muuttaa työn tekemisen muotoja. Teknologian kehitys automatisoi työtehtäviä ja hävittää työpaikkoja, mutta synnyttää samalla uutta työtä. Osaamisen näkökulmasta muutos ei ole symmetrinen: häviävät työt ovat pääosin matalapalkkaisia ja edellyttävät lyhyempää koulutusta, syntyvät työt vaativat korkeampaa osaamista. Näin syntyvä tuottavuuden kasvu nojaa jatkossa yhä enemmän osaamisen uudistamiseen.

Koronaviruksen aiheuttama kriisi kiihdyttää talouden rakennemuutoksen vauhtia ja voimaa. Työelämän muutos tulee tapahtumaan ennakoitua nopeammin ja rajusti lisäntyneen työttömyyden kautta siten, että talouden elyessä työpaikat korvautuvat erilaisista, usein korkeampaa osaamista edellyttävillä työpaikoilla ja töillä.

Osaaminen puute ei saa olla esteenä rakennemuutokseen sopeutumiselle ja yhteiskunnan ja työelämän kriisistä toipumiselle. Tämän varmistamiseksi on luotava uutta koulutustarjontaa, joka vastaa käsillä olevaan tarpeeseen sekä kehitettävä nykyistä. Yrityksille ja muille työnantajille on luotava välineet, joilla työelämän ja osaamistarpeiden muutokseen vastataan nopeasti kriisin päätyttyä, mahdollisuuksien mukaan jo ennakkoivasti. Samoin yksilöillä tulee olla näkymä ja palvelut oman osaamisen päivittämiseen ja työmarkkina-asemansa parantamiseen. Yksilöille tulee tarjota ajantasaista ja helposti saavutettavaa tietoa työmarkkinoista ja niiden osaamistarpeista sekä mahdollisuus saada neuvontaa ja ohjausta osaamisen kehittämiseen ja urasuunnitteluun sekä palveluita osaamisen kartoittamiseen.

Työelämän rakennemuutos edellyttää työikäisten osaamistason ja myös koulutustason nostamista, kokonaan uusien osaamisten syntymisen vauhdittamista ja maahanmuuttajien osalta erityisesti kielenopiskelun vahvistamista ja osaamisen päivittämistä suomalaisille työmarkkinoille soveltuvaksi.

Toimeksianto ja selvityksen toteuttaminen

Selvitystyö on tehty virkatyönä. Selvityksen tekemiseen ovat osallistuneet kansliapäällikkö Anita Lehikoinen ja neuvotteleva virkamies Ville Heinonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä kansliapäällikkö Jari Gustafsson ja hallitusneuvos Jan Hjelt työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Uudistuksen tavoitteet:

1. Kohtaanto kuntoon

- Osaavan työvoiman tarjonnan ja työvoiman kysynnän kohtaantoa parannetaan.
- Tarjotaan yksilöille ja työnantajille välineet ennakoivasti reagoida osaamistarpeen muutoksiin
- Väestön osaamistasoa nostetaan
- Luodaan positiivista osaamisen kehittämisen kulttuuria

2. Tarpeet näkyviksi

- Työvoiman kysyntää ja tarjontaa koskevaa ennakointitietoa kootaan systemaattisesti jatkuvan oppimisen tarpeisiin
- Tietoon perustuvia johtopäätöksiä tuetaan johtamista kokoamalla.

3. Nopeampaa reagointia

- Huolehditaan lyhytkestoisien työmarkkinalähtöisen jatko-, lisä- ja täydennuskoulutuksen riittävydestä suhteessa kasvaneeseen tarpeeseen.
- Nopeutetaan koulutusjärjestelmän reagointia työmarkkinoiden ja yritysten muutostilanteissa.
- Lisätään koko työikäistä väestöä koskevia, nopeavaikutteisia ja kohdennettuja osaamispalveluita

4. Hallinnonalojen toimien vahvuudet käyttöön

- OKM:n ja TEM:n **rahoittamaa**, työikäisille soveltuvaa koulutustarjontaa yhteensovitetään, päällekkäisyyksiä puretaan ja katvealueita poistetaan.
- Työ- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuutta yhteensovitetään ja toimialaohjausta tehostetaan tukemaan yhtenäisen koulutus-, työllisyys- ja elinkeino- sekä palvelupolitiikan tehokasta toimeenpanoa.
- Kansallisia ja yhtenäisiä toimintamalleja toimeenpannaan ottaen huomioon alueiden erilaisuus
- Riittävän monipuolinen koulutustarjonta turvataan koko väestölle asuinpaikasta riippumatta.
- Useita alueita tai koko maan koskevat tarpeet täytetään koordinoitusti

5. Oikeat henkilöt oikeaan koulutukseen oikeaan aikaan

- Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen tarjontaa lisätään ja tietoisuutta saatavilla olevasta tuesta kasvatetaan (koskee sekä henkilöitä että työnantajia)
- Koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittamista tuetaan uusilla resursseilla ja välineillä
- Alueilla olemassa olevaa, verkostomaista toimintakulttuuria hyödynnetään valtakunnallisen tason politiikkavalmistelun ja ohjauksen tukena.
- Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen elementtejä ja palveluita kehitetään paremmaksi.

- Jatkuvan oppimisen digipalveluita ja tietovarantoja yhtenäistetään asiakkaalle selkeäksi digitaaliseksi palvelukokonaisuudeksi
- 6. Hyödynnetään koulutustarjonnassa sekä julkisten että yksityisten palveluntarjoajien potentiaali kokonaisuudessaan**
- Julkisesti rahoitettujen ja yksityisten osaamisen kehittämisen palvelujen yhteensovittamisen tarjoaman potentiaali otetaan käyttöön.
- 7. Tasavertaisuuden, yhteistyön ja työnjaon edistäminen**
- Palvelujen yhdenmukaisuutta ja kansalaisten/työnantajien yhdenvertaisuutta parannetaan
 - Alueiden ja toimijoiden välistä epäsuotuisaa kilpailua sekä siitä aiheutuva pääallekkäisyyttä vähennetään ja kokonaisvaikuttavuutta parannetaan.
- 8. Vaikuttavuus ja laatu tarkempaan seurantaan**
- Tilastollisia ja laadullisia seuranta-, palaute-, yms. välineitä kehitetään tuottamaan yhdenmukaista kokonaiskuvaa eri hallinnonalojen ja yksityisten toimijoiden rahoittamasta osaamisen kehittämisen kokonaisuudesta.

2 Keskeiset ehdotukset

Selvityksessä ehdotetaan osaamisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamista Opetushallituksen yhteyteen erillisyyksikkönä. Yksikköä ohjaisivat yhdessä työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Palvelukeskuksen tehtävät ja asema määriteltäisiin sitä koskevassa laissa. Samalla tehtäisiin tarvittavat muutokset Opetushallitusta koskevaan lakiin.

Yksikkö toimisi jatkuvan oppimisen kansallisena koordinaattorina ja kokoaisi yhteen nykyisin hajallaan olevia palveluita yhden luukun periaatteella. Se toteuttaisi jatkuvalla oppimiselle asetettuja tavoitteita:

- Yksilöiden, yritysten ja muiden työnantajien palveluihin ohjauksessa ja osaamispalveluiden saatavuuteen ja sisältöihin liittyvissä kysymyksissä
- Työvoiman kysynnän ja tarjonnan ennakoinnissa ja työmarkkinoiden muutosta koskevassa neuvonnassa yksilöille ja työnantajille
- Osaamispalveluiden koordinaation tukemisessa ja alueellisten ekosysteemien luomisessa ja ylläpidossa olemassa olevia rakenteita hyväksikäyttäen
- Osaamispalveluiden hankinnassa työikäiselle väestölle.

Kokonaistavoitteena on luoda kansalaisille ja työnantajille nykyistä vaikuttavampi jatkuvan oppimisen palvelumalli, jonka avulla kyetään ennakoimaan työmarkkinoilla tapahtuvaa muutosta ja reagoimaan siihen mahdollisimman oikein kohdennetuilla koulutuksilla. Rakenne luo Suomeen uuden, hallinnonalojen rajat ylittävän palvelukokonaisuuden, joka toimii sekä kansallisesti että alueilla.

Ehdotukset jaetaan kolmeen vaiheeseen:

- Nopeat toimet, jotka ajoittuvat syksylle 2020 ja vuodelle 2021
- Rakenteellisen uudistamisen ensimmäinen vaihe vuonna 2021, jossa perustetaan osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus
- Toiminnan alueellinen organisointi hallituskauden lopulla

3 Nykytilan ominaispiirteitä (tarkemmin liitteissä)

Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimuksen mukaan työikäisestä väestöstä 48 prosenttia osallistuu vuosittain johonkin koulutukseen. Valtaosa koulutuksesta on yhteistyössä työnantajan kanssa toteutettua henkilöstökoulutusta tai harrastustavoitteisia opintoja. Ammattitaitoa kehittäviin, julkisesti tuettuihin opintoihin osallistuminen on kuitenkin myös suhteellisen runsasta.

Suomen koulutusjärjestelmä on kattava ja monipuolinen, mutta samalla instituutiokeskeinen ja tutkintoihin nojautuva. Tutkintoon johtava ammatillinen ja korkeakouluopetus varmistavat laajan osaamis pohjan, mutta samaan aikaan työnantajat arvostavat myös työssä hankittua ja lyhyillä koulutusjaksoilla tuotettua osaamista. Toimialojen rajapinoille syntyvissä uusissa liiketoiminnoissa korostuu erilaisten osaamisten yhdistäminen. Uudet tekoälyratkaisut mullistavat oppimisen välineet ja tavat sekä tuovat globaaleja toimijoita markkinoille. Yritysten nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin vastataan usein lyhytkestoisilla, joustavilla ja työelämälähtöisillä koulutuksilla.

