

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta sekä muutettaviksi Opetushallituksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia ja perusopetuslakia. Esitys liittyy hallitusohjelman mukaiseen parlamentaariseen jatkuvan oppimisen uudistukseen.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskuksen perustamisen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat yhdessä palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta. Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä ja opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi palvelukeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoititiedon analysointi, erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskuksen yhteydessä toimisi valtioneuvoston nimittämä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka jäsenet olisivat ministeriöiden ja työelämän edustajia.

Palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaiseen tutkintokoulutuksen järjestämiseen, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen sekä yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen. Palvelukeskus voisi myös hankkia koulutusta. Koulutuksen järjestämisen rahoittamisen lisäksi palvelukeskus voisi rahoittaa koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa.

Palvelukeskuksen perustamisen lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä lakiteknisiiä muutoksia, joilla selkeytettäisiin Opetushallituksen erillisyyksiköiden organisatorisesti riippumatonta asemaa. Perusopetuslakiin tehtäisiin teknislouenteinen korjaus.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2021. Perusopetuslain muutos on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan jo 1.8.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Jatkuvan oppimisen nykytila ja keskeiset muutostekijät.....	7
2.1.1 Toimintaympäristön muutos	7
2.1.2 Jatkuvaa oppimista tukevat osaamisen kehittämisen muodot	7
2.1.3 Osaamispalveluiden rakenne.....	8
2.1.4 Palveluiden kohdentuminen	9
2.1.5 Keskeisten politiikkatavoitteiden toimeenpano ja arviointi	10
2.2 Erillisyksikön oikeudellinen asema.....	10
3 Tavoitteet.....	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.1.1 Palvelukeskuksen perustaminen.....	12
4.1.2 Palvelukeskuksen tehtävät	14
4.1.2.1 Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi.....	14
4.1.2.2 Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointitiedon analysointi.....	15
4.1.2.3 Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville.....	15
4.1.2.4 Alueellisten palveluekosysteemien ja yliaalueellisen yhteistyön tuki	17
4.1.3 Palvelukeskuksen hallintomalli.....	18
4.1.4 Opiskelijavalinta ja opiskelijan oikeusasema.....	18
4.1.5 Erillisyksikön oikeudellisen aseman tarkentaminen	19
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2.1.1 Julkistaloudelliset vaikutukset	19
4.2.1.2 Vaikutukset yksilöiden taloudelliseen asemaan	21
4.2.1.3 Vaikutukset yritysten taloudelliseen asemaan.....	21
4.2.1.4 Kansantaloudelliset vaikutukset.....	22
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	23
4.2.2.1 Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön.....	23
4.2.2.2 Vaikutukset Opetushallitukseen.....	24
4.2.2.3 Vaikutukset korkeakouluihin ja oppilaitoksiin	24
4.2.2.4 Vaikutukset ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja KEHA-keskukseen	26
4.2.2.5 Vaikutukset kuntiin	26
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	28
4.2.3.1 Vaikutukset työllisyyteen.....	28
4.2.3.2 Vaikutukset yksilöiden osaamisen kehittämiseen	30
4.2.3.3 Vaikutukset perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen	32
4.2.3.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	33
4.2.3.5 Vaikutukset vähemmistöihin.....	34

4.2.3.6	Vaikutukset maahanmuuttajien asemaan	35
4.2.3.7	Vaikutukset työelämään	36
4.2.3.8	Vaikutukset alueisiin	36
4.2.3.9	Vaikutukset digitaalisiin palveluihin	36
4.2.3.10	Tietosuojavaikutukset ja henkilötietojen käsittely	37
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	40
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	40
5.1.1	Nykyjärjestelmän kehittäminen	40
5.1.1.1	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	40
5.1.1.2	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	43
5.1.2	Palvelukeskuksen hallinnollisen sijoittamisen ja hallintomallin vaihtoehtojen arviointi	44
5.1.3	Vaihtoehdot rahoitusmuodoille	46
5.2	Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	48
6	Lausuntopalaute	49
6.1	Lausuntokierros	49
6.2	Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	54
7	Säännökohtaiset perustelut	55
7.1	Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta	55
1 luku	Yleiset säännökset	55
2 luku	Koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittaminen	61
3 luku	Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset	66
4 luku	Voimaantulo	72
7.2	Laki Opetushallituksesta	72
7.3	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta	74
7.4	Laki vapaasta sivistystyöstä	74
7.5	Perusopetuslaki	74
8	Voimaantulo	76
9	Toimeenpano ja seuranta	76
10	Suhde muihin esityksiin	77
11	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	77
	LAKIEHDOTUKSET	81
1.	Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta	81
2.	Laki Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta	86
3.	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta	87
4.	Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta	88
5.	Laki perusopetuslain 40 §:n muuttamisesta	89
	LIITE	90
	RINNAKKAISTEKSTIT	90
2.	Laki Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta	90
3.	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta	92
4.	Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta	93
5.	Laki perusopetuslain 40 §:n muuttamisesta	94

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa keskeisenä tavoitteena on, että koulutus- ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Hallitusohjelmaan sisältyy parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus, jolla vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksen kokonaistarkastelussa otetaan huomioon koko koulutuspolun koulutuksen tarjonnan ja rahoituksen, sosiaaliturvan, muutosturvan, työttömyysturvan, omaehtoisen ja työvoimakoulutuksen sekä osaamisen tunnistamisen niveltymisen uuteen järjestelmään. Jatkuvan oppimisen uudistus toteutetaan kolmikantaisena yhteistyönä yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa.

Hallitusohjelma sisältää uudistusta linjaavat, tähän hallituksen esitykseen liittyvät seuraavat kirjaukset:

- Eri koulutusasteiden toimintaa, ohjausta ja rahoitusta kehitetään siten, että Suomeen syntyy kattava tarjonta työelämälähtöisiä, monimuotoisia jatkuvan oppimisen koulutuskokonaisuuksia.

- Kehitetään rakennemuutoksen ennakkointia. Kiinnitetään erityistä huomiota aloihin, joihin kohdistuu muutospaineita teknologian kehityksen ja ilmastonmuutoksen seurauksena.

- Lisätään työelämässä muunto-, täydennys- ja erikoistumiskoulutuksia. Tavoitteena on jatkuvan oppimisen edistäminen, työntekijöiden työsuhteturvan parantaminen, aikuisten puuttuvien perustaitojen vahvistaminen sekä eri alueiden ja toimialojen työvoimatarpeeseen vastaaminen.

- Luodaan kattavat elinikäisen ohjauksen palvelut, jotta kaikilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkuvaan oppimiseen ja jotta osaamisen kehittämistä ohjataan yksilön ja yhteiskunnan kannalta strategisesti. Ohjauksen avulla tuetaan myös aliedustettujen ryhmien osallistumista.

- Kehitetään yksilöiden erilaisten tarpeiden pohjalta uusia kustannustehokkaita palvelumuotoja. Erityisenä painopisteenä otetaan huomioon vähän koulutetut, uudelleen koulutettavat työttömät ja työttömyysuhan alla olevat.

- Kehitetään korkeakoulujärjestelmää oppijan ja jatkuvan oppimisen alustaksi. Eri statuksella toimivat oppijat – tutkinto-opiskelijat, elinikäiset oppijat ja opiskelupaikkaa vaille olevat – voisivat opiskella joustavasti opintoja kaikkien Suomen korkeakoulujen tarjonnasta organisaatio-rajista ja maantieteellisistä rajoituksista riippumatta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta valmistellaan samanaikaisesti muun hallinnon ja palveluiden kehittämistyön kanssa. Pääministeri Marinin hallitus on uudistamassa muun muassa työllisyyden hoidon rakenteita ja aluehallintoa. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa noin 230 000 työnhakija-asiakasta siirrettiin maaliskuun 2021 aikana kuntien vastuulle. Tavoitteena on parantaa työnhakijoiden palvelupolkua mahdollistamalla nykyistä paremmin kuntien oma suunnittelu ja kehittämistyö vaikuttavan prosessin aikaansaamiseksi. Kunnat koovat työnhakijan tueksi niiden itse ylläpitämiä ja muita palveluita ja kiinnittävät toimeenpanton alueen elinkeinojen kehittämiseen. Hallitus hyödyntää työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta saatuja kokemuksia uudistaessaan laajemmin työllisyyden hoidon rakenteita. Syksyn

2020 budjettiriihessä hallitus päätti työvoimapalveluiden siirrosta paikallistasolle. Valmistelu on jo käynnistetty.

Vuoden 2020 syksyllä selvitettiin parlamentaarisesti, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. Selvityksessä ehdotetaan, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät 1.1.2026. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluvat terveydensuojelu, tupakkavalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta. Selvityksessä esitetään harkittavaksi monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen jatkotarkastelu. Selvityksen mukaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi tehdä toimintaympäristön muuttuessa ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta. Toteutuessaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi selvityksen mukaan kohdistaa maakuntien liittojen nykyisiin hoitamiin tehtäviin, mutta mahdollisesti myös muihin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin tehtäviin.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen operatiivinen toiminta alkaisi ennen mainittujen pysyvien uudistusten käynnistymistä, mutta työllisyyden kuntakokeilun käynnistymisen jälkeen. Palvelukeskuksen toiminnan tuloksellisuuden kannalta on olennaista, että yhteistyö uudistuviin alueellisiin rakenteisiin luodaan jo niiden valmisteluvaiheessa. Hallituksen toteuttamat uudistukset muodostavat kokonaisuuden, joka vastaa yhteiskunnan ja työelämän mittavaan muutokseen.

1.2 Valmistelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Jatkuvan oppimisen uudistus –hankkeen 25.9.2019. Hanke jatkuu 31.3.2023 saakka.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen ryhmä teki 14.5.2020 linjauksen jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista koskevista suuntaviivoista. Yksi keskeinen tavoite on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen on aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle annettiin tehtäväksi linjausten pohjalta selvittää, miten eri toimijoiden yhteinen jatkuvan oppimisen politiikka ja palvelurakenne olisi tarkoituksenmukaista organisoida ja toimeenpanna kansallisella ja alueellisella tasolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön 23.6.2020 julkaisemassa selvityksessä¹ ehdotettiin perustettavaksi osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus Opetushallituksen yhteyteen niin sanottuna erillisyyksikkönä. Selvityksessä todetun mukaisesti yksikön keskeisiä tehtäviä olisivat työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi, asiakas- ja yritysohjaus, kysynnän ja tarjonnan analyysi ja koordinointi sekä osaamispalveluiden hankinta.