Aikuisten osaamisen kehittämisen mahdollisuudet jakautuvat epätasaisesti. Ne joiden aikaisempi koulutustaso on kesimääräistä heikompi, osallistuvat muita vähemmän. Kyseinen ryhmä on myös työmarkkinoilla muita haavoittuvampi. Opintojen aikaista toimeentuloa turvaavat etuudet kohdentuvat tutkimusten mukaan niille, joilla on valmiiksi korkeampi koulutustaso.

Kun globaali kilpailu osajista kovenee, yritysten tulee kyetä edistämään osaamisen rakentumista myös yrityksen sisällä. Yritysten uudistumiskyky, kansainvälistyminen ja tuottavuuden kasvu edellyttävät työntekijöiden osaamisen ajan tasalla pitämistä, osaamistason nostoa sekä panostamista liiketoimintamallien, työorganisaatioiden ja johtamisen kehittämiseen.

Osaamispalveluiden ja niiden johtamisen kokonaisuus hajaantuu eri toimijoiden kesken. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö jakavat vastuuta aikuisväestön jatkuvan oppimisen tehtävistä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vastaa etuuksista opintotukea lukuun ottamatta

Jotta jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen kokonaispanostukset voidaan suunnata parhaalla mahdollisella tavalla, on muodostettava yhteinen käsitys siitä, mistä tulevaisuuden kasvu syntyy, mitkä ovat talouden kasvun ja kilpailukyvyn kannalta keskeiset toimialat, millaisia muutoksia niillä on edessään ja miten muutoksiin vaurudutaan. Näiden strategisten valintojen ja priorisointien tulisi ohjata myös jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen kokonaisuutta, jotta varmistetaan toisaalta yritysten kasvu, kilpailukyky ja osaavan työvoiman saatavuus sekä toisaalta yksilön mahdollisuudet selviytyä työn murroksessa. Suomessa on myös alueellisia eroja työvoiman tarjonnan ja osaavan työvoiman kysynnän osalta.

3.1 Työikäiselle väestölle suuntautuvan julkisen rahoituksen taso

Työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen (koulutustarjonta) käytetään vuositasolla 1,8 miljardia euroa. Perustellusti voidaan kysyä, kohdentuuko julkinen panostus kaikilta osin tarkoituksenmukaisesti ja käytetäänkö se parhaalla mahdollisella tavalla työmarkkinoiden dynamiikkaan vastaamiseksi ja kansalaisten työelämässä pärjäämisen vahvistamiseksi.

Työikäiselle soveltuva koulutustarjontaa on kaikilla koulutusasteilla. Pääosin työikäisille tarkoitettuihin koulutusmuotoihin kohdentuu vuonna 2020 yhteensä noin 460 miljoonaa euroa².

Summa on kuitenkin merkittävästi pienempi kuin työikäisille todellisuudessa kohdentuvat julkisen koulutusjärjestelmän resurssit. Yli 25-vuotiaiden ammatillisiin opintoihin ja yli 25-vuotiaana aloittaneiden korkeakouluopintoihin, pääasiassa tutkintoon johtavaan koulutukseen, käytetään julkista rahaa yhteensä laskennallisesti arvioituna noin 1,35 miljardia euroa³. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoista (265 000) 46 % ja korkeakouluopinnot uusista opiskelijoista (63 500) 46 % on 25–59-vuotiaita⁴. Siten merkittävä

² Yleissivistävässä koulutuksessa aikuisten perusopinnot ja lukiokoulutus sekä aineopinnot, ammatillisessa koulutuksessa tutkinnoista erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ja korkeakouluissa avoimet korkeakouluopinnot,

³ Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kohdentumisessa 25–59-vuotiaille on käytetty vuoden 2020 laskennallisen rahoituksen (yht. 1,85 mrd.) perusteena käytettyjen suoritteiden jakautumista ikäryhmittäin. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoituksen kohdentumisessa 25–59-vuotiaille käytetty tietoa koulutuksen osuudesta korkeakoulujen kustannuksista (yht. 1,4 mrd.) ja uusien opiskelijoiden jakautumista ikäryhmittäin.

⁴ Lähde: Tilastokeskus, vuoden 2018 ammatillisen perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksen opiskelijat ja ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen uudet opiskelijat

osa työikäisistä päivittää, täydentää tai uudistaa osaamistaan hyödyntämällä julkisesti rahoitettua tutkintoon johtavaa koulutusta tai sen osia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö selvitti, miten edellä kuvattu 25–59-vuotiaiden koulutusresurssi tällä hetkellä kohdentuu. Noin 900 miljoonaa euroa eli lähes 70 % ammatillisen ja korkeakoulujen tutkintokoulutuksen resursseista kohdentuu henkilöille, jotka olivat ennen koulutuksen aloittamista työllisiä. Eniten kohdentuu opiskelijoille, jotka ovat olleet työllisinä ennen koulutuksen aloittamista ja joilla jo on korkeaasteen tutkinto. Heidän koulutukseensa kohdentuu noin kolmasosa resurssista, noin 430 miljoonaa euroa. Ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa opiskelijoiden taustat vaihtelevat enemmän. Opiskelijoissa on työllisenä, työttöminä ja työvoiman ulkopuolella olleita ja pohjakoulutukseltaan peruskoulun käyneitä ja korkeakoulututkinnon suorittaneita. Ammatti- ja erikoisammattitutkinto- sekä korkeakoulututkintokoulutuksissa selvästi suurimpia ryhmiä ovat aikaisemman ammatillisen tai korkeakoulututkinnon omaavat, ennen koulutuksen aloittamista työllisenä ja toimihenkilöinä olleet.

Yksilöt pyrkivät hyödyntämään tarjolla olevaa koulutusta rationaalisesti. Kun työssä oleville tarkoitettua tarkoituksenmukaista koulutustarjontaa ei riittävästi ole ja kun tutkintokoulutus on maksutonta, hakeutuvat tutkinnon jo kertaalleen suorittaneet uudstaan tutkintokoulutukseen – johon samanaikaisesti pitäisi saada nuoret ikäluokat aikaisempaa nopeammin. Suomeen ei ole kehittynyt kattavia maksullisen täydennyskoulutuksen markkinoita, eivätkä yksilöt tavallisesti maksa koulutuksesta sen toteuttamiskustannuksia. Työelämän muutosvaiheessa tähän ei usein ole myöskään taloudellisia mahdollisuuksia.

Vaikka ammatillista koulutusta ja korkeakoulutusta on uudistettu jatkuvan oppimisen näkökulmasta mm. tutkinnon osien ja tutkintoa pienempien moduulien avulla, eivät muutokset ole muuttaneet tilannetta riittävästi.

4 Toimintaympäristön muutoksen tuottamat haasteet

Työikäisille suunnattu osaamisen kehittämisen toimintamalli on luotu aikana, jolloin työmarkkinat olivat toisenlaiset ja muutoksen työssä ja ammattirakenteessa huomattavasti nykyistä hitaampia. Työmarkkinoiden osalta elämme aivan toisessa tilanteessa kuin vielä 2000-luvun alussa. Muutokset toimintaympäristössä liittyvät ainakin ammatteihin, työn sisältöihin, työn tekemisen tapaan ja työurien luonteeseen.

Ammatit

Ammatteja ennakoidaan katoavan runsaasti tietyillä toimialoilla kuten kaupassa tai yleishallinnossa ja toisaalta niitä syntyy uusille toimialoille ja toimialojen rajapinnoille. Osa ammasteista muuttuu nykyisestä ja edellyttää uutta osaamista. Työmarkkinoiden ammatteja koskeva rakennemuutos on vähintään samaa tasoa, kuin siirtymä agrariyhteiskunnasta teolliseen yhteiskuntaan.

Ammattirakenteessa tapahtuu paitsi horisontaalista, myös vertikaalista muutosta. Esimerkiksi Opetushallituksen ennakointitietojen mukaan uudet avautuvat työpaikat tulevat edellyttämään aikaisempaa selvästi korkeampaa osaamista. Etenkin teknologian kehityksen ja käyttöönoton myötä osa osassa ammasteista työllisyyden väheneminen on huomattavan nopeaa. Yhä enemmän korostuu yleiset työelämätaidot kuten vuorovaikutustaidot ja oman työn johtaminen, sekä yrittäjyystaidot, digitaaliset sekä ”kestävän kehityksen” taidot.

Työn sisällöt

Kaikki työelämässä tapahtuva oleellinen muutos ei näy esimerkiksi ammattinimikkeissä tai edes toimenkuvissa. Etenkin digitalisaation mukanaan tuomat muutokset tapaan tehdä töitä ja uudet, esimerkiksi alustatalouteen ja räätälöityihin tuotanto- ja palveluprosesseihin liittyvät ansaintalogiikat muuttava lähes kaikkia työtehtäviä.

Töiden ”sisäinen” muutos edellyttää tekijältään osaamisen uudistamista. Uudistaminen on yhä useammalle välttämättömyys työuran hyvän jatkuvuuden varmistamiseksi.

Työn tekemisen tapa

Työn sisältöjen muutos ei ole ainoa työn tekemiseen liittyvä tekijä. Uutta työtä tehdään yhä useammin ajasta ja paikasta riippumattomasti. Työorganisaatiot ovat uudistaneet toimintatapojaan esimerkiksi tilojen ja laitteiden hyödyntämisen suhteen. Osaksi syynä on ollut toiminnan tehostaminen ja tuotteiden laadun parantaminen ja osaksi kustannustehokkuuden hakeminen esimerkiksi tiloja vähentämällä.

Työntekijän näkökulmasta muutos edellyttää riittävää osaamista uusien työskentelyympäristöjen käyttöönotolle ja valmiutta hyödyntää niitä uudella tavalla.

Työurien luonteet

Työurat ovat aikaisempaa katkoksellisempia sekä yksilöiden omista toiveista että ammattirakenteen muutoksesta johtuen. Toisinaan uudelleentyöllistymiseksi riittää lyhyt kehittämisjakso, mutta toisinaan se edellyttää pidempää koulutusta uuteen ammattiin. Usein tarvitaan muitakin palveluita kuin varsinaista koulutusta, esimerkiksi sote-palveluita, uraohjausta sekä palkkatuen tyyppistä tukea.

Työelämän muutoksesta johtuvat osaamishaasteet koskettavat kaikkia työikäisiä ja niihin vastaamisella on suuri merkitys yritysten ja julkisyhteisöjen hyvälle toiminnalle ja uudistumiselle.

Nykyisen palvelurakenteen haasteet

Aikuisille suunnattujen osaamispalveluiden hallinnollinen järjestäminen heijastelee toimintaympäristöä, jossa ne luotiin. Perusjaotteluna on ollut se, että opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa työssä olevien osaamisen kehittämisestä ja päivittämisestä ja työ- ja elinkeinoministeriö työttömien työmarkkinakelpoisuuden parantamisesta.⁵ Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että OKM:n hallinnoiman koulutuksen tavoitteena on ollut tuottavuuden kasvattaminen henkilön omassa työssä tai työuralla eteneminen ja TEM:n hallinnoiman koulutuksen tavoitteena (uudelleen)työllistyminen. Vaikka varsinaisia lainsäädännöllisiä esteitä ei juurikaan eri kohderyhmien osaamisen kehittämiseksi hallinnonalojen tuottamassa koulutuksessa ole, käytännön toiminnassa työnjako on edelleen melko selkeä.

Perusjaottelusta on seurannut myös osaamispalveluita tukevien toimintojen liika eriytyminen hallinnonaloittain. TE-toimistoissa toteutettava osaamispalveluun ohjaus on jo resurssisyistä keskittynyt työttömille, kun työssä olevien palvelutarpeen arviota tehdään pääsääntöisesti oppilaitoksissa ja korkeakouluissa.

Työvoima- ja koulutustarpeen ennakkoinnin organisointi heijastelee hallinnollisia rajoja. Lyhyen aikavälin kohtaantokysymyksiä analysoiva ennakointi toteutetaan työ- ja elinkeinohallinnossa, KEHA -keskuksessa, ELY:issä ja TE-toimistoissa kun taas pitkän aikavälin ennakkoinnista vastaa Opetushallitus. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut toteuttavat omaa ennakointitoimintaansa. Ennakkoinnin eri aikavälit eivät muodosta tarkoituksenmukaista jatkumoa, eivätkä siten tuota koherenttia kuvaa osaamistarpeiden kehityksestä⁶.

Palvelutarjonnan osalta TE-hallinnon toteuttamat koulutukset ovat lyhytkestoisia ja usein tiettyyn kohdennettuun tarpeeseen tuotettuja, kun taas opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamia koulutuksia luonnehtii enemmän tutkintokeskeisyys, keskimäärin pidempi kesto ja yleisempi ammattiosaamisen kehittäminen.

Liaaksi hallinnonaloittain määräytynyt palvelukokonaisuus ei ole tuottanut kansallisesta tai alueilla sellaista kokonaisrakennetta, joka vastaisi nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. Toiminnasta on puuttunut yhteinen analyysi kansallisista ja eri alueiden tarpeista ja yhteinen näkemys työmarkkinoilla tarvittavista osaamisinterventioista. Ei ole myöskään muodostunut yksilön ja/tai työpaikan tarpeesta lähtevää palvelukokonaisuutta, joka yk-

⁵ Viime vuosina perusjakoa on osin muokattu mm. mahdollistamalla työttömien omaehtoinen opiskelu ja siirtämällä tutkintoon johtava työvoimakoulutus osaksi ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitusta.

⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ennakkoinnin kehittämistä koskevan työryhmän raportti julkisestetiin 10.6.2020

silön työmarkkina-asemasta riippumatta kytkee yhteen ohjauksen, palvelutarpeen arvioinnin, alueen elinkeinojen kehittämisen ja yritysten ja muiden työnantajien osaamistarpeet.

Työmarkkinoilla kaikkein haavoittuvimpien asemaa ei ole laajamittaisesti kyetty osaa mispalveluita kohdentamalla tai aliedustettujen ryhmien motivoinnilla parantamaan. Uuteen työhön valmistautumiseksi tarvitaan palveluketjun kokonaisuuden toimintaa ennakoinnista, kansalaisten ohjauksesta ja osaamisen räätälöidystä kehittämisestä uuteen työhön tai työmarkkinoille. Palveluketjujen lisäksi olisi tärkeää pohtia palveluiden paketoitua isommiksi kokonaisuuksiksi. Osaamisen kehittämistä voidaan usein tehdä rinnakkain muiden toimien ja palveluiden kanssa.

Maahanmuuttajien osaamisen kehittämistä ja työllisyysasteen parantamista hallinnonalojen rajat hankaloittavat kahdella tavalla. Ensiksikin vastuu kotoutumissuunnitelmien laatimisesta jakautuu TE-hallinnon (työttömät työnhakijat) ja kuntien (muut kuten vanhempainvapaalla olevat) kesken ja toiseksi maahanmuuttajien koulutus jakautuu eri hallinnonaloille (kotoutumislain perusteella hankittu kotoutumiskoulutus työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle ja omaehtoinen ja muu maahanmuuttajien koulutus opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle). Kokonaiskuvaa asiakkaan osaamisesta ja koulutustarpeista ei aina muodostu ja työllistymisen polut eivät muodostu tarkoituksenmukaisiksi. Opiskeluvalintoja ohjaavat tarjolla olevat koulutusvaihtoehdot, kun lähtökohtana tulisi olla opiskelijoiden osaamisen taso ja opiskeluvalmiudet. Ohjauksen ja palvelujen pirstoutuneisuus heikentää myös mahdollisuuksia muodostaa tarkoituksenmukaisia ryhmiä koulutukseen.

Nykyinen työkäisten osaamisen kehittämisen järjestelmä onkin yksilöiden ja yritysten näkökulmasta liian monimutkainen ja hajaantunut. Yhtenäistä kuvaa palveluista ei muodostu. Yksilön on – työttömiä työnhakijoita lukuun ottamatta – vaikea löytää tahoja, jossa samanaikaisesti kyettäisiin arvioimaan osaamistarve, kartoittamaan mahdolliset uudelleen- ja edelleen työllistymismahdollisuudet ja luomaan polku uuteen työpaikkaan tai vahvistamaan osaamista omassa työssä. Osaamisen kehittämisen mahdollisuudet ja palvelut eivät hahmotu yrityksille tai muille työnantajille. Työelämän ulkopuolella on myös merkittävä määrä potentiaalisia työntekijöitä, mikäli heidän tarpeensa kyetään tunnistamaan ja tarjoamaan sopivia palveluja työllistyvyyden edistämiseksi.

Osaamisen kehittäminen tapahtuu liiaksi toimintaympäristöstä irrallaan. Aikuisväestön osaamisen kehittämisen ei pidä alkaa oppilaaksi ottamisesta ja päättyä koulutuksen suorittamiseen. Osaamisen kehittäminen on ymmärrettävä jatkumona, joka alkaa (paikallis)yhteisön (kansalaiset, työnantajat, kunnat, alueet ja valtakunnalliset tarpeet) tarpeista. Tarpeet analysoidaan eri toimijoiden näkökulmista ja varsinaisen osaamisen kehittäminen kiinnittyy konkreettiseen analysoituun tarpeeseen. Tuloksia mitataan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin (esimerkiksi työssä pysyminen, työpaikan vaiht, työelämän kannalta riittävä kielitaito tai uudelleen työllistyminen).

Osaamisen kehittämisen laaja tarkastelu edellyttää toisenlaista ekosysteemiajattelua, kuin mihin kaikilta osin on koulutuspalveluissa totuttu. Samalla se edellyttää uudenlai-

sia yhteistyön malleja ja osin uutta organisoitumista. Ennakoinnin ja koulutusten suunnittamisen lisäksi jatkuvan oppimisen ekosysteemiajattelussa tulee kiinnittää huomioita esimerkiksi osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen sekä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluihin sekä digitaalisten järjestelmien hyödyntämiseen. Ideaalitalanteessa yksilöllä olisi saatavilla ja hän voisi paremmin hyödyntää omaan osaamiseen (myös non-formaaliin ja informaaliin osaamiseen), kiinnostuksiin ja koulutusedellytyksiin liittyvää tietoa sekä luovuttaa sitä tarpeen mukaan viranomaisille tai palveluntuottajille.

5 Uuden palvelujärjestelmän tavoitteet

Uuden palvelujärjestelmän perustavoitteena on tarjota kaikille työikäisille tuettu mahdollisuus oman osaamisen kehittämiseksi vastaamaan muuttuvien työmarkkinoiden haasteeseen. Samalla yrityksille ja muille työnantajille tarvittavia palveluita kehitetään siten, että osaava työvoima tukee työpaikkojen kehittämistä ja kasvua.

Palvelujärjestelmällä kohdennetaan koulutusta erityisesti sitä tarvitseville ja tuetaan eri toimialojen kasvua. Samalla kasvatetaan alueiden elinvoimaa kohdentamalla osaamis- ja palveluita niiden elinkeinojen profiloitumisen mukaisesti.

Tehtävänä on tiivistää työ- ja elinkeinopolitiikan ja koulutuspolitiikan välistä yhteyttä alueilla. Henkilöasiakkaille suunnatut osaamis- ja muut palvelut sekä yrityksille suunnatut yrityspalvelut nivotaan tiiviimmin yhteen palvelukokonaisuudeksi. Tällä tavoitellaan yksilöiden osaamisen jatkuvaa kehittämistä ja yritysten kyvykkyyden lisäämistä osaamisen, uudistumisen ja kasvun johtamisessa. Yrityspalveluilla tuetaan pk-yrityksiä tulevaisuuden liiketoimintaosaamisen laaja-alaisessa vahvistamisessa kuten osaamistarpeiden tunnistamisessa, osaamisen strategisessa johtamisessa, työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa ja monikulttuurisen työvoiman hyödyntämisessä.