Hallitus päätti vuoden 2021 talousarviota koskevassa budjettiriihessä 14.—15.9.2020, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö valmistelevat yhteistyössä työelämän järjestöjen ja aluehallinnon kanssa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamista siten, että se voi aloittaa toimintansa vuonna 2021. Budjettiriihen kirjauksissa todetaan,

¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Selvitys jatkuvan oppimisen palveluorganisaation perustamisesta. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/83d58d9a-95e5-425b-9b21-8328982e883b/8c80d204-84b8-4555-ac3c-a14aad1cbcec/MUISTIO_20200820115641.pdf

että tavoitteena on työikäisen väestön osaamisen kehittäminen ja työllisyysasteen nosto. Palvelukeskus toimii lähellä työelämää ja edistää työelämässä tapahtuvan oppimisen muotoja. Palvelukeskuksen hallinnosta ja ohjauksesta vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä työelämän järjestöjen kanssa. Tarkemmat hallinnolliset ratkaisut valmistellaan osana kokonaisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö asettivat riihikirjauksen toimeenpanoa varten valmisteluryhmän. Sen jäseniksi nimettiin edustajat ministeriöistä, työelämäjärjestöistä, Kuntaliitosta, Opetushallituksesta, ELY-keskuksista sekä TE-hallinnosta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö järjestivät keskustelutilaisuuden sidosryhmille 23.11.2020 jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta. Tilaisuuteen osallistui koulutuksen järjestäjien, palveluntuottajien, opiskelijoiden ja muiden sidosryhmien edustajia sekä valmisteluryhmän jäseniä. Valmisteluryhmän väliraportti valmistui 7.12.2020. Väliraportissa tarkasteltiin palveluyksikön tehtäviä, sijoittamispaikkaa ja resursseja koskevia vaihtoehtoja.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen ryhmä hyväksyi jatkuvan oppimisen uudistusta koskevat linjaukset² 17.12.2020. Linjauksissa todetaan, että palveluiden tueksi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmässä tarvitaan koordinaatiota ja rakenne, jolla voidaan edistää osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa, ennakoida osaamistarpeita, uudistaa ja hankkia osaamispalveluita sekä tukea alueiden yhteistyörakenteita.

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä sekä työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä ovat käsitelleet jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta ja hallituksen esitystä useaan kertaan valmistelun aikana.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot laaja-alaisesti keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 1.3.—25.3.2021. Lausuntoaika oli ohjeellista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyempi esityksen kiireellisyyden vuoksi, koska esityksessä ehdotetun palvelukeskuksen toiminta on linjattu käynnistettäväksi vuoden 2021 aikana. Lausuntotiivistelmä on luettavissa hallituksen esityksen hankesivuilla.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen valmistelusta ilmoitettiin alueellistamisen koordinaatioryhmälle 7.1.2021. Asia käsiteltiin alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessa 20.4.2021. Alueellistamisen koordinaatioryhmä puolsi opetus- ja kulttuuriministeriön esitystä sijoittamisselvityksen tekemättä jättämisestä.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 13.4.2021.

Hallituksen esitys on ollut arvioitavana lainsäädännön arviointineuvostossa. Arviointineuvosto antoi esityksestä lausunnon 27.4.2021 ja arviointineuvoston asiassa antama lausunto on luettavissa osoitteessa <https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM008:00/2021>.

² Valtioneuvosto (2020). Osaaminen turvaa tulevaisuuden: Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset (Valtioneuvoston julkaisuja 2020:38). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-610-5>

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Jatkuvan oppimisen nykytila ja keskeiset muutostekijät

2.1.1 Toimintaympäristön muutos

Työikäisen väestön tulevaisuuden osaamistarpeisiin vaikuttavia keskeisimpiä muutostekijöitä ovat globalisaatio, teknologinen muutos ja väestön ikärakenteen muutos. Teknologinen kehitys muuttaa kansalaisten arkea ja työtä. Työtehtäviä katoaa ja niiden tilalle syntyvissä töissä tarvitaan pääasiassa korkeakoulutasoista osaamista. Pelkkä peruskoulu ei enää riitä työllistymiseen. Itsensä työllistämisen uudet muodot lisääntyvät ja haastavat monelta osin perinteisen työelämän toimintamallit. Väestökehitys edellyttää muun muassa maahanmuuton lisäämistä ja ikääntyvien osaamisen parempaa hyödyntämistä.

Talouden rakennemuutos on nopeutumassa koronapandemian myötä. Ellei väestön osaaminen vastaa työelämän uusia vaatimuksia, ei kasvavien toimialojen potentiaalia työmarkkinoiden uudistajana ja talouden veturina saada hyödynnettyä. Sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta on sitä parempi, mitä vähemmän työstä työhön siirtyminen tapahtuu työttömyyden kautta. Ilman hallittuja osaamispanostuksia edessä on talouden uudistumista jarruttava osaajapula ja samaan aikaan paheneva heikosti koulutettujen työttömyys.

Suomen panostus aikuiskoulutukseen sekä aikuisten osaaminen ja osallistuminen ovat hyvää tasoa. Osaaminen ja osallistuminen kuitenkin kasautuvat ja perustaidoissa on yhä puutteita saadoillatuhansilla. Korkeasti koulutetut ja hyvässä työmarkkina-asemassa olevat osallistuvat aikuiskoulutukseen huomattavasti enemmän kuin matalapalkkaiset ja heikon peruskoulutuksen omaavat. Osallistumiserot eivät juuri ole pienentyneet, vaikka erilaisia toimenpiteitä on tehty. Työikäisten koulutuskysyntä kohdentuu voimakkaasti korkeakoulujen ja oppilaitosten tutkintoon johtavaan koulutukseen.

Jatkuvan oppimisen nykytilaa, sen haasteita ja muutostarpeita on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston julkaisussa jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjauksista.

2.1.2 Jatkovaa oppimista tukevat osaamisen kehittämisen muodot

Työikäisille järjestettävän koulutustarjonnan ja neuvonta- ja ohjauspalvelujen osalta keskeisimpiä toimijoita ovat koulutus-, ohjaus- ja työllisyyspalveluja järjestävät oppilaitokset, korkeakoulu ja muut organisaatiot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä *ELY-keskus*), työ- ja elinkeinohallinnon palvelut (jäljempänä *TE-palvelut*) ja Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle kuuluvat perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, korkeakoulu, vapaa sivistystyö sekä taiteen perusopetus. Työikäiset voivat hakeutua kaikkiin näihin koulutusmuotoihin, ja osassa niistä järjestetään myös erityisesti aikuisille räätälöityjä koulutuskokonaisuuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on myös tutkintoon johtava työvoimakoulutus. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on tutkintoon johtamaton työvoimakoulutus. Julkisista työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1139/2020) nojalla työvoimaviranomaiset voivat kuitenkin 30.6.2022 saakka tietyin edellytyksin hankkia työvoimakoulutuksena myös korkeakoulututkintoon johtavia opintoja. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa suuresta osasta työikäisten koulutuksen aikaisia etuuksia kuten aikuiskoulutustuesta.

Erityisesti työikäisille suunnattuun koulutustarjontaan suunnattiin vuoden 2021 talousarviossa noin 525 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 aikuisten perusopetukseen osallistui noin 4 000—5 000

opiskelijaa, perusopetuksen aineopinnoissa suoritettiin noin 15 000 kurssia, aikuisten lukiokoulutuksessa oli noin 6 500 opiskelijaa ja lukion aineopinnoissa suoritettiin noin 9 300 kurssia. Avoimessa ammattikorkeakoulussa oli noin 74 400 osallistujaa, avoimessa yliopistossa noin 114 600 osallistujaa ja erikoistumiskoulutus noin 1 500 osallistujaa. Kansalaisopistoissa suoritettiin yhteensä yli 2 026 000 opetustuntia, kansanopistoissa yli 224 400 opiskelijaviikkoa, opintokeskuksissa noin 215 900 opetustuntia ja kesäyliopistoissa noin 91 500 opetustuntia. Ammatillisessa tutkintoon johtavassa työvoimakoulutuksessa opiskeli noin 13 200 opiskelijaa ja tutkintoon johtamattomassa työvoimakoulutuksessa aloitti noin 31 900 opiskelijaa.

Lisäksi työikäiset osallistuvat ammatilliseen koulutukseen ja korkeakoulujen tutkintokoulutukseen, joihin suunnattiin vuoden 2021 talousarviossa yhteensä yli 3,16 miljardia euroa. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät, ammattikorkeakoulut ja yliopistot päättävät itse saamansa rahoituksen sisäisestä kohdentamisesta, joten tietoa rahoituksen kohdentumista työikäisille ei ole saatavilla. Opetushallituksen ylläpitämän Koski-tietovarannon uusimman tiedon mukaan ammatillisessa koulutuksessa (mukaan lukien ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus ja muu ammatillinen koulutus) opiskeli vuonna 2020 yhteensä noin 315 000 opiskelijaa, joista yli 21 100 työvoimakoulutuksessa. Kaikista opiskelijoista yli 25-vuotiaita oli 53 prosenttia. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen tietojen mukaan ammattikorkeakoulujen tutkintokoulutuksessa opiskeli vuonna 2020 yhteensä yli 147 000 opiskelijaa, joista 36 prosenttia oli yli 30-vuotiaita. Yliopistojen alemmassa ja ylemmässä korkeakoulututkintokoulutuksessa opiskeli vuonna 2020 yhteensä noin 137 000 opiskelijaa, joista 27 prosenttia oli yli 30-vuotiaita.

Tarkempi kuvaus jatkuvan oppimisen nykyisestä järjestelmästä on mukana jatkuvan oppimisen uudistuksen hankesivuilla julkaistussa tausta-aineistossa³.