Tavoitteiden toteuttamiseksi luodaan kansallisesti ohjattu alueellinen palveluekosysteemi, joka kokoaa yhteen koulutuspalveluiden tuottajat (sekä julkisen tehtävän omavat että yksityiset), alueiden ja kuntien elinkeinojen kehittämisen, elinikäisen ohjauksen toimijat ja verkostot sekä alueen työllisyyspalvelut ja työnantajat. Palveluekosysteemin kansallisesta ohjauksesta vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Toiminta perustuu jatkuvalla vuorovaikutuksella valtion, alueiden ja paikallisten toimijoiden välillä.

Yhteistyörakenne toteutetaan jatkuvan oppimisen palveluorganisaationa. Palveluorganisaatio on ennakoiva, ohjaava, koordinoiva ja kohdentava.

6 Ehdotukset

Palveluiden yhtenäistämiseksi ja palveluiden käytön selkeennyttämiseksi on nykyisiä rakenteita uudistettava ja koottava. Ottaen huomioon jo olemassa olevan virastoken-tän moninaisuus ja yleiset kustannustehokkuutta koskevat tavoitteet, uuden viraston perustamista ei esitetä. Ehdotus ottaa huomioon myös työllisyyden hoidon alueraken-teita koskevat selvitykset ja kokeilut, mm. työllisyyden kuntakokeilu ja TE-hallinnon skenaariotyö.

Koronakriisin seurausten hallitsemiseksi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän pe-rustaminen tulisi toteuttaa kolmessa vaiheessa. Nopeasti käynnistettävillä toimilla py-rittäisiin vastaamaan viimeistään vuoden 2021 alusta lukien kriisin aiheuttamaan mur-rokseen. Toisessa vaiheessa perustettaisiin osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus vuoden 2021 kuluessa.

Kolmannessa vaiheessa, hallituskauden loppuun mennessä osaamisen ja työllisyyden palveluita toteutetaan myös osana uudistuvia aluerakenteita siten, että syntyy sekä valtakunnan että alueiden tarpeisiin vastaava kokonaisuus. Siihen asti ELY -keskukset jatkavat hankintatoimintaa olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Niitä koskevan hankintalainsäädäntö uudistetaan alueellista organisoitumista koskevan lainsäädän-nön uudistamisen yhteydessä.

6.1 Nopeat toimet

Ensivaiheessa toteutetaan yhteistyössä nopeita hankintatoimia.

- TEM JTYPL määräaikainen muutos tutkintoon johtavan koulutuksen han-kinta, voimaan viimeistään 1.1.2021
- OKM/TEM 20 ME jatkuvan oppimisen nopeat valtionavustushaku toteu-tettu ja päätökset tehty
- OKM/TEM 20 ME syksyllä 2020 valtionavustushaku, jatkuvan oppimisen nopeat toimet
- Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittäminen yh-teistyössä TEM, OKM, OPH, KEHA

6.2 Rakenteelliset uudistukset vuodesta 2021 lähtien

Osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus

Opetushallituksen yhteyteen perustetaan Osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus, joka järjestetään hallinnollisesti erillisyyksiköksi samaan tapaan kuin koulutuksen arviointineuvosto ja ylioppilastutkintolautakunta. Erillisyyksikön ohjauksesta vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.

Palveluyksikkö toimii jatkuvan oppimisen kansallisena koordinaatioelimenä, joka edesauttaa osaamiseen liittyvien kohtaanto-ongelmien ratkaisemisessa ja tukee kansalaisten mahdollisuuksia oman osaamisensa kehittämisessä. Se arvioi kansallisten ja alueellisten työikäiselle väestölle suunnattujen koulutustarpeiden kehittymistä ja luo alueille yhteistyörakenteita. Ensimmäisessä vaiheessa yksikkö toimii kansallisesti. Se koordinoi ja tukee alueellisia yhteistyörakenteita sekä hankkii osaamispalveluita. Tehtävät ovat samoja kuin lopullisessa vaiheessa, mutta ensimmäisessä vaiheessa ne toteutetaan keskitetysti. Toisessa vaiheessa yksikölle luodaan alueelliset toimipisteet, jotka rakentuvat olemassa olevien aluetoimijoiden varaan. Yksikön alueellisen läsnäolon muodosta päätetään osana työllisyyden hoidon palvelurakenteen kehittämistä. Rakenne voidaan luoda esimerkiksi perustamalla ELY -keskuksiin jatkuvan oppimisen osastot, joita palveluyksikkö ohjaa, ja joiden toteuttamaan jatkuvan oppimisen hankintatoimintaan se osoittaa resurssit. Rakenne on tietysti edellytyksin mahdollista kiinnittää myös kuntatoimijoihin.

Palveluyksikön tehtävät

a. Työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi

Yksikön keskeinen tehtävä on arvioida työikäisen väestön osaamistarpeiden kehittymistä eri aikajänteillä sekä alueellisesti että kansallisesti. Analyysin keskiössä on työn muutos ja sen aiheuttamat osaamistarpeet aikuisväestöllä.

Työvoima- ja osaamistarpeen ennakointia toteutetaan hajautetusti. Karkea työnjako on, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala vastaa pitkän aikavälin osaamistarpeen ennakoinnista ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala lyhyen aikavälin kohtaantokysymyksistä. Ennakointijärjestelmän kehittämistä koskeva opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisen työryhmän muistio julkistettiin 10.6.2020. Ryhmä kiinnitti runsaasti huomiota työn murroksesta aiheutuviin osaamishaasteisiin ja relevantin tiedon tuottamiseen osaamisen kehittämistä koskevan päätöksenteon tueksi kaikilla tasoilla. Keskeisiä, työikäisen väestön osaamiseen, liittyviä ehdotuskokonaisuuksia olivat:

- i. Lyhyen aikavälin (paikallisten) työmarkkinoiden tarpeiden nykyistä ajantaisempi ja kohdentuneempi analyysi
- ii. Ennakoinnin painopisteen siirtäminen koulutustarpeen ennakoinnista osaamistarpeen ennakointiin. Käytännössä esitys tarkoittaa ennakoinnin kiinnittymistä nykyistä enemmän työelämässä tarvittaviin osaamiskokonaisuuksiin tutkintojen ohella. Esimerkiksi joustava työstä työhön siirtyminen ei aina edellytä tutkintoperusteista koulutusta, vaan työn muutoksesta aiheutuvien moninaisten osaamistarpeiden omaksumista. Ennakoiva rakenemuutos ja siirtymät työmarkkinoilla helpottuvat, jos käytettävissä on osaamisperusteita tietoa työelämän muutoksesta.
- iii. Keskipitkän aikavälin ennakoinnin (3-8 vuotta) kehittäminen tuottaa tietoa työikäisen väestön ammatin vaihdon ja työllistymisen tueksi välittömiä kohtaantokysymyksiä pidemmälle aikavälille. Esimerkiksi vähenevän työllisyyden aloilta ammatinvaihtoa harkitsevat tarvitsevat analysoitua tietoa siitä, millä aloilla ja missä ammateissa työuran vakaus on varmintä.

Ennakointitiedon levittämiseksi laajalle käyttäjäjoukolle (kansalaiset, työpaikat, koulutusorganisaatiot, kunnat, maakunnat, valtion aluehallinto ja keskushallinto) tarvitaan helppokäyttöinen raportointipalvelu. Palvelun ylläpito- ja kehittämisvastuu olisi Opetushallituksella.

Osaamisen ja työllisyyden palvelukeskuksentehtävänä on koota relevantti työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskeva ennakointitieto ja käyttää tietoa muiden tehtäviensä (alla) toteuttamisen tukena. Yksikkö toimii kiinteässä yhteistyössä Opetushallituksen ennakointitoiminnon kanssa ja osallistuu ennakoinnin kehittämiseen ja raportointipalvelun suunnitteluun. Yksikkö tekee kiinteää yhteistyötä myös TE-hallinnon ennakointitoimijoiden, kuten KEHA-keskuksen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa.

b. Asiakas- ja yritysohjaus

Palvelukeskukseen perustetaan yhden luukun ohjauskeskus, joka neuvoo jatkuvaan oppimiseen liittyvissä kysymyksissä kansalaisia ja työpaikkoja. Ohjauskeskuksen neuvontapalvelu kattaa jatkuvan oppimisen kaikki osa-alueet, kuten osaamistarpeen arvioinnin, osaamispalveluiden tarjontaan koskevan neuvonnan ml. yksityinen palvelutarjonta, etuuksiin ja verotukseen liittyvät kysymykset ja koulutuksen rahoitukseen liittyvät kysymykset työnantajille.

Ensimmäisessä vaiheessa ohjauskeskus nojautuu koko maan kattavaan toimijaverkostoon. Verkostoon nimetään vastuuhenkilöt vapaan sivistystyön oppilaitoksista, ammatillisen koulutuksen järjestäjiltä, korkeakouluilta, TE-toimistoilta, ELY -keskuksista, kunnista, KELA:sta, maahanmuuttajien osaamiskeskuksista sekä yksityisiltä palvelutuottajilta myöhemmin tarkennettavalla tavalla. Toiminta pohjautuu vahvasti kansallisiin

digitaalisiin jatkuvan oppimisen palveluihin ja tietovarantoihin saavutettavuuden turvaamiseksi.

Henkilöstön ammattitaito perustuu vahvaan verkosto-osaamiseen, jossa henkilö ohjataan heti oikealle palveluntuottajalle. Työn tukena käytetään ainakin ennakoinnin raportointipalvelua, opintopolkua (ml. ammatillisen koulutuksen e-perusteet), koski-tietopalvelua, työmarkkinatoria ja ammattibarometria.