2.1.3 Osaamispalveluiden rakenne

Työikäisen väestön julkisesti rahoitettujen osaamispalveluiden rakenne on hajautunut ja määrittynyt hallinnonaloittain. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön toimijat ja korkeakoulut järjestävät laajasti työikäiselle aikuisväestölle soveltuvia osaamispalveluita, joihin voi hakeutua kokemansa tarpeen ja omien tavoitteidensa perusteella. ELY-keskukset hankkivat etupäässä työttömille osaamisen kehittämispalveluita, joissa tavoitteena on työllistyminen ja päätös koulutuksen aloittamisesta tehdään yhteistyössä TE-toimiston kanssa. Työttömien omaehtoisessa koulutuksessa hyödynnetään julkisen valvonnan alaisten koulutusorganisaatioiden tarjontaa ja niille opetus- ja kulttuuriministeriön kautta osoitettua perusrahoitusta.

Hajautettu palvelurakenne on tarjonnut yksilöille mahdollisuuden hakeutua tarjolla olevaan koulutukseen silloin kun se omien tavoitteiden ja mahdollisuuksien osalta on ollut tarkoituksenmukaista tai silloin kun siitä on yhdessä TE-toimiston kanssa sovittu. Hajautetussa järjestelmässä ei kuitenkaan ole kyetty muodostamaan kokonaiskuvaa työikäisen väestön ja työelämän osaamistarpeista eikä muotoilemaan yhtenäisiä politiikkatavoitteita työelämän muutokseen vastaamiseksi.

Työikäisen väestön ja työelämän tarpeita koskeva tietotuotanto mukaan lukien ennakointitoiminta on rakennettu palvelemaan erilaisia tavoitteita, mikä on johtanut muun muassa siihen,

³ Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Jatkuvan oppimisen nykyinen palvelujärjestelmä: Aikuisille tarkoitetut koulutusmuodot koulutusjärjestelmässä ja työvoimakoulutus, opiskelun aikainen toimeentulo ja koulutuksen kustannusten verotus. Tausta-ainestoa jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjauksiin. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/83d58d9a-95e5-425b-9b21-8328982e883b/ea8387fb-2b4f-4ed2-bd2e-90d83ab2fe97/JULKAISU_20201217053816.pdf

että osaamistarpeen ennakoinnin eri aikajänteet tuottavat vaikeasti ymmärrettäviä ja osin keskenään ristiriitaisia tuloksia. Tästä on aiheutunut se, että aikuisten ja työikäisen väestön ohjaaminen osaamispalveluihin ei perustu yhdessä analysoituun ja jaettuun tietoon. Yhteistä politiikkalohkot ylittävää tilannekuvaa työelämän muutoksesta ja siihen liittyvistä osaamistarpeista ei ole.

2.1.4 Palveluiden kohdentuminen

Nykyinen palvelurakenne ei ole kyennyt vastaamaan eri väestöryhmien osaamistarpeisiin ja riittävästi tukemaan eheää työuraa. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD arvioi 19.2.2020 julkistamassaan arviointiraportissa⁴, että Suomella on kehittynyt koulutusjärjestelmä, joka tarjoaa monipuolisia osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia työikäisille eri koulutusasteilla. Osallistuminen ja osaaminen ovat korkealla tasolla. Samalla jatkuvan oppimisen järjestelmässä on kuitenkin merkittäviä koulutuksen kohdentumiseen liittyviä haasteita, mikä konkretisoituu koulutuksen voimakkaana kasautumisena, eräiden ryhmien jäämisenä kokonaan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle sekä työvoiman kohtaanto-ongelmana.

OECD kiinnitti arvioinnissaan huomiota siihen, että Suomen koulutusjärjestelmä on universaali, avoin ja läpäisevä, mutta heikot perustaidot omaavilla ei aina ole riittäviä valmiuksia hyödyntää sitä. Tutkintopainotteinen koulutustarjonta voi vähentää tiettyjen kohderyhmien osallistumishalukkuutta. Universaalien koulutustarjonnan sivuvaikutus on, että se harvoin kohdentuu suoraan tietyille kohderyhmille. Monista OECD-maista poiketen Suomessa ei ole rakennetta, jonka tavoitteena on motivoida heikot perustaidot omaavia aikuisia ja systemaattisesti tukea heitä perustaitojen hankkimisessa ja vahvistamisessa. Kuitenkin siitä on näyttöä, että aikuiset, erityisesti heikot perustaidot omaavat, tarvitsevat nimenomaan heille räätälöityä koulutusta. Opiskelun tulee olla käytännöllistä ja kytkeytyä ongelmanratkaisutilanteisiin ja relevanttiin kontekstiin. Lyhyempien, työhön liittyvien ja tunnustettujen aikuiskoulutusmahdollisuuksien puuttuminen näyttää estävän monien heikot perustaidot omaavien aikuisten koulutukseen osallistumista.

OECD:n esiin nostamia haasteita tukevat muissa tutkimuksissa ja selvityksissä tehdyt havainnot. Tutkimuksissa on todettu, että aikuiskoulutukseen osallistumiseksi ja työelämässä pärjäämiseksi yksilöiltä näytetään vaadittavan vahvaa toimijuutta⁵ ja että matalasti koulutettuja on vaikea kannustaa osallistumaan aikuiskoulutukseen kohdentamattomilla instrumenteilla⁶. Aliedustettujen ryhmien osalta olennaista on, että kullekin ryhmälle tarjotaan palveluita suhteessa niihin syihin, joiden vuoksi he ovat jääneet aikuiskoulutuksen ulkopuolelle ja että heidät tavoitetaan⁷.

Osaamispalvelujen kohdentumisessa on myös alakohtaisia ja alueellisia puutteita, mikä näkyy erilaisina työvoiman kohtaanto-ongelmina. Koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmien ohella

⁴ OECD (2020). Continuous Learning in Working Life in Finland, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/25206125>

⁵ Eteläpelto, A., Heiskanen, T., & Collin, K. (2011). Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Aikuiskasvatuksen 49. vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.

⁶ Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & Wolter, S. C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7–8), 569–583.

⁷ Lehtonen, E. & Mielityinen, I. (2012). Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 27. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

työelämän muutos vaikuttaa spesifillä tavalla myös muiden ryhmien osaamistarpeisiin. Esimerkiksi tietyllä toimialalla koettava rakennemuutos edellyttää usein voimavarojen suuntaamista ja kohdentamista. Vaikka tarjontaa on, yksilön on vaikea koostaa itselleen tarvittavia osaamispalveluita tai koulutuskokonaisuuksia, ja toisaalta elinkeinoelämän ja julkisen sektorin on vaikea löytää tarpeidensa mukaisia osaamispalveluita. Nykyisellä palvelurakenteella on lisäksi vaikea vastata sellaisiin tarpeisiin, jotka edellyttävät esimerkiksi uudenlaisia koulutuskokonaisuuksia ja niihin liittyvien tukitoimien tarjoamista alueen elinkeinojen tai erityisessä muutoksessa olevan toimialan tarpeisiin.

2.1.5 Keskeisten politiikkatavoitteiden toimeenpano ja arviointi

Jatkuvan oppimisen ilmiö on jakautunut yhteiskunnassa eri sektoreille. Myös hallinnonalojen sisällä ilmiötä käsitellään osakokonaisuuksina. Se, että jatkuvan oppimisen ilmiö jakautuu yhteiskunnan eri alueille, eri hallinnonaloille ja koulutusjärjestelmässä eri koulutusasteille, on vaikeuttanut jatkuvan oppimisen kokonaistarkastelua. Koherenttien politiikkatavoitteiden muodostaminen ja niiden toimeenpano on ollut vaikeaa. Voimavaroja ei ole kyetty nopeasti ja joustavasti kohdentamaan kansalaisten ja työelämän tarpeiden mukaan.

On myös esitetty kritiikkiä siitä, että työelämä on erityisesti koulutusjärjestelmän osalta ollut koulutusta koskevien tavoitteiden asettamisesta ja toimeenpanosta liian etäällä. Työelämän osallistuminen työikäisen väestön osaamista koskevien tavoitteiden muotoiluun ja toimeenpanoon on ollut satunnaista ja perustunut lähinnä määräaikaisiin hankkeisiin ja työryhmiin. Työelämä ei ole riittävästi kiinnittynyt sellaisiin rakenteisiin, joilla julkinen hallinto tukee muutoksen hallintaa ja edistää kilpailukykyä.

Viimeisten vuosien aikana toteutetut ammatillisen koulutuksen lainsäädännön, korkeakoululainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien uudistukset sekä työttömyysetuuksia koskevat muutokset tukevat työuran aikaista jatkuvaa oppimista. Toimet eivät kuitenkaan riitä työikäisen väestön uudelleen- ja täydennyskoulutushaasteeseen vastaamiseksi.

2.2 Erillisyksikön oikeudellinen asema

Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä säädetään Opetushallituksen erillisyksiköistä. Voimassa olevan säännöksen mukaan Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Mainitut toimijat ovat toimineet Opetushallituksen erillisyksikköinä vuoden 2018 alusta lukien.

Erillisyksiköt ovat Opetushallituksen organisaatiossa toimivia erillisiä yksiköitä, jotka ovat osa Opetushallituksen kirjanpitoyksikköä. Niiden toiminnasta säädetään niitä koskevassa erillislainsäädännössä. Opetushallitus toimii erillisyksikköjen hallintovirastona ja järjestää niille hallinto- ja tukipalvelut. Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle ja ylioppilastutkintolautakunnalle säädettyjen tehtävien luonteen vuoksi on erityisen tärkeää varmistaa tehtävien hoidon itsenäisyys ja riippumattomuus. Erillisyksikköjen perustamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 31/2017 vp) on korostettu, että erillisyksikköjen riippumattoman tehtävähoidon varmistamiseksi Opetushallituksella ei erillisyksikköjen hallintovirastona ole toimivaltaa erillisyksiköille kuuluvien tehtävien suorittamisessa. Opetushallituksen pääjohtajalla on kuitenkin kokonaisvastuu siitä, että Opetushallitus ja sen erillisyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa.

Eduskunnan sivistysvaliokunta on erillisyyksikköjen perustamista koskeneeseen hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (SiVM 4/2017 vp) korostanut, että erillisyyksiköt hoitavat jatkossakin itsenäisesti nykyiset, erillisiin säädöksiin perustuvat tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina. Sivistysvaliokunta myös painotti, että hallituksen esityksessä ehdotettu hallintomalli mahdollistaisi synergiahyötyjen saamisen ja asiantuntemuksen vahvistamisen virastojen hallinto- ja tukipalvelujen osalta. Eduskunnan vastaukseen (EV 49/2017 vp) sisältyvän lausuman mukaan eduskunta edellytti, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan, ja antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen vuonna 2019. Opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui 11.6.2019 professori Olli Mäenpään selvitysmiehenä arvioimaan organisaatiouudistuksen vaikutukset eduskunnan lausumasta ilmenevällä tavalla. Professori Mäenpää antoi 30.9.2019 ministeriölle arviointiraporttinsa (Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan, OKM/30/040/2019).

Selvitysmies Mäenpää arvioi valtionhallintoon kuuluvan hallinnollisen yksikön itsenäisyyttä ja riippumattomuutta neljällä eri arviointiperusteella, joita olivat ulkoinen itsenäisyys, hallintokoneiston sisäinen riippumattomuus, subjektiivinen riippumattomuus ja objektiivinen riippumattomuus (keskeiset johtopäätökset selvitys s. 46—49). Selvityksessä todetaan, että erillisyyksikköjen organisatorisen riippumattomuuden oikeudellisia takeita voidaan pitää yleisellä tasolla oikeasuuntaisina mutta riittämättöminä. Opetushallituksella ei voida katsoa olevan toimivaltaa puuttua siihen, miten erillisyyksiköt toteuttavat niille kuuluvat tehtävät, mutta erillisyyksikön ja hallintoviraston välisen hallinnollisen suhteen perusteet on kuitenkin laissa määritelty hyvin väljästi tai määrittely puuttuu kokonaan. Organisaatiomuutoksen ytimessä olevan hallintovirastomallin peruspiirteet on niin ikään määritelty laissa puutteellisesti. Etenkin Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan päätösvalta suhteessa erillisyyksikköiden riippumattomaan toimintaan on laissa määritelty eräiltä osin epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta aiheuttavalla tavalla. Selvityksessä todetaan, että tällainen laintasoisen sääntelyn avoimuus ja tulkinnanvaraisuus voi vaikuttaa heikentävästi erillisyyksikköiden organisatorisen riippumattomuuden toteutumiseen.

Selvitysmies Mäenpää on todennut, että organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvien lainsäädännön puutteiden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi lainsäädäntöä tulisi täsmentää niin, että sen sisältämä sääntely vastaisi niitä erillisyyksikköiden organisatorisen ja toiminnallisen riippumattomuuden erityisvaatimuksia, jotka ovat hallintovirastomallin toteuttamisen peruslähtökohtia. Mäenpään mukaan välitön täsmennystarve kohdistuu lähinnä Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan toimivaltaan suhteessa Opetushallituksen erillisyyksikköihin. Samalla olisi paikallaan täsmentää laissa myös hallinnollisten tukipalvelujen perusteita ja erillisyyksikköjen toiminnallisen riippumattomuuden sisältöä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen. Tavoitteena on luoda jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi, joka tukisi kansalaisten, yritysten ja muiden työnantajien sekä alueiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja soveltaisi innovaatioita palveluissa ja tuotannossa. Palveluekosysteemin toimintaa tukisi ajantasainen tieto koulutustarjonnasta ja koulutustoimijoiden tarjontakyvystä, yksilöiden ja työelämän osaamisen nopeista kehittämistarpeista ja toisaalta keskipitkän ja pitkän aikavälin koulutustarve-ennakointitieto.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Esityksellä muodostettaisiin työ- ja elinkeinohallinnon, opetushallinnon ja työelämän järjestöjen yhteinen rakenne, jolla vastattaisiin työn ja työelämän muutoksen aiheuttamiin osaamishaasteisiin. Tavoitteena on tarjota palveluita, joilla kansalaisille, yrityksille ja muille työnantajille sekä alueille luotaisiin edellytyksiä sopeutua muutokseen. Tarkoituksena on täydentää työikäisille suunnatun nykyisen koulutustarjonnan aukkoja ja mahdollistaa koulutusmuotojen rajapinnoille sijoittuvien tiettyjen kohderyhmien tarpeisiin räätälöityjen koulutusten toteuttaminen.

Esityksen tarkoituksena on lisätä koko koulutusjärjestelmän sekä muiden osaamispalveluiden tuottajien kykyä toimia nopeasti muuttuvassa maailmassa jatkuvan oppimisen alustana. Tavoitteena on, että koulutus- ja osaamispalveluilla kyettäisiin nykyistä paremmin ennakoivasti vastaamaan työelämän muutokseen. Esitys tukisi alustamaista toimintatapaa koulutuksessa ja korkeakoulujärjestelmän kehittämistä hallitusohjelman mukaisesti oppijan ja jatkuvan oppimisen alustaksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Palvelukeskuksen perustaminen

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, jäljempänä myös *palvelukeskus*, joka edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi palvelukeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänä olisi sen toimialaan liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakoititiedon analysointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus tukisi osaamis- ja työllisyyspalvelujen tuottajia ja toisi jatkuvuutta palvelujen kehittämiseen määräraaikaisten hankkeiden sijaan.

Palvelukeskuksen toimintojen potentiaalisena kohderyhmänä olisi koko työikäinen väestö. Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisellä ja koordinoinnilla, osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoititiedon analysoinnilla sekä alueiden tukitoimilla edistettäisiin työikäisen väestön osaamista ja työuralla etenemistä laajalti samoin kuin yritysten ja muiden työnantajien osaavan työvoiman saatavuutta. Osaamispalveluiden rahoittamisen ja niihin liittyvien osaamisen kehittämisen tukitoimien osalta pääasiallisina kohderyhminä olisivat työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat. Myös työttömät voisivat osallistua koulutuksiin, mutta palvelukeskus ei rahoittaisi työvoimakoulutusta. Kohderyhmiä, toimialoja tai alueita ei etukäteen olisi tarkoituksenmukaista rajata edellä todettua tarkemmin, koska tarpeet ja tilanteet vaihtelevat. Palvelut toteutettaisiin käytössä olevien määrärahojen puitteissa. Palveluiden kohdentamisesta ja sisällöstä päätettäisiin tarkemmin palvelukeskuksen kehittämissuunnitelmassa ja vuosittaisessa toimintasuunnitelmassa.

Palvelukeskuksen toimet olisivat muuta järjestelmää täydentäviä. Palvelukeskuksen tavoitteena olisi kohdentaa osaamis- ja muita palveluita havaitun tarpeen mukaan. Se toteuttaisi tehtävänsä muun muassa rahoittamalla sellaisia osaamispalveluita, jotka edesauttavat ennakkollisesti tietyn

alueen, toimialan tai kohderyhmien tarpeita. Tarkoituksena olisi toteuttaa rajattuja, kohdennettuja toimia, joilla ei tavoitella koko aikuisväestön osaamisen kehittämistä tai ratkaista kohtaanto-ongelmaa kokonaisuudessaan. Alueellisten ekosysteemien tukemisella, ennakoitiedon analysoinnilla ja jakamisella sekä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisellä ja koodinoinnille edistettäisiin muun työikäisten koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonnan vaikuttavuutta. Ammatillisen koulutuksen, korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön perustarjonta loisi jatkossakin määrällisesti suurimman väylän työikäisen väestön osaamispalveluissa. Työvoimakoulutuksella varmistettaisiin erityisesti työttömille suunnatun koulutuksen riittävyys. Työntekijöiden tarjoamalla ja työssä tapahtuvalla oppimisella olisi jatkossakin merkittävä rooli työssä olevien osaamisen kehittämisessä.

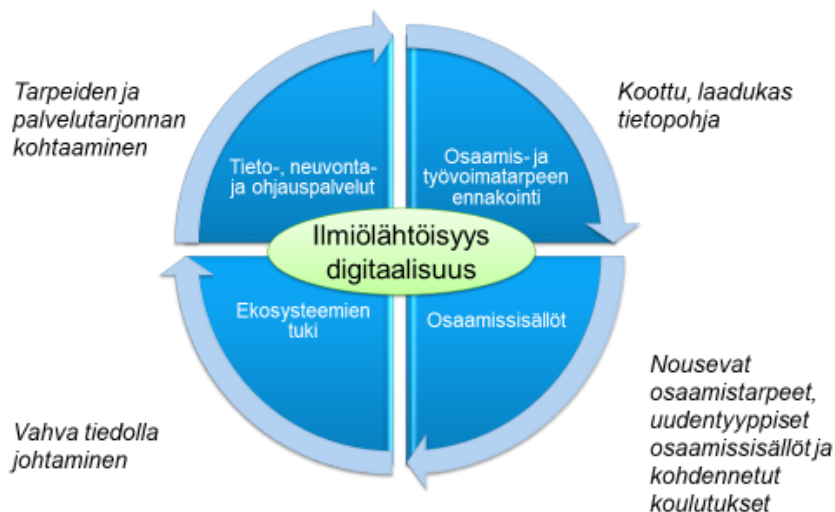
Keräämällä tietopohjaa olemassa olevasta koulutustarjonnasta, muista palveluista ja ennakoitiedosta sekä yhteistyöllä ELY-keskusten ja alueellisten verkostojen kautta muiden toimijoiden kanssa varmistetaan, ettei päällekkäisyyksiä koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonnassa, ennakoitiedon analysoinnissa tai muissa tehtävissä synny.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnan tavoitteena on edesauttaa joustavia siirtymiä työelämässä ja tukea sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä työn muutosta. Samalla palvelukeskus tukisi alueelliset erityispiirteet huomioon ottavaa elinkeinon kehittämistä. Esitetyissä palvelukeskuksen tehtävissä on haluttu jättää sen toiminnalle riittävästi liikkumatilaa suhteessa toimintaympäristön muutokseen. Palvelukeskuksen toiminnan tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä päätettäisiin kehittämissuunnitelmassa ja vuosittaisista painopisteistä toimintasuunnitelmassa.

Palvelukeskuksen tehtävät muodostaisivat toiminnallisen kokonaisuuden, jonka kautta tavoitellaan uutta vaikuttavuutta. Ennakoitietoa ja sen analysointi muodostaisi perustan palvelukeskuksen koko toiminnalle. Kohdennetulla osaamistarjonnalla vastattaisiin tunnistettuihin tarpeisiin. Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja kehittämällä edistettäisiin osaamistarpeiden tunnistamista ja palvelutarjonnan tarkoituksenmukaista kohdentumista. Muita toimijoita tiedollisesti ja toiminnallisesti tukemalla parannettaisiin resurssien tuloksellista kohdentumista sekä edistettäisiin tiedolla johtamista ja verkostomaista yhteistyötä. Palvelukeskus hyödyntäisi vahvasti toiminnassaan digitaalisia palveluita ja digitaalisista lähteistä koostettavaa tietoa.