Verkoston luomisessa ja kehittämisessä voidaan hyödyntää alueille jo aikaisemmin perustettuja ELO-ryhmiä

Verkostomaisesta työtavasta saatavien kokemusten pohjalta päätetään, onko toimintaa syytä koota resurssien näkökulmasta enemmän yhteen organisaatioon vai saavutetaanko tavoite paremmin verkostoissa.

c. Kysynnän ja tarjonnan analyysi ja koordinointi

Koordinoinnin tavoitteena on osaavan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantaminen valtakunnallisesti ja alueilla. Osaamispalveluiden tuottajakenttä on moninainen ja toiminnan organisoituminen on usein aluespesifiä. Työelämän tarve on myös riippuvaista alueiden elinkeino- ja palvelurakenteesta. Samalla tavoin yksityisten palveluntuottajien tarjonta on erilaista maan eri osissa.

Koordinointitehtävä toteutetaan palvelumallina, jossa yksikkö edistää osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa tuottamalla ja analysoimalla tietoa sekä tukemalla alueiden yhteistyörakenteita. Tiedon pohjalta yksikkö muodostaa alueellisen tilannekuvan, joka perustuu osaamispalveluiden tarjonnan, kysynnän ja alueen väestön osaamisrakenteen analyysiin.

- a) Yksikkö kokoaa tietoa työikäisen väestön nykyisestä osaamispalveluiden käytöstä alueittain ainakin seuraavissa kokonaisuuksissa:
 - Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus ja muu maahanmuuttajille kohdentuva koulutus
 - Vapaan sivistystyön koulutus (soveltuvin osin) sekä aikuisille tarkoitettu yleissivistävä koulutus
 - Ammatillinen koulutus
 - Korkeakoulujen tarjonta
 - ELY:jen hankintatoiminta
 - Yksityisten palveluntuottajien tarjonta (relevantein ja mahdollisin osin)

- b) Yksikkö kokoaa käytettävissä olevat tiedot alueiden työelämän osaamistarpeista ja ennakoitavissa olevista muutoksista osaamistarpeisiin. Tietotuotanto on mahdollisimman seikkaperäistä, jotta se on käyttökelpoista osaamispalveluiden tarjonnan suunnittelussa. Yksikkö hyödyntää työssään hallinnonaloilla tuotettua ennakoitietoa ja maakuntien ja järjestöjen tuottamaa tietoa ja sitä täydennetään mm. alueen kuntien, TE-toimistojen ja yritysten haastatteluilla

sekä mm. eri toimialoilla tuotettavaa ennakointitietoa. Tavoitteena on tukea paikallisia elinkeinostrategioita sekä alueiden strategioiden kytkeytymistä laajempiin toimiala/klusterikohtaisiin kehityskulkuihin.

- c) Yksikkö analysoi käytettävissä olevilla tietoaineistoilla alueen väestön osaamisrakennetta.
- d) Tilannekuva toimii keskustelun pohjana ja tukee alueen osaamispalveluiden tuottajia niiden toiminnan suunnittelussa. Yksikkö tukee alueellisia yhteistyörakenteita ja niiden muodostumista. Yhteistyörakenteessa tulee olla edustettuina ainakin edellä mainitut osaamispalveluiden tuottajat, kunnat, TE-toimistot, ELY-keskukset, KEHA-keskus ja alueen työnantajat. Hallinnonaloilla tuotettua ennakointitietoa ja maakuntien ja järjestöjen tuottamaa tietoa. Yksikkö täydentää tietoa mm. alueen kuntien, TE-toimistojen ja yritysten haastatteluilla.

Tavoitteena on luoda konkreettinen suunnitelma siitä, millaista osaamisen kehittämistä tarvitaan alueen työllisyyden parantamiseksi ja muutoksen ennakointiin.

Yksikkö hyödyntää tietopohjaa myös omien hankintojensa suunnitteluun siten, että ne täydentävät perusrahoitteista tarjontaa. Tietoa hyödynnetään myös ELY:n hankintatoiminnan suunnittelun tukemiseen. Toiminnan tueksi luodaan yksikön käyttöön sähköinen alusta, jonka kehittämisessä hyödynnetään olemassa olevia ja kehitteillä olevia ratkaisuja, kuten elinikäisen oppimisen digitaalista palveluekosysteemiä.

d. Osaamispalveluiden hankinta

Hankkimalla osaamispalveluita yksikkö vastaa osaajapulaan ja edesauttaa sellaisen osaamisen syntymistä, jotka ovat valtakunnallisen ja alueellisen tarpeen kannalta keskeisiä. Hankinnalla täydennetään muun koulutusjärjestelmän tuottamia palveluita ja kohdennetaan koulutusta tarpeen mukaan. Hankinnoilla voidaan kohdentaa osaamispalveluita alueellisesti, alakohtaisesti ja/tai kohderyhmän perusteella. Hankinnoilla voidaan tuottaa myös sellaisia toteutuksia, joita ei muussa koulutustuotannossa saatavilla.

Hankittavat sisällöt muotoillaan aina suhteessa laajasti analysoituun tarpeeseen, joilla on korkeat vaikuttavuustavoitteet. Kokonaisuudet ovat valtaosin räätälöityjä, eivätkä välttämättä sijoitu perinteisille koulutusala- tai asterakenteille. Hankinnat kohdistuvatkin suurelta osin verrattain lyhytkestoiseen, tutkintoon johtamattomaan koulutukseen, joskin myös tutkinnon osia voidaan hankkia. Niissä tapauksissa, joissa tutkinnon puute on työllistymisen este tai heikentää työmarkkinoilla menestymistä, voidaan hankkia myös kokonaisia tutkintoja.

Palveluhankinta kohdistuu kaikkiin relevantteihin palvelutuottajiin riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai suhteesta julkiseen sääntelyyn.

Valtion virastojen ja laitosten hankintatoimen tulee olla johdettu kokonaisuus. Tavoitteena on, että hankintojen toteutus on suunniteltua, tehokasta ja laadukasta. Hankintalainsäädäntö määrittää kilpailuttamista koskevat säännöt julkisille hankinnoille. Sääntely turvaa hankintojen avoimen kilpailuttamisen, tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä julkisten varojen tehokkaan käytön.

Palveluorganisaation hankinnoissa tavoitellaan kokonaisvaltaisia ratkaisuja, joissa osaamisen kehittäminen liitetään mahdollisuuksien mukaan alueen työelämän kehittämiseen tai alakohtaiseen yleisempään tarpeeseen. Hankinnat kytketään elimellisesti yksikön koordinaatiotehtävään ja alueellisten yhteistyörakenteiden tuottamaan tietoon tarpeista ja tavoitteista.

Tavoitteena tulee olla sekä alueellisesti että valtakunnallisesti toimivien osaamisen kehittämisen palvelujen markkinoiden ylläpitäminen ja kehittäminen. Toimintamallin tulisi olla sellainen, että se mahdollistaa alueellisten ja paikallisten moninaisten palvelutarpeiden huomioimisen, mikä edellyttää, että hankintajärjestelmä toimii syrjimättömästi ja mahdollistaa kaiken kokoisten toimijoiden osallistumisen tarjouskilpailuihin.

Palveluorganisaation ensimmäisessä vaiheessa hyödynnetään Hanselin, ELY-keskusten ja Kuntaliiton neuvontayksikön sekä tarvittaessa myös muiden tahojen asiantunteudesta hankintojen laadun kehittämiseksi ja mm. hankintakriteerien yhtenäistämiseksi pyrkimyksenä vahvistaa toiminnan tasalaatuisuutta alueiden välillä. Eri tahojen asiantuntemusta hyödynnetään myös jatkossa hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvissä erityiskysymyksissä.

Palveluorganisaation resursseja ei ole tarkoituksenmukaista suunnata hankintatoimen toteuttamiseen, kuten esimerkiksi kilpailutukseen. ELY -keskukset jatkavat hankintatoimintaa ensimmäisessä vaiheessa olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Hankinnan prosessikustannuksia ja kilpailutusten laatua voidaan hallita hankintapalvelun asiantuntijapalveluilla. Ulkopuolisia hankintapalveluita voidaan hyödyntää esimerkiksi hankinnan seuraavissa vaiheissa:

- Hankintasuunnitelman laadinta ja eri toteutustapojen ja aikataulujen määrittely
- Hankintojen esiselvitykset, markkinakartoitukset ja tietopyynnöt
- Hankintojen kilpailutusten toteuttaminen
- Analysoitua tiedon tuottaminen hankinnoista
- Sopimusseurannan tukeminen

Palveluorganisaation tehtävänä olisi hankintojen strateginen johtaminen ja suunnittelu, sopimustenhallinta (ml. maksatus Handi-palveluna) ja jatkuvan oppimisen kehittämistyön kumppanuustyön koordinointi myös palvelun tuottajien osalta. Näin hankintatoimintaan kohdennettu työpanos tukisi yksikön muita tehtäviä ja teknisemmät suoritteet olisi mahdollista ulkoistaa.

Hallinnollinen organisointi

Jatkuvan oppimisen palveluorganisaatio toteutettaisiin muodostamalla Opetushallituksen erillisyyksikkö ns. hallintovirastomallilla seuraavasti:

- Jatkuvan oppimisen palveluorganisaation tehtävistä ja toiminnasta säädetäisiin sitä koskevassa erillislainsäädännössä ja se hoitaisi tehtävänsä itsenäisenä viranomaisena. Opetushallitusta koskevaan lakiin (564/2016) lisättäisiin erillisyyksikköä koskeva säännös.
- Jatkuvan oppimisen erillisyyksiköllä olisi valtioneuvoston nimittämä neuvosto (tai muun niminen ohjaava rakenne). Neuvosto seuraisi ja kehittäisi toimintaa ja laatisi suunnitelman jatkuvan oppimisen toimista tietyllä aikavälillä.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ohjaisivat erillisyyksikköä sitä koskevassa erillislainsäädännössä määriteltävällä tavalla, mm hyväksymällä em. suunnitelman.
- Jatkuvan oppimisen palveluorganisaation määrärahat olisivat erillisellä valtion talousarvion momentilla. Tämä turvaisi toimintaan osoitettavien määrärahojen läpinäkyvyyden valtion talousarviossa.
- Jatkuvan oppimisen palveluorganisaation johtaja päättäisi erillisyyksikön henkilöstön valinnasta, yksikön sisäisestä työnjaosta ja henkilöstön tehtävistä.
- Opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu siitä, että Opetushallitus ja sen erillisyyksiköt hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa.
- Opetushallitus tuottaisi palveluorganisaatiolle erikseen määritellyt hallinto- ja tukipalvelut. Hallinto- ja tukipalvelujen kustannukset jyvitetäisiin yhteisesti sovittavien jakoperusteiden mukaisesti.