Palvelukeskuksen toimintaa ohjaavana periaatteena olisi ilmiölähtöisyys. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisenä toimijana ja rakenteena palvelukeskus loisi edellytyksiä työllisyys- ja osaamispolitiikan yhdyspintaan syntyvälle uudelle politiikkamuotolulle. Työelämä olisi mukana suuntaamassa palvelukeskuksen toimintaa. Palvelukeskus tukisi tehtäväkokonaisuudellaan ministeriöiden yhteistä politiikkavalmistelua ja -ohjausta sekä edistäisi jatkuvan oppimisen ilmiön haltuunottoa koko palveluekosysteemissä. Palvelukeskuksen tiedolla johtamisen tehtävät loisivat perustaa politiikkatavoitteiden määrittelylle ja edistäisivät niiden vaikuttavaa toimeenpanoa.

Palvelukeskuksen tavoitteena olisi lisätä kansallisen ja alueellisen tason yhteistyötä ja vuoropuhelua osaamisen ja työllisyyden kysymyksissä. Tavoitetta tuettaisiin muun ohella keskuksen työskentelytavoilla ja toimintamalleilla. Keskuksen organisoitumisessa otettaisiin huomioon uudet, digitaalisiin alustoihin perustuvat työn tekemisen tavat.



4.1.2 Palvelukeskuksen tehtävät

4.1.2.1 Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi eri sektoreilla tapahtuvan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi työikäiselle väestölle. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi edistää ohjauspalveluiden yhtenäisyyttä ja vaikuttavuutta tarjoamalla toimijoille erilaisia tukipalveluita esimerkiksi keräämällä yhteen ja jakamalla tietoa eri tahojen tekemän työikäisten ohjauksen kehittämistyöstä sekä ohjauspalveluiden saatavuudesta, laadusta ja rahoituksesta. Palvelukeskus kehittäisi sellaisia tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, joita ei riittävästi ole saatavilla tai joiden vaikuttavuus edellyttää kehittämistä. Tällaisia olisivat muun muassa hakevan toiminnan ja motivoinnin mallien kehittäminen. Palvelukeskus voisi myös myöntää valtionavustuksia toimialaansa liittyvään kehittämistyöhön.

Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden osana kehitettävät digitaaliset palvelut tarjoaisivat ohjauspalvelujen tuottajille ja yksilöille tietoa sekä työvälineitä esimerkiksi osamiskartoituksiin. Palvelukeskus osallistuisi sähköisten välineiden kehittämiseen tehtäviensä näkökulmasta.

Kansalaisille ja työnantajille tarkoitetut ohjauspalvelut tukeutuisivat verkostomaiseen työtapaan ja ne olisi edelleen tarkoitus tuottaa monikanavaisesti ja hajautetusti siten, että palveluntarjonta olisi mahdollisimman lähellä palvelun käyttäjiä. Palvelukeskuksen ensisijainen asiakasryhmä tässä tehtävässä olisivat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita toteuttavat toimijat. Heidän käyt-

töönsä tarjottaisiin palvelukeskuksen kokoamaa tietoa ja kehittämistyön tuloksia. Heille tarjottun tiedon ja muun tuen avulla pyrittäisiin parantamaan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden laatua ja yhtenäisyyttä.

4.1.2.2 Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointitiedon analysointi

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen myötä muodostuisi ennakointitietoa kokoava, analysoiva ja tulkitseva taho, joka hyödyntäisi olemassa olevan tiedontuottajaverkoston tietoa nykyisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannosta. Palvelukeskuksen keskeinen tehtävä olisi arvioida työikäisen väestön osaamistarpeiden kehittymistä eri aikajäniteillä (lyhyt, keskipitkä ja pitkä aikaväli) sekä alueellisesti että kansallisesti. Analyysin keskiössä olisi työn muutos ja sen aiheuttamat osaamistarpeet aikuisväestöllä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi koota relevantti työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskeva ennakointitieto ja hyödyntää tietoa muiden tehtäviensä toteuttamisen tukena sekä raportoida tuloksista laajasti.

Työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnin nykyinen organisointi heijastelee hallinnonalojen tehtäviä. Lyhyen aikavälin kohtaankysymyksiä analysoiva ennakointi toteutetaan työ- ja elinkeinohallinnossa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa (jäljempänä *KEHA-keskus*), ELY-keskuksissa ja työ- ja elinkeinotoimistoissa (jäljempänä *TE-toimisto*), kun taas keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakoinnista vastaa Opetushallituksen ennakointitoiminto. Maakuntien liittojen tehtävänä taas on vastata alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi koota eri toimijoiden tuottama relevantti työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskeva ennakointitieto ja hyödyntää tietoa muiden tehtäviensä toteuttamisen tukena. Palvelukeskus toimisi kiinteässä yhteistyössä edellä mainittujen ja muiden ennakointitoimijoiden sekä esimerkiksi työelämän järjestöjen kanssa.

Palvelukeskus voisi käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa käynnistää myös omaa ennakointia palvelevaa täydentävää tietotuotantoa. Uuden tiedon tuottaminen perustuisi palvelukeskuksen analyysiin käytettävissä olevan tiedon kattavuudesta suhteessa tarpeeseen ja harkintaan tiedon tuottamisen erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista.

4.1.2.3 Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi kokoamansa ennakointitiedon ja laatimansa alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan perusteella tunnistaa, millaisia aukkoja nykyisessä koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonnassa on. Tarkoituksena on, että valtaosa julkisesti tuetusta koulutuksesta toteutettaisiin jatkossakin nykyisen perustarjonnan eli eri koulutussektorien perusrahoituksen ja ELY-keskusten hankintatoiminnan kautta. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi täydentää tätä perustarjontaa ja täyttää havaitsemiaan aukkoja rahoittamalla koulutus- ja osaamispalveluiden tarjontaa joko valtionavustuksilla tai hankintatoiminnalla. Palvelukeskus ei itse järjestäisi koulutusta. Myöhemmin palveluekosysteemin toimintatapa voisi laajentua myös alustamaiseksi siten, että alustalla kohtaisivat koulutustarjonta, yksilöt ja yhteisöt asiakkaina ja rahoittajina.

Koulutus- ja osaamispalveluita suunnattaisiin vastaamaan ennakoivasti rakennemuutokseen ja niitä voitaisiin kohdentaa toimialoittain, alueittain ja kohderyhmittäin. Palvelukeskuksen rahoittamia osaamispalveluita voisivat olla esimerkiksi tietyllä alueella tapahtuvaan toimialaraken-

teen muutokseen liittyviä kokonaisuuksia, jotka edesauttaisivat muutoksen vaikutusten kohteena olevien henkilöiden mahdollisuuksia jatkaa vakaalla työuralla. Koulutuskokonaisuudet voisivat olla myös vailla toisen asteen tutkintoa oleville suunnattuja toimialakohtaisia ohjelmia, joilla vahvistettaisiin näiden henkilöiden työmarkkina-asemaa. Koulutukset voisivat olla myös lyhyitä ja nopeavaikutteisia usean korkeakoulun tai koulutuksen järjestäjän yhdessä tarjoamia kokonaisuuksia alueen tai alan osaamistarpeisiin tai elinkeinoelämän uusintamiseen kohdistuen. Esimerkkejä osaamistarpeista ja tilanteista, joihin rahoitettavilla koulutus- ja osaamispalveluilla voitaisiin vastata, olisivat ennakoitua elinkeino- ja ammattirakenteen muutokset, tutkimus-, innovaatio ja kehitystoiminnan myötä syntyvät uudet osaamistarpeet toimialoilla ja työpaikoilla, työssä olevien osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen työmarkkinoiden muutoksissa ja uratkoksien ehkäiseminen sekä väliaikaiset ja lyhytkestoiset osaamistarpeet.

Koulutus- ja osaamispalveluita tarjottaisiin pääsääntöisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville. Kohderyhmän rajausta ei kuitenkaan olisi poissulkeva. Palvelukeskus voisi edellyttää, että sen rahoittama koulutus ja siihen liittyvät tukitoimet soveltuisivat luonteeltaan erityisesti tietyille kohderyhmälle. Esimerkkejä kohderyhmistä olisivat vailla toisen asteen tutkintoa olevat, yksinyrittäjät tai maahanmuuttajat. Toiminta olisi sellaista erityiskohtelua, joka edistäisi tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista. Palvelukeskuksen kautta rahoitettu osaamisen kehittäminen toteutettaisiin siten, että mahdollisimman suuri osa siitä olisi toteutettavissa työn ohessa. Esimerkiksi digitaaliset toteutukset olisivat mahdollisia.

Valtionavustustoiminnalla palvelukeskus rahoittaisi niin sanottua säänneltyä koulutusta. Säännellyllä koulutuksella tarkoitettaisiin tässä sellaista koulutusta, jonka järjestämisoikeus muutoin perustuu lakiin tai on säädetty luvanvaraiseksi ja jonka tavoitteet on säännelty lainsäädännössä tai tutkinnon perusteissa. Esityksen mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettujen tutkintojen ja tutkinnon osien järjestämiseen, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen, yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettujen tutkintojen, erikoistumis-koulutuksen ja tutkintojen osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen sekä ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettujen tutkintojen, ammatillisen opettajankoulutuksen, erikoistumis-koulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä maahanmuuttajille tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen. Tämä koulutus olisi sisällöltään vastaavaa kuin valtionosuusrahoituskella tai korkeakoulujen perusrahoituksella rahoitettava koulutus. Koulutuksen järjestämiseen, sisältöön ja opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovellettaisiin kyseistä koulutusta koskevaa lainsäädäntöä. Tältä osin palvelukeskuksen toiminta täydentäisi jo olemassa olevaa perusrahoitteista koulutustarjontaa suuntaamalla tarjontaa havaittuihin aukkopaikkoihin ja aliedustetuille ryhmille. Erotuksena perusrahoitteiseen koulutustoimintaan palvelukeskus rahoittaisi pääasiassa koko tutkintoa lyhyempiä kokonaisuuksia, jotka olisivat suunnattuja tietyn palvelukeskuksen toimialan mukaisen kohderyhmän tarpeisiin.

Toinen palvelukeskuksen rahoitusmuoto olisi hankintatoiminta. Kilpailuttamalla hankittaisiin pääosin muuta kuin säänneltyä koulutusta, mutta palvelukeskus voisi hankkia myös säänneltyä koulutusta kilpailuttamalla silloin, kun koulutuksen myyjällä on oikeus tarjota kyseisiä koulutuspalveluja ja oikeus osallistua tarjouskilpailuun osana liiketaloudellista toimintaansa. Hankintoihin voisivat osallistua myös yksityiset palveluntuottajat. Hankinnoissa noudatettaisiin lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki* sekä kilpailulakia (948/2011). Hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä turvattaisiin yksityisten ja julkisten toimijoiden tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita tarjouskilpailuissa.

Palvelukeskus vastaisi myös sellaisiin uusiin osaamistarpeisiin, joita syntyy esimerkiksi uusien innovaatioiden tai teknologioiden myötä tai joita muutoin ei ole mahdollista toteuttaa säännel-

lyn koulutusjärjestelmän puitteissa. Tällaiset uudet osaamistarpeet eivät välttämättä sijoitu tietyille koulutusasteelle tai -aloille, vaan niiden rajapinnoille. Nämä osaamiskokonaisuudet olisivat tutkintoon johtamattomia, lyhytkestoisia ja niitä räätälöitäisiin kulloisenkin tarpeen mukaan siten, että ne vastaisivat alueen väestön ja työelämän tarpeisiin. Palvelukeskus rahoittaisi näitä koulutuksia hankintatoiminnalla. Hankintojen toteuttamisessa otettaisiin huomioon alueiden elinkeinojen kehittäminen, mutta yksittäisen työnantajan tarpeisiin räätälöityjä tai työnantajien osittain rahoittamia koulutuksia ei hankittaisi. Näihin tarpeisiin vastaisivat jatkossakin ELY-keskusten yhteishankintakoulutukset, kuten RekryKoulutus, TäsmäKoulutus ja MuutosKoulutus.

Osaamiskokonaisuuksien lisäksi palvelukeskus voisi rahoittaa niin sanottua hakevaa toimintaa ja koulutuksen menestyksellistä suorittamista edesauttavia tukitoimia. Hakevalla toiminnalla ja motivaatiota tukevalla toiminnalla pyritään lisäämään aliedustettuja ryhmien osallistumista esimerkiksi kohtaamalla kohderyhmiä siellä missä he arjessa liikkuvat ja tarjoamalla matalan kynnyksen mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen. Hakeva toiminta kytketään tiiviisti koulutus-osaamispalveluihin, joita räätälöidään kohderyhmän tarpeiden mukaan. Hakevaa toimintaa ja tukitoimia rahoitettaisiin sekä valtionavustuksilla että hankintatoiminnalla. Lisäksi palvelukeskus voisi myöntää valtionavustuksia työikäisten osaamisen kehittämistä tukevaan toimintaan, kuten ikääntyneiden osaamista ja työllisyyttä parantavien koulutusten kehittämiseen tai osaamiskartoitusten pilotointiin.

4.1.2.4 Alueellisten palveluekosysteemien ja ylläalueellisen yhteistyön tuki

Palvelukeskus edistäisi jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelujen yhteensovittamista alueilla. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tukea alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistää alueellisten verkostojen vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä ja yritysten kilpailukykyyn kasvattamisessa. Palvelukeskus tukisi alueiden elinkeinojen kehittymistä ja alueiden erityispiirteitä.

Konkreettisia toimintamuotoja olisivat muun muassa tietotuotanto ja tiedollinen tuki, alueellisten tilannekuvien tuottaminen ja niitä hyödyntävä yhteinen keskustelu, olemassa olevan koulutustarjonnan analyysi suhteessa paikallisesti ennakoituun tarpeeseen sekä ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen hyvän työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainon saavuttamiseksi. Palvelukeskus esimerkiksi keräisi digitaalisista tietovarannoista ja alueilta tietoa työikäisen väestön osaamistarpeista ja olemassa olevasta koulutustarjonnasta, kävisi alueellisissa verkostoissa keskustelua palvelutarjonnan suuntaamisesta ja käyttäisi tietoa koulutustoiminnan rahoittamisessa. Palvelukeskus edistäisi myös ylläalueellista yhteistyötä ja vertaiskehittämistä.

Palvelukeskus seuraisi laatimansa tilannekuvan perusteella alueen koulutustarjonnan ja työvoiman kysynnän kohtaantoa työikäisen väestön osalta ja tekisi ehdotuksia tarjonnan suuntaamiseksi ja toteuttamiseksi yhteistyössä alueen koulutuspalvelujen tuottajien kanssa. Verkostojen ja palvelukeskuksen tiivis yhteistyö mahdollistaisi ennakoivan reagoinnin muutoksiin alueiden elinkeinorakenteessa ja yhteisen tavoitetilan tuottamisen. Palvelukeskus hyödyntäisi verkostojen näkemystä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisessa, mikä loisi edellytyksiä esimerkiksi työikäisen väestön osaamisen suunnitelmalliseen kasvattamiseen alueella.

Palvelukeskus huolehtisi siitä, että verkostoissa olisivat edustettuina kaikki työmarkkinoiden muutokseen vastaamiseksi tarvittavat relevantit tahot. Mukana olisivat tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ainakin ELY-keskukset, TE-toimistot, KEHA-keskus, kunnat, maakuntien liitot, ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät, yliopistot ja ammattikorkeakoulut, keskeiset yksityiset palveluntuottajat sekä alueen työelämän edustajat.

Palvelukeskus toteuttaisi verkostotyötään pääsääntöisesti olemassa olevia verkostoja hyödyntäen. Koska alueet poikkeavat toisistaan muun muassa elinkeinorakenteensa ja väestöpohjansa suhteen, myös niiden yhteistyön muodot on organisoitu toisistaan poikkeavasti. Palvelukeskus hyödyntäisi verkostotyössään olemassa olevia hallinnollisia aluejakoja, kuten maakuntajakoa ja ELY-keskusalueita, mutta voisi toimia myös näitä aluejakoja suppeammalla tai laajemmalla yhteistyöllä silloin, kun se on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista tai olemassa olevat verkostot ovat järjestäytyneet mainituista aluejaoista poiketen. Yhteistyössä tulisi huomioida myös seutukaupunkien alueelliset erityispiirteet. Palvelukeskuksen verkostoyhteistyö voisi rakentua esimerkiksi työllisyyden edistämisen kuntakoikeilualueiden ympärille tai koskettaa sellaisia koulutusaloja tai koulutustasoja, joilla ylimaakunnallinen yhteistyö on välttämätöntä.

4.1.3 Palvelukeskuksen hallintomalli

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen hallintomallin tulisi mahdollistaa yhtäältä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus ja toisaalta työelämän konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet palveluyksikön toimintaan. Samalla mallin tulisi varmistaa se, että palvelukeskus voisi keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyjen ydintehävien hoitamiseen. Esityksessä esitetään luotavaksi uudenlainen yhteisohjauksen malli, jossa palvelukeskuksen toimialaohjaukseen osallistuisivat tasavertaisesti sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että työ- ja elinkeinoministeriö ja jossa myös työelämän edustuksella olisi vahva ja selkeä rooli. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen ehdotetaan toimivan Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Palvelukeskuksen tehtävistä ja niiden hoitamisesta säädettäisiin erikseen esityksessä annettavaksi ehdotettavassa laissa. Esityksen mukaan palvelukeskuksen toiminnan ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Ministeriöt ohjaisivat ja seuraisivat toiminnan tuloksellisuutta enintään viideksi vuodeksi laadittavan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kehittämissuunnitelman kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi palvelukeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta.

Palvelukeskuksen hallintomalliksi ehdotetaan mallia, jossa päätöksentekovalta olisi johtajalla, jonka strategisena tukena toimisi johtokuntatyypinen toimielin. Johtokuntatyypisenä toimielimenä toimisi työelämän asiantuntemusta edustavista jäsenistä koostuva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Neuvosto osallistuisi palvelukeskuksen strategiseen suunnitteluun ja päättäisi palvelukeskuksen vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä.

4.1.4 Opiskelijavalinta ja opiskelijan oikeusasema

Esityksen mukaan säännellyssä koulutuksessa sovellettaisiin asianomaista koulutusta koskevan lain säännöksiä opiskelijavalinnasta ja opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi kuitenkin kyseisen koulutusmuodon yleisten opiskelijaksi ottamisen edellytysten lisäksi, että henkilöllä olisi kyseisen koulutuksen osaamistarve ja riittävät edellytykset tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen.

Muun kuin säännellyn koulutuksen osalta opiskelijavalinnasta ja opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin palvelukeskuksesta annettavassa laissa. Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjä vastaisi opiskelijavalinnan käytännön toteuttamisesta. Laissa säädettäisiin opiskelijaksi ottamista ja koulutukseen osallistumisoikeuden päättymistä koskevien päätösten tekeminen kuitenkin palvelukeskuksen tehtäväksi. Lisäksi laissa säädettäisiin opiskelijan oikeudesta saada koulutussuunnitelman mukaista opetusta ja oikeudesta suorittaa opintoja niiden keston ajan sekä opiskelijan oikeudesta saada todistus. Laissa säädettäisiin myös opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevien päätösten muutoksenhausta.

4.1.5 Erillisyksikön oikeudellisen aseman tarkentaminen

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi huomioon Opetushallituksen erillisyksiköitä koskeneessa selvitysmies Olli Mäenpään tekemässä selvityksessä havaitut erillisyksikköjen organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvät lainsäädännön puutteet. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan toimivaltaa suhteessa Opetushallituksen erillisyksiköihin. Lisäksi täsmennettäisiin hallinnollisten tukipalvelujen perusteita.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Julkistaloudelliset vaikutukset

Palvelukeskuksen toimintamenot ja muut määrärahat

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustaminen toteutettaisiin valtion vuoden 2021 talousarvion määrärahojen ja valtion vuosia 2022—2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman puitteissa.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenoja varten perustettaisiin uusi momentti. Keskukseen pysyviin toimintamenoihin varattaisiin määrärahaa 1 100 000 euroa.