Luonnosteltu hallintovirastomalli mahdollistaisi synergiahyötyjen saamisen hallinto- ja tukipalvelujen osalta ja sen, että yksikkö voisi keskittyä sille lainsäädännössä määriteltävien ydintehtävien hoitamiseen. Samoin se mahdollistaisi kiinteän yhteistyön Opetushallituksen asiantuntijoiden ja asiantuntijayksiköiden kanssa.

Opetushallituksen yhteydessä toimii jo kaksi vastaavalla tavalla organisoitua erillisyyksikköä: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia, jotka siirrettiin Opetushallituksen erillisyyksiköiksi 1.1.2018. Taustalla oli valtioneuvoston tavoite yhdistää pieniä virastoja toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi. Kummankin organisaation toiminta katsottiin suurta riippumattomuutta vaativaksi. Pohjana valmistelussa oli rakenne, jolla tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja -neuvottelukunta, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja -neuvottelukunta ja näiden toimistot toimivat riippumattomina toimijoina oikeusministeriön yhteydessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa molempia erillisyyksikköjä suoraan määräajoin hyväksyttävillä Koulutuksen arviointisuunnitelmalla ja Ylioppilastutkinnon kehittämissuunnitelmalla.

Eduskunta edellytti erillisyyksikköjen perustamista koskevan lain vahvistaessaan selvitystä organisaatiouudistuksen vaikutuksista näiden itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan. Professori Olli Mäenpään tekemä selvitys valmistui vuoden 2019 marraskuussa. Selvitysmiehen mukaan organisaatio, jossa Opetushallitus toimii hallintovirastona tarjoten erillisyyksiköille tukipalveluja, on toimiva ratkaisu. Selvitysmies esitti kuitenkin muutamia hyväksi katsomiaan täsmennystarpeita lainsäädäntöön.

Työllisyyden hoidon ja muiden alueellisten rakenteiden kehittämistyön edetessä päätetään, miten palveluorganisaation alueellinen läsnäolo toteutetaan.

6.3 Synergiaedut erillisyyksikön perustamisesta Opetushallituksen yhteyteen

Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytänteet

Parhaillaan Opetushallituksessa on käynnissä selvitys osaamisen kartoittamisen palvelusta osana oppijoille suunnattuja palveluita. Aiempi osaamisen kartoittamisen palvelu (osaan.fi) perustuu osaamisen vertailuun olemassa oleviin ammatillisten tutkintojen perusteisiin.

Maahanmuuttajat ja ulkomainen työvoima

Opetushallitus toimii kansallisena keskuksena, jossa tunnustetaan ulkomailla suoritetuja tutkintoja muilla kuin terveyden ja sosiaalialan aloilla. Säädöspohjan mukaisesti tutkintoja tunnustetaan vuositasolla 1 000 kpl, jotka ovat korkeakoulututkintoja muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Ammatillisista ulkomaisista tutkinnoista tehdään lausuntoja maksullisena palveluna.

Lisäksi Opetushallitus hallinnoi yleisiä ja valtionhallinnon kielitutkintoja

Ohjauksen palvelut

Opetushallitus tukee ohjauksen kokonaisuutta, joka koostuu oppijoiden ohjauksesta ja tuesta. Tuki kattaa mm. oppilaan ohjauksen järjestämisen ja toteuttamista perusopetuksessa sekä opinto-ohjauksesta toisella asteella. Ohjauksella on keskeinen merkitys sekä oppijoiden, koulun/oppilaitoksen että yhteiskunnan näkökulmasta. Ohjaustoiminta muodostaa koko perusopetuksen ajan kestävä, perusopetuksen jälkeisiin opintoihin sekä toisen asteen jälkeisiin opintoihin ja työelämään sijoittumiseen – uraohjaukseen – ulottuvan jatkumon. Ohjauksella on vahva linkitys hyvinvointiin ja eri kouluasteilla järjestettävään tukeen.

Opetushallitus toimii Suomen kansallisena Euroguidance-keskuksena. Se kuuluu yli 30 Euroopan maata kattavaan eurooppalaiseen Euroguidance-verkoston, joka edistää ohjausalan tiedonvaihtoa ja yhteistyötä Euroopassa. Euroguidance-palvelut on suunnattu suomalaisille tieto-, neuvonta- ja ohjausalan ammattilaisille koulutuksen, työelämän ja nuorisoalan kansainvälistymiseen sekä kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä. Euroguidance-palveluilla vahvistetaan ohjaajien kansainvälistä ohjausosaamista.

Vuosien 2010-2013 valtakunnallinen elinikäisen ohjauksen kehittämisen hanke toimii edelleen alueilla niin, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset koordinoivat alueellisesti toimintaa ELO-ryhmissä. Alueellinen koordinointi kattaa ohjauksen palveluita ja niiden saatavuuden varmistamista yhteistyössä työelämän edustajien kanssa. Lisäksi ne järjestävät ohjaukseen liittyvää täydennyskoulutusta alueellaan. Alueellisia ELO-ryhmiä voitaneen hyödyntää jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmässä. Ryhmiin osallistuu ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjiä, ammattikorkeakouluja ja yliopistoja.

Työelämätoimikunnat

Työelämätoimikunnat varmistavat osaltaan ammatillisen koulutuksen laatua ja työelämälähtöisyyttä. Työelämätoimikuntien jäsenet edustavat työnantajia, työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä opetusalaan. Toimikuntia voidaan hyödyntää työelämäyhteistyön vahvistamisessa osana jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmää. Opetushallituksessa toimii työelämätoimikuntia tukeva sihteeristö.

Koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointi

Opetushallituksen lakisääteisenä tehtävänä on koulutustarpeiden ennakointi. Ennakointijärjestelmän kehittämistä pohtineen työryhmän ehdotuksissa korostetaan hallinnonalojen rajat ylittävän ennakoinnin merkitystä ja tehdään ehdotuksia kokonaisuuden nykyistä paremmaksi koordinaatioksi. Opetushallitukselle ehdotetaan mm. ennakoinnin kaikki aikavälit kattavan raportointipalvelun kehittämis- ja ylläpitämistehtävää.

Digitaaliset palvelut

Opetushallituksella on merkittäviä kansallisia digitaalisia palveluita, jotka liittyvät jatkuvan oppimisen edistämiseen ja joita voidaan edelleen kehittää kustannustehokkaasti. Yhteistyö digitaalisten palveluiden kehittämisessä työvoimahallinnon kanssa on jo käynnistynyt tavoitteena joustavat palvelut kansalaisille.

Opetushallituksen olemassa olevia palveluita, jotka liittyvät tähän kokonaisuuteen ovat:

- www.opintopolku.fi -palvelukokonaisuus, jossa on koulutustarjonta, koulutusinformaatio, koulutukseen hakeutuminen ja valinta.

- <https://www.oph.fi/fi/palvelut/koski-tietovaranto>, joka sisältää valtakunnallisia perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotietoja. Perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat tallentaneet tiedot oppilaiden yksittäisestä opintosuorituksesta ja suoritetuista tutkinnoista KOSKI-palveluun vuodesta 2018 alkaen. Tietovaranto sisältää myös tiedot opinto-oikeuksista sekä suoritettujen tutkintojen keskeisistä sisällöistä ja osaamisvaatimuksista.
- Kosken yhteydessä toimii ns. luovutuspalvelu, jonka kautta voidaan yhdistää ja luovuttaa myös tietoja ylioppilastutkinnoista alkaen vuodesta 1990, korkeakoulututkintoja ja -opintosuorituksia sekä opiskeluoikeuksia pääsääntöisesti alkaen vuodesta 1995 sekä ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja korkeakoulutuksen haku- ja valintatietoja
- <https://eperusteet.opintopolku.fi/>, ePerusteet on palvelu, jossa tällä hetkellä julkaistaan tutkintojen perusteet rakenteistettuna tietokantana. ePerusteet -palvelusta löytyvät kaikki opetussuunnitelmien, tutkintojen ja koulutusten perusteet varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät julkaisevat palvelussa myös paikallisia opetussuunnitelmia ja tutkintojen toteutussuunnitelmia.
- <https://opintopolku.fi/ehoks/> Henkilökohtaistaminen ja opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS) luominen ja ylläpitäminen ovat ammatillisen koulutuksen keskeisiä toimintaprosesseja. Palvelu mahdollistaa suunnitelmien katselun ja jakamisen opiskelijan, koulutuksen järjestäjän ja työpaikan edustajan kesken.
- <https://yki.opintopolku.fi/yki/ilmoittautuminen>, yleisiin kielitutkintoihin ilmoittautuminen tehdään myös sähköisesti Opetushallituksen palvelulla.

6.4 Toiminnan resursointi

Toiminta käynnistetään vuonna 2021 kansantalouden elvytykseen suunnattavilla resursseilla.

Rahoituksesta päätetään osana valtion talousarviota vuodelle 2021.

Käynnistysvaiheen jälkeen päätetään pysyvän rakenteen resursoinnista.

Henkilöstön rekrytoinnista ja mahdollisista uudelleensijoittamisesta päätetään syksyn 2020 aikana. Tavoitteena on turvata palvelukeskukselle riittävä henkilöstö, jotta se kykenee laadukkaasti toteuttamaan sille annetut tehtävät.