Toimintamenot kattaisivat noin 12 henkilötyövuotta vastaavat palkkauskustannukset sekä keskuksen muut toiminnan kannalta välttämättömät menot.⁸ Kustannuksissa on otettu huomioon Opetushallituksen tuottamien hallinto- ja tukipalvelujen kustannukset, jotka palvelukeskus maksaisi virastolle yhteisesti sovittavien jakoperusteiden mukaisesti.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenoihin siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan sisältä momentilta 29.01.53 (Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen) 500 000 euroa ja momenteilta 29.10.20 (Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteiset menot), 29.20.21 (Ammatillisen koulutuksen yhteiset menot) ja 29.40.20 (Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot) jokaiselta 200 000 euroa. Uusi momentti perustettaisiin ja määrärahasiirrot toteutettaisiin valtion vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa.

Vuoden 2021 talousarviossa momentilla 29.01.53 Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen on jatkuvaan oppimiseen yhteensä 47 510 000 euroa. Vuonna 2021 momentille lisättiin 40 miljoonaa euroa, joka selvitysosan mukaan kohdennetaan erityisesti työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen, heikkojen perustaitojen omaavien osaamisen vahvistamiseen sekä ikään-tyneiden työllistymisen helpottamiseen. Määräraha esitetään siirrettäväksi palvelukeskukselle vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa.

⁸ Henkilötyövuoden hintana on käytetty 77 000 euroa. Hallinto- ja tukipalveluihin varattava 3 700 euroa/htv on arvioitu nykyisten erillisyksiköiden vastaavien kulujen perusteella.

Vuosia 2021—2024 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa on linjattu, että osaajapulaan vastaamiseen liittyviä jatkuvan oppimisen nopeavaikuttaisia toimia varten siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta 10 miljoonaa euroa vuodesta 2023 alkaen opetus- ja kulttuuri-ministeriön hallinnonalalle.

Hallitus on linjannut vuoden 2021 talousarviota koskevien neuvottelujen yhteydessä Suomen kestävä kasvun ohjelman - kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman painopisteistä ja jatkovalmistelun periaatteista. Yhdeksi painopisteeksi määriteltiin jatkuva oppiminen.

Suomen kestävä kasvun ohjelmaan sisältyvä alustava elpymis- ja palautumissuunnitelma⁹ julkaistiin 15.3.2021. Suunnitelman mukaan Jatkuvan oppimisen uudistukseen kohdennetaan yhteensä 44 miljoonaa euroa. Määräaikaisella rahoituksella luotaisiin uudistuksen edellyttämiä rakenteita ja toimintamalleja palvelukeskukseen, kehitettäisiin ennakointia ja jatkuvan oppimisen digitaalisia palveluja sekä lisättäisiin Covid19-kriisistä palautumisen kannalta välttämättömiä koulutuksia ja muita osaamisen kehittämisen palveluja. Resursseista 30 miljoonaa euroa käytettäisiin koulutusten toteuttamiseen, neljä miljoonaa euroa osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin kehittämiseen ja 10 miljoonaa euroa ohjauksen kehittämiseen ja osaamisen arviointiin ja validointiin. Lisäksi jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelmaan esitetään yhteensä 46 miljoonaa euroa. Lopullinen suunnitelma luovutetaan komissiolle toukokuussa 2021.

Talousarviossa palvelukeskuksen toimintamenojen momentin päätösosassa voitaisiin päättää määrärahojen tarkemmasta käyttötarkoituksesta esimerkiksi erittelemällä tietty osa määrärahasta käytettäväksi koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamiseen. Lisäksi palvelukeskuksen toimintaa ja määrärahojen käyttöä ohjaisivat viisivuotinen toiminnan kehittämissuunnitelma ja vuosittainen toimintasuunnitelma.

Vaikutukset koulutuksen ajalta maksettaviin etuusmenoihin

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittama osaamistarjonta olisi pääasiassa tarkoitettu työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville, eikä koulutuksiin osallistuminen edellyttäisi pitkiä työstä poissaoloja. Uudenlaisessa osaamistarjonnassa tarkoituksena on rahoittaa ensisijaisesti sellaisia koulutuksia, joissa osaamisen kehittäminen työn ohessa on aidosti mahdollista. Palvelukeskus voisi avustuspäätöksissään ja tarjouspyynnöissään edellyttää tätä osaamispalveluiden tarjoajilta. Osa palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin osallistuvista voisi kuitenkin olla oikeutettuja aikuiskoulutus- ja opintotukeen, mikäli tukien myöntämisedellytykset esimerkiksi tukeen oikeuttavista opinnoista, opintojen edistymisestä, aikuis-koulutustuessa työssäoloajasta ja opintovapaasta tai opintotuessa päätoimisesta opiskelusta tai taloudellisen tuen tarpeesta täyttyisivät. Uusien etuudensaajien määrän arvioidaan kuitenkin jäävän pieneksi koulutuksen toteutustavan perusteella, sillä tarkoituksena on, että suureen osaan koulutustarjonnasta voisi osallistua työssäkäynnin ohella. Palvelukeskuksen toiminnan käynnistymisvaiheessa koulutuksen rahoittamiseen varattujen määrärahojen puitteissa on arvioitu, että palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen osallistuisi noin 10 500 henkilöä¹⁰. Arvioiden mukaan näistä kuitenkin vain harva käyttäisi opintojensa aikana aikuiskoulutustukea tai opintotukea. Uusista tuensaajista aiheutuvat kustannukset olisivat siten vähäisiä ja niiden arvioidaan tulevan katetuiksi aikuiskoulutustuen ja opintotuen nykyisten määrärahojen puitteissa.

⁹ Valtioneuvosto (2020). Suomen kestävä kasvun ohjelma. Alustava elpymis- ja palautumissuunnitelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:22. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-583-2>

¹⁰ Arvio 10 500 henkilöä vuosittain, tarkempi laskelma luvussa 4.2.3.2.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittama koulutus ei olisi tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai muille työnhakijoille. Heillä olisi kuitenkin mahdollisuus hakeutua näihin koulutuksiin. Koulutuksen ajalta työttömällä voisi olla oikeus julkisesta työvoima- ja yrittäjäpalvelusta annetussa laissa (916/2012) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuun omaehtoisen opiskelun ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen. Joillakin työttömällä voisi olla myös oikeus saada työttömyysetuutta enintään kuusi kuukautta keskeisten opintojen estämättä. Myöskään sivutoimiset opinnot eivät vaikuta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työttömien osallistuminen palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin arvioidaan vähäiseksi, jolloin myös vaikutus työttömyysturvamenoihin olisi vähäistä. Koulutus voi myös parantaa edellytyksiä työllistyä, mikä vaikuttaisi työttömyysturvamenoja vähentävästi.

4.2.1.2 Vaikutukset yksilöiden taloudelliseen asemaan

Palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen ja muihin palveluihin osallistuminen parantaisi yksilöiden taloudellista asemaa. Palvelukeskuksen toiminnan tavoitteena on tunnistaa esimerkiksi rakennemuutokseen ja alueelliseen kehitykseen liittyviä osaamistarpeita ja saattaa yksilöitä koulutuksen piiriin jo ennen kuin muutokset tai osaamisvajat aiheuttavat työttömyyttä ja työelämä ulkopuolelle jäämistä. Työttömyysjaksojen ja työelämän ulkopuolella olemisen jaksoiden pituudet vaikuttavat henkilön saamiin palkkatuloihin. Palvelukeskuksen rahoittama koulutustarjonta ja muut palvelut ehkäisivätkin työttömyysjaksoja ja lyhentäisivät niiden kestoa. Lisäksi palvelukeskuksen toiminta kannustaisi työelämän ulkopuolella olevia henkilöitä hakeutumaan koulutukseen ja sitä kautta työelämän piiriin. Kouluttautuminen myös nostaisi henkilön odotettavissa olevaa tulotasoa. Lisäksi tarpeen mukaan räätälöidyt koulutukset lyhentäisivät koulutuspituuksia, mikä työssä olevien kohdalla lyhentäisi työelämästä poissaoloa, jos koulutukseen osallistuminen sitä edellyttää. Nämä edellä kuvatut vaikutukset parantaisivat henkilön taloudellista asemaa.

4.2.1.3 Vaikutukset yritysten taloudelliseen asemaan

Palvelukeskuksen rahoittamassa kohdennetussa osaamistarjonnassa huomioitaisiin kilpailupolitiikan tavoitteet. Koulutus- ja osaamispalvelujen hankintatoiminta vaikuttaisi kilpailullisiin koulutus- ja osaamispalveluiden markkinoihin. Palvelukeskuksen hankinnat kasvattaisivat jonkin verran kysyntää ja voisivat avata uusia liiketoimintamahdollisuuksia alan palveluntuottajille. Toisaalta hankinnat voisivat vaikuttaa yksilöiden halukkuuteen ostaa kyseisiä palveluita.

Palvelukeskuksen vaikutus koulutus- ja osaamispalveluiden markkinoihin riippuisi palvelukeskuksen koulutus- ja osaamispalveluihin suuntaamien määrärahojen suuruudesta. Palvelukeskuksen tarkoituksena on kuitenkin täydentää niin julkista kuin markkinaehtoisesti toteutettua koulutustarjontaa, joten negatiiviset vaikutukset markkinoihin arvioidaan vähäisiksi. Hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä varmistettaisiin toimijoiden tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita tarjouskilpailussa.

Markkinaehtoisesti liiketaloudellisena toimintana toteutettua koulutusta järjestävät sekä yksityiset koulutusta tarjoavat yritykset, että osa ammatillisen koulutuksen järjestäjästä, korkeakoulu ja muut oppilaitokset. Täydennyskoulutusta tarjoavista yrityksistä ja koulutusmarkkinoiden tilasta ei ole tehty laajaa selvitystä. Valtioneuvoston kanslian tilaamassa Koulutusmarkkinat Suomessa (KARMA) -VN TEAS -hankkeessa tehdään nykytilan kartoitus Suomessa julkisesti rahoitetun työikäiselle aikuisväestölle suunnatun koulutustarjonnan ja yksityisen liiketoimintana toteutetun koulutustarjonnan kokonaisuudesta ja suhteesta. Selvityksen tulokset ovat käytävissä vuoden 2022 elokuussa. Selvityksen tuloksia tulotaisiin käyttämään palvelukeskuksen toiminnassa.