7 Nykyjärjestelmien kuvaus (Liite 1.)

7.1 Julkisesti rahoitettu koulutus opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla

Työikäiset hyödyntävät julkisesti tuettuja osaamispalveluita hakeutumalla itselleen sopiviin koulutuksiin koulutusjärjestelmän eri osissa. Aikuisten hyödyntämät koulutukset rahoitetaan osana vapaan sivistystyön, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtionosuutta sekä korkeakoulujen perusrahoitusta. ELY-keskukset hankkivat tutkintoon johtamatonta koulutusta pääsääntöisesti työttömille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarjonta on ns. ikäneutraalia ja riippumatonta hakijan asemasta työmarkkinoilla tai aikaisemmasta koulutustasosta. Hakukriteerit ovat kaikille yhtäläiset. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimassa koulutusjärjestelmässä on joi-tain palvelumuotoja, jotka sisältöjensä ja/tai toimintamuotojensa osalta on suunniteltu erityisesti työuran aikaisiin opintoihin. Tällaisia ovat esimerkiksi aikuisten perusopetus ja lukiokoulutus, perusopetuksen ja lukioiden aineopinnot, ammatti- ja erikoisammatti-tutkinnot, ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot, korkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ja eräiltä osin avoin korkeakoulu.

Johtoajatuksena kaikessa opetus- ja kulttuuriministeriön alaisessa koulutuksessa on paikallisen päätätävällän korostuneisuus tarjonnan suunnittelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa.

Ammatillinen koulutus:

Ammatillisen koulutuksen tarjonta rahoitetaan valtionosuusjärjestelmässä. Rahoituksesta vastaavat yhdessä kunnat (53%) ja valtio (47%) ja se on luonteeltaan yleiskatteellista. Ammatillisen koulutuksen järjestäjille myönnetään vuosittain tavoitteelliset opiskelijavuosimäärät, jotka asettavat ylärajan rahoitettaville opiskelijavuosille; käytännössä siis laajuuden rahoitettavalle toiminnalle. Opiskelijavuosista järjestäjät saavat 70 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Rahoituksesta 20 prosenttia myönnetään suoritettujen tutkinnon osien ja tutkintojen perusteella ja 10 prosenttia vaikuttavuuden perusteella (jatko-opintoihin siirtyminen ja työllistyminen sekä opiskelijapalaute). Rahoituspäätöksessä ei aseteta tavoitteita tai ehtoja rahoituksen käytölle, vaan järjestäjä voi käyttää ne parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan valtakunnallisiin tai paikallisiin osaamistarpeisiin. Tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus rahoitetaan osana ammatillisen koulutuksen valtionosuusjärjestelmää.

Ammatillisen koulutuksen alakohtainen ohjaus toteutetaan järjestämisluvuin. Kunkin koulutuksen järjestäjän luvassa määrätään ne tutkinnot, joita sillä on oikeus järjestää. Järjestäjä itse päättää, mitä tutkintoja sillä on tosiasiallisessa tarjonnassaan ja mikä eri

alojen määrällinen suhde on toisiinsa nähden. Laaja-alaisen järjestämisluvan puitteissa järjestäjä kykenee vastaamaan alueen erilaisiin tarpeisiin ja usein järjestäjien lupa onkin hyvin kattava. Lupansa puitteissa järjestäjä päättää myös siitä millainen suhde tarjonnassa on ammatillisilla perustutkinnoilla ja ammatti- ja erikoisammattitutkinnoilla. Järjestäjä voi tarjota myös lupaansa sisältyvien tutkintojen syventävää ja täydentävää opetusta, määrällisesti toiminta on kuitenkin hyvin pientä.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on yhteensä 141. Osa järjestäjistä on ns. monialaisia ja osa tavalla tai toisella erikoistuneita. Järjestäjien oikeusmuoto vaihtelee ja se voi olla kunta, kuntayhtymä, osakeyhtiö tai muu yhteisö.

Korkeakoulut

Korkeakoulujärjestelmä muodostuu yliopistoista ja ammattikorkeakouluista. Korkeakoulujen toiminta perustuu itsehallinnolle ja tieteen vapaudelle. Korkeakoulut vastaavat koulutuksen ja tutkimuksen sisällöistä sekä toimintansa kehittämisestä.

Eduskunta päättää vuosittain talousarvion yhteydessä ammattikorkeakoulusektorille sekä yliopistosektorille opetus- ja kulttuuriministeriön kohdentaman perusrahoituksen määrän. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa käytettävissä olevan perusrahoituksen ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin sekä yliopistojen rahoitusmallin avulla. Perusrahoituksen lisäksi korkeakoulut saavat rahoitusta muista lähteistä, kuten Suomen Akatemialta, Business Finlandilta, säätiöiltä, yrityksiltä sekä Euroopan unionilta sekä muista kansainvälisistä lähteistä.

Perusrahoituksen määrärahat jaetaan yliopistojen kesken pääosin laskennallisesti opetuksen ja tutkimuksen suoritteiden perusteella sekä ammattikorkeakoulujen kesken koulutuksen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan suoritteiden perusteella. Kummallakin korkeakoulusektorilla on lisäksi strategiaperusteinen rahoitusosuus, josta sovitaan ministeriön ja korkeakoulun kesken.

Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä, taiteellisia ja ammatillisia jatkotutkintoja. Ammattikorkeakoulussa voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Korkeakoulut voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta avoimena korkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä täydennyskoulutusta.

Korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen alakohtaiseen ja alueelliseen jakautumista ohjataan rahoituksella ja koulutusvastuusääntelyllä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut sopivat alakohtaisesti tutkintotavoitteista, joiden saavuttaminen vaikuttaa kunkin korkeakoulun saamaan perusrahoituksen tasoon. Korkeakoulut päättävät kunkin tutkintoon johtavan koulutuksen aloituspaikoista. Kukin ammattikorkeakoulu ja opetus- ja kulttuuriministeriö sopivat esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan tutkinnoille tut-

kintotavoitteen. Kukin ammattikorkeakoulu päättää kuitenkin siitä, kuinka paljon se ottaa opiskelijoita esimerkiksi sairaanhoitajien tai fysioterapeuttien koulutukseen, jolloin koulutusta voidaan kohdentaa esimerkiksi alueellisten tarpeiden mukaisesti.

Korkeakoulujen koulutusvastuusta, eli siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa, säädetään asetuksilla. Siitä, mitä ammattikorkeakoulututkintoja ja niihin liitettäviä tutkintonimikkeitä ammattikorkeakoulun tulee antaa, määrätään ammattikorkeakoulun toimiluvassa. Koulutusvastuu tarkoittaa sekä oikeutta että velvollisuutta antaa tutkintoon johtavaa koulutusta.

Erikoistumiskoulutusta ja avointa korkeakouluopetusta voidaan antaa vain niillä aloilla, joilla korkeakouluilla on koulutusvastuu. Niiden toteuttamiseen ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita. Täydennyskoulutus toteutetaan liiketaloudellisena toimintana, joten opetus- ja kulttuuriministeriö ei ohjaa sen järjestämistä, eikä siihen saa käyttää valtion perusrahoitusta.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset.

Vapaan sivistystyön koulutustoimintaa rahoitetaan osittaisella valtionosuudella, joka kattaa oppilaitosmuodosta riippuen 57 tai 65 prosenttia koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Loppuosa kustannuksista katetaan opiskelijamaksuilla tai ylläpitäjien muulla rahoitusmahdollisuudella. Kansalaisopistojen, kansanopistojen, opintokeskusten ja kesäyliopistojen järjestämän kototutumis suunnitelmaan hyväksytyt luku- ja kirjoitustaidon ja muun kotouttamista edistävän koulutuksen valtionosuus on 100 prosenttia.

Ylläpitäjät päättävät vapaan sivistystyön koulutusten sisällöistä, mikä näyttäytyy nopeana reagointikykyinä yhteiskunnassa tarvittaviin koulutustarpeisiin. Oppilaitokset voivat koulutustehtävässään painottaa myös arvo- ja aatetaustansa, kasvatustavoitteitaan tai erityisiä koulutustehtäviään. Valtio voi myös edistää valtionavustuksin koulutuksen kohdentamista tietyille kohderyhmille, kuten viime vuosina on kohdistettu avustuksia perustaitojen vahvistamiseen ja kototutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien kielikoulutukseen.

Kotoutumiskoulutus omaehtoisena koulutuksena

Kotoutumislain perusteella toteutettavista opinnoista merkittävä osa toteutetaan omaehtoisina opintoina, jolloin koulutuksen rahoitus tapahtuu opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta. Kaikista omaehtoisesti työttömyystuella vuonna 2019 opiskelleista n. 45 prosenttia oli vieraskielisiä.

Omaehtoista koulutusta ovat lisänneet aikuisten perusopetuksen uudistaminen sekä uuden maahanmuuttajille tarkoitetun matalan kynnyksen luku- ja kirjoitustaitoja ja perustaitoja vahvistavan koulutuksen käynnistäminen vuonna 2018. Näillä uudistuksilla vakiinnutettiin aikaisemmin pääasiassa hankintatoimintana toteutettu maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaidon koulutus osaksi koulutusjärjestelmää.

Kotoutumislain perusteella tuettua opiskelua tapahtuu myös muissa koulutusmuodoissa, erityisesti ammatillisessa koulutuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että kotoutumislain mukaan tuettavista omaehtoisista opinnoista noin neljäsosa on perusopetuksen oppimäärän opiskelua, neljännes kieliopintoja, neljännes ammatilliseen koulutukseen valmentavaa opiskelua ja neljännes ammatillisia opintoja.

7.2 Valtionosuusrahoitettu työvoimakoulutus

Ammatillisen koulutuksen ja JTYPL:n säädösten mukaan tutkintoon tai sellaisen osaan johtava toisen asteen ammatillinen koulutus ja korkea-asteen koulutus on OKM:n rahoittamaa ja koulutusta toteuttavat OKM:n järjestämisluvan saaneet koulutuksen järjestäjät tai korkeakoulut. Toisen asteen koulutuksen järjestäjistä n. 60 :llä on järjestämisluvassaan myös valtionosuusrahoitetun työvoimakoulutuksen järjestämistehtävä. Työvoimakoulutuksena järjestetään vain toisen asteen ammatillista koulutusta. Kaikki korkea-asteen koulutus on nk. omaehtoista koulutusta, johon työnhakijat voivat hakeutua normaaleja hakumenettelyjä noudattaen. Pidempikestoisia opintoja voidaan ta-pauskohtaisen harkinnan perusteella tukea työttömyysetuudella enintään 24 kuu-kautta.

Säädösten mukaan valtionosuusrahoitetun työvoimakoulutuksen toteutuksesta ja kohdentumisesta TE-hallinto ja koulutuksenjärjestäjät käyvät jatkuvaa vuoropuhelua, jossa sovitaan kuinka ko. koulutukselle kohdennetut opiskelijavuodet käytännössä käytetään eri tarkoituksiin.

8 Työvoimapalvelujen hankintajärjestelmä

Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi tuottaa JTYPL:ssä tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta. Työvoimapalvelut ovat TE-toimistojen

henkilöasiakkaille, yrityksille ja yhteisöille tarjoamia TE-palveluja, joilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta, työnhakijoiden työllistymistä sekä maamme väestön työllistymiskyvyn kehittymistä.

Työvoimakoulutuksena hankitaan ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, joka ei johda tutkintoon tai sellaiseen osaan – erilaisia koulutusasteista riippumattomia räätälöityjä jatko- ja täydennyskoulutustyyppisiä koulutusohjelmia sekä yrittäjäkoulutusta – joko kokonaan TE-hallinnon rahoittamana tai yhdessä työnantajien kanssa suunniteltuina tai hankittuina koulutuksina. Lisäksi hankitaan maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta, joka sisältää kieli- ja yhteiskuntaopintojen lisäksi työllistymistukevia sisältöjä ja työharjoittelun. Kotoutumiskoulutusta järjestetään myös omaehtoisina opintoina, joita edellytysten täytyessä voidaan tukea työttömyysetuudella.

Työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmän organisointi

ELY-keskukset ohjaavat TE-toimistoja niiden tavoitteiden saavuttamisessa ja palvelujen kehittämisessä työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys-, yrittäjä- ja työvoimapolitiikan sekä maahanmuuttopolitiikan mukaisesti. Lisäksi ELY-keskukset ohjaavat ostopalveluna tuotettavien työvoimapolvelujen suunnittelua, seuranta ja kehittämistä ja hankivat palveluja yhteistyössä TE-toimistojen kanssa. 15 ELY-keskusta ja 15 TE-toimistoa muodostavat 15 alueella 30 viraston valtakunnallisen verkoston, jolla on useita kymmeniä toimipisteitä. Näiden lisäksi TE-toimistot ovat läsnä kaikissa monialaisissa TYP-yhteisöpalveluissa sekä nuorten ohjaamoissa. Näitä on yhteensä n. 100.

ELY-keskus vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. TE-toimisto voi hankkia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ELY-keskuksen määrittämässä rajoissa. ELY-keskukset sekä TE-toimistot voivat myös yhdessä suorittaa hankintoja.

KEHA-keskus tuottaa kaikilla alueilla yhteisiä valtakunnallisia palveluja, kuten valtakunnallisten tieto- ja viestintäjärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon, henkilöstökoulutusta, viestintää ja ennakoititietoja. TE-palveluilla on yhteinen valtakunnallinen verkko- ja puhelinpalvelujen kokonaisuus TE-ASPAn, joka tarjoaa kansalaisille ohjaus- ja neuvontapalveluja, työttömyysturva- ja koulutusneuvontaa, tietoa yrityksille yrityspalveluista ja muista työvoimapolveluista.

TE-toimistoilla ja ELY-keskuksilla on käytössään yhteiset tietojärjestelmät, joissa on tiedot työnhakijoista, yrityksistä ja muista työnantajista, kolmannen sektorin toimijoista sekä koulutus- ja muiden työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoajista. Tulevaisuudessa työmarkkinatori tulee edelleen laajentamaan järjestelmien kattavuutta.

ELY-keskukset ja TE-toimistot tuottavat itse jatkuvasti asiakaskontakteihin perustuvaa ennakoititietoa työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän tilanteesta ja sen muutoksista. Molemmilla on lisäksi laajat alueelliset ja valtakunnalliset verkostot. Ennakointitoiminnassa hyödynnetään verkostojen tuottaman tiedon lisäksi erilaisten tieto- ja tilastointijärjestelmien tuottamaa tietoa, KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten asiantuntijoiden ja tutkijoiden tuottamia toimialaraportteja sekä TE-toimistojen ja ELY-keskusten laajan

asiakaskontaktirajapinnan tuottamaa aineistoa ja ns. ”hiljaisia signaaleja”. Ennakointitietoa ja tilannekuvaa työmarkkinoista tuotetaan ja analysoidaan myös TEM:ssä.

TE-palvelujen rahoitus tapahtuu valtion talousarviosta kaksivuotisella siirtomäärärahalta momentilta 32.30.51. Momentin määrärahaa voidaan käyttää tarpeen mukaan joustavasti kaikkiin JTYP-laisissa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin. Rahoituksen kohdentamista voidaan kesken vuoden kohdentaa tarvittaessa uudelleen, eikä sitä jaeta kaikkea kerralla, mikä antaa ministeriölle mahdollisuuden nopeaan alueiden lisäresursointiin tilanteen niin vaatiessa.

Yhteishankinta

TE-toimistot ja ELY-keskukset suunnittelevat ja toteuttavat ammatillisesti suuntautunutta koulutusta yhteistyössä työnantajien kanssa (yhteishankintakoulutus). Koulutusohjelmat ovat työnantajien tarpeista lähtien räätälöityjä, koulutusasteista riippumattomia ja ei-tutkintoon johtavia. Yhteishankintakoulutuksella yritys voi etsiä ammattitaitoisia työntekijöitä, silloin kun yrityksen tarvitsemia osaajia ei valmistu muusta koulutuksesta, saada henkilöstölleen räätälöityä – tai lisäkoulutusta, jota toteutetaan esimerkiksi määräaikaissalomautustilanteissa sekä auttaa taloudellisesta tai tuotannollisesta syystä irtisanottuja työntekijöitään löytämään uuden ammatin tai työpaikan tai tukea toistaiseksi lomautettuja työntekijöitään.

Yhteishankinta kytkeytyy tyypillisesti yritysten kehittämishankkeisiin ja positiivisiin tai negatiivisiin muutostilanteisiin. ELY-keskuksilla on vahva liittymäpinta TKI- ja BF-toimintaan, mikä tukee alueiden ja niiden elinkeinotoiminnan kasvustrategioita. Tämän lisäksi käytettävissä ovat yritysten kehittämispalvelut, uuden yritystoiminnan käynnistämisen tukemiseen tarkoitettu starttiraha sekä rekrytointitukena käytettävä palkkatuki, jolla voidaan tukea osaamisen kehittämistä työvoimakoulutukseen liitettynä ja mm. op-
pisopimuskoulutuksen aikana.

ELY-keskus vastaa työvoimakoulutusten hankintaprosessin läpiviennistä. Koulutukset hankitaan tarjouskilpailun perusteella noudattaen julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Pääosin hankinnat perustuvat alueiden omiin ennakoituihin tarpeisiin, mutta jatkuvasti tehdään myös valtakunnallisia keskitettyjä yhteisiä hankintoja verkostoissa sovitulla tavalla. Kokonaisuuteen liittyy myös muutosturvan toimintamalli, jolla voidaan tukea yksilöitä ja yrityksiä laajoissa lomautus- ja irtisanomistilanteissa. Samoin verkosto kykenee toteuttamaan laajoja paikallisia tai valtakunnallisia rekrytointikampanjoita positiivisiin rakennemuutostilanteisiin (esim. meriteollisuus ja autoteollisuus).

Varsinaisen yhteishankintana toteutetun työvoimakoulutuksen lisäksi on kehitetty myös malleja, joissa työnantaja maksaa suoraan koulutuspalvelun toteuttajalle korvauksen työpaikalla tapahtuvan oppimisen ohjauksesta. Tällaisia ovat F.E.C- koulutus (Further Educated for Companies) sekä kehittämiskoulutus eli KEKO.

Kotoutumiskoulutus

ELY-keskukset hankkivat työvoimakoulutuksena myös maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta, jonka organisoinnissa hyödynnetään pääosin yleisiä työvoimakoulutuksen rakenteita ja käytäntöjä. Muusta työvoimakoulutuksesta poiketen koulutuksen toteuttamista ohjaa valtakunnallisesti opetushallituksen antama Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet. Maahanmuuttajien määrät ja osaamisaustat vaihtelevat alueiden ja eri ajankohtien välillä voimakkaasti, minkä vuoksi koulutushankinnat räätälöidään kulloinkin vallitseviin alueellisiin tarpeisiin vastaavaksi. Viime vuosina on kehitetty myös verkkokoulutuksia alueille, joilla esimerkiksi korkeakoulutettujen maahanmuuttajien määrä on pieni ja jakautunut laajalle alueelle. Kotoutumiskoulutusta järjestävät sekä yksityiset koulutuksen järjestäjät että oppilaitokset.

Kotoutumiskoulutukseen ohjautuminen kytkeytyy TE-toimiston järjestämään kotoutumislain mukaiseen alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan, joiden osana kartoitetaan muun muassa kielitaidon lähtötaso ja oppimisvalmiuksia. Koulutuksen järjestäjän ja TE-toimiston yhteistyössä laaditaan jatkosuunnitelma täydentäviin opintoihin haakeutumiseksi, ellei henkilö ole työllistymässä. Kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa on viime vuosina mm. valtakunnallisin ohjein pyritty lisäämään työelämälähtöisyyttä ja ammatillisuutta sekä edistämään joustavia siirtymiä esim. ammatilliseen koulutukseen tai palkkatuettuun työhön.

Jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi (Liite 2.)