Palvelukeskuksen hankkimien koulutus- ja osaamispalvelujen tuottajina voidaan kuitenkin olettaa toimivan osin samoja toimijoita, jotka tuottavat myös suoraan yrityksille ja muille työnantajille myytäviä osaamispalveluja sekä työ- ja elinkeinopalveluina toteutettavia työvoimakoulutuksia, valmennuksia ja tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja. Markkinoille voisi syntyä myös uusia toimijoita.

Yleisesti yrityksille ja muille työnantajille palvelukeskuksen rahoittama osaamisen kasvattaminen parantaisi osaavan työvoiman saatavuutta eri tehtävissä ja edesauttaisi tuotannon ja palveluiden uudistamista ja kasvua sekä tukisi kilpailukyvyyn kehittymistä. Innovaatioiden ja uusien teknologioiden hyödyntäminen edellyttää yritysten henkilöstöltä osaamista niiden käyttöönottoon ja soveltamiseen. Palvelukeskus voisi kohdentaa koulutus- ja osaamispalveluita myös näihin osaamistarpeisiin. Palvelukeskus ei kuitenkaan rahoittaisi yksittäisille työnantajille räätälöityä koulutusta.

4.2.1.4 Kansantaloudelliset vaikutukset

Suomalaisten työmarkkinoiden yksi keskeinen haaste on osaavan työvoiman saatavuus. Tilastokeskuksen työ- ja elinkeinoministeriölle keräämän työnantajahaastatteluaineiston mukaan 45 prosenttia vakinaista työvoimaa ja 34 prosenttia määräaikaista työvoimaa hakeneista työnantajista ei vuonna 2019 saanut kaikkia avoinna olleita paikkoja täytettyä. Samaan aikaan Suomessa oli keskimäärin 184 000 15—74-vuotiasta työtöntä työnhakijaa. Työmarkkinoiden kohtaamaton ongelma on este talouden kasvulle, mitattiin sitä sitten yritysten liikevaihdon tai jollakin muulla taloudellista toimeliaisuutta kuvaavalla mittarilla.

Osin kohtaamaton ongelmat johtuvat siitä, että työnhakijoiden työhön tai ammattiin vaadittava koulutus ei ole riittävä tai muutoin osaamisessa on sellaisia puutteita, joita voitaisiin poistaa sitä kehittämällä. Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaineiston mukaan 46 prosentissa viimeisimmistä rekrytoinneista palkattu henkilö siirtyi tehtävään toisesta työstä. Seuraavaksi eniten palkattiin työttömiä työnhakijoita, mutta heidän osuutensa on selvästi alhaisempi (19 prosenttia).

Työnantajista, joilla oli rekrytointiongelmia vuonna 2018, 69 prosenttia kertoi rekrytointiongelmiensa taustalla olleen ammatin edellyttämän peruskoulutuksen puute. Vuonna 2019 osuus oli 70 prosenttia. Peruskoulutuksen puute oli toiseksi yleisin syy työkokemuksen puuttumisen jälkeen. Vuonna 2018 51 prosenttia ja vuonna 2019 50 prosenttia työnantajista ilmoitti rekrytointiongelmiensa syyksi muun työn vaatiman taidon puuttumisen.¹¹

Euroopan komissio on arvioinut työvoiman kysynnän ja tarjonnan vastaavuutta sekä tuottavuuden kehitystä EU-maissa¹². Selvityksessä on tarkasteltu muun muassa eri koulutusasteilla olevien työllisyystasoa. Työmarkkinoilla on sitä enemmän rakenteellista vastaamattomuutta tarjonnan ja kysynnän välillä, mitä suurempi ero on heikommin koulutettujen työllisyysasteessa suhteessa parhaiten koulutettuihin. Suomessa ero oli vuonna 2017 vajaa 20 prosenttia, mikä on hyvin lähellä EU:n keskiarvoa. Kohtaamaton ongelma on Suomessa ollut hienoisessa nousussa vuodesta 2007 vuoteen 2017. Selvityksessä tarkasteltiin asiaa myös yritysten ilmoittamien, osaamisesta johtuvien työvoiman saatavuuskapeikkojen näkökulmasta. Suomessa vuonna 2018

¹¹ Peltonen, Juho (2020): Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2019. TEM-analyyseja 103/2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-603-1>

¹² Skills Mismatch and Productivity in the EU. Discussion paper 100/July 2019.

yli viidesosa yrityksistä ilmoitti ongelmista. Tarkastelussa olleista 24 jäsenmaasta Suomessa haasteita oli kahdeksanneksi eniten.

Kasvun näkökulmasta kohtaanto-ongelma tarkoittaa sitä, että markkinoilla olevaa tuotteiden ja palveluiden kysyntää ei pystytä tyydyttämään kuin tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen tuotantoa ei pystytä enää lisäämään ilman uutta työvoimaa. Työnantajat rekrytoivat myös vaihtuvuuden ja poistuman vuoksi eli silloin, kun lähteneen työntekijän tilalle tarvitaan työntekijä tekemään jo olemassa olevaa työtä. Uusien työpaikkojen osuus on kuitenkin merkittävä, sillä Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaineiston mukaan 46 prosentissa viimeisimmistä rekrytoinneista työntekijää haettiin uuteen työhön. Jos tätä uuden työvoiman tarvetta ei saada tyydytettyä, yritysten liikevaihdon ei voi odottaa kasvavan.

Kun uudet työpaikat jäävät täyttämättä, menetetään uuden työntekijän tuoma liikevaihdon kasvu, joka nostaisi Suomen kokonaistuotannon arvoa. Uusien työpaikkojen täyttämättä jäämisen kautta menetettyä liikevaihdon kasvua on hankala täsmällisesti laskea, sillä toimialojen välillä on merkittäviä eroja kokonaisliikevaihdossa ja liikevaihdossa työntekijää kohden. Tilastokeskuksen tietojen mukaan liikevaihdon kasvu oli useimmilla toimialoilla erittäin maltillista, vaikka elettiin taloudellisesti kohtuullisen hyviä vuosia.¹³ Kestävän kasvun työryhmän julkaisemassa raportissa todetaan, että osaavan työvoiman saatavuus on merkittävä rajoitus kasvulle.¹⁴

Palvelukeskus olisi tehtäväkokonaisuudellaan osaltaan edesauttamassa joustavaa siirtymää uudenlaiseen toimiala- ja ammattirakenteeseen. Osaamisen ja innovaatiotoiminnan merkitys kasvun lähteenä tunnustetaan myös keskeisten taloustieteilijöiden ehdotuksessa talouspolitiikan strategiaksi koronakriisissä. Raportissa koulutuksen nähdään olevan välttämätön edellytys työvoiman mahdollisuuksille työllistyä tuottaviin tehtäviin.¹⁵

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön

Palvelukeskuksen perustaminen synnyttäisi uuden viranomaisen opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille. Palvelukeskus edistäisi tehtävillään sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön politiikkatavoitteiden toteutumista. Lisäksi palvelukeskuksen ohjaus edellyttäisi ja synnyttäisi puitteet hallinnonalojen yhteisen uuden politiikkasisällön määrittämiselle. Palvelukeskuksen hallintomallin mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksesta yhdessä. Tämä edellyttäisi uudenlaisen yhteisen ohjausmekanismin ja politiikka- valmistelun käyttöönottoa ja resursointia.

Ministeriöiden uudet ohjaustehtävät muodostuisivat palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman käsittelystä ja hyväksymisestä, palvelukeskuksen talousarvio-ohjauksesta ja jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston puheenjohtajatehtävistä. Myös palvelukeskuksen

¹³ Tilastokeskuksen yritysten tilinpäätöstiedot 2015—2019

¹⁴ Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-599-7>

¹⁵ Vihriälä, Holmström, Korkman, Uusitalo: Talouspolitiikan strategia koronakriisissä. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

toiminnan ja tuloksellisuuden seurantaan ja kehittämiseen tulisi ministeriöissä varata työpanosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi palvelukeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta. Tämä tarkoittaisi sitä, että viime kädessä opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi muun muassa palvelukeskukseen liittyvästä talousarviovalmistelusta ja säädösvalmistelusta. Palvelukeskuksen tuloksellisuuden seuranta toteutettaisiin osana Opetushallituksen tilinpäätöstä ja toimintakertomusta, jolloin opetus- ja kulttuuriministeriö ottaisi siihen virallisesti kantaa osana Opetushallituksen tilinpäätöskannanottoa. Valtiontalouden kehyksiin ja budjettiin sekä niiden seurantaan sekä säädösvalmisteluun liittyvät tehtävät ja tarvittavilta osin myös yleishallinnolliset tehtävät toteutettaisiin kuitenkin tiiviissä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

4.2.2.2 Vaikutukset Opetushallitukseen

Palvelukeskus tekisi yhteistyötä Opetushallituksen kanssa ja niiden tehtävät täydentäisivät toisiaan. Opetushallituksen yhtenä tehtävänä on ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita. Palvelukeskus toimisi kiinteässä yhteistyössä Opetushallituksen ja muiden ennakkointia tekevien toimijoiden kanssa.

Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Opetushallitus hoitaisi hallintovirastona erillisyyksikön hallinto- ja muita tukipalveluja ja laskuttaisi tuottamistaan hallinto- ja tukipalveluista palvelukeskusta yhteisten periaatteiden mukaisesti samalla tavoin kuin nykyisiä erillisyyksiköitä. Opetushallituksella on toimivat käytännöt nykyisten erillisyyksiköiden eli Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian hallinto- ja tukipalvelujen tuottamisesta sekä erillisyyksikköjen ja viraston yhteistyöstä. Hallinto- ja tukipalveluiden sisältöä on kuvattu tarkemmin nykyisten erillisyyksiköiden perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 31/2017 vp, s. 13—14).

Palvelukeskuksen perustaminen edellyttäisi vähäisiä muutoksia myös Opetushallituksen valtionosuustoimintaan, sillä Koski-tietovarannossa ja muussa rahoitukseen liittyvässä tiedonkeruussa tulisi huomioida, että suoritteet ja kustannukset kohdentuvat oikein palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen ja valtionosuusrahoitteen koulutuksen kesken. Opetushallitus myös ylläpitää ja kehittää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017) tarkoitettuja rekistereitä ja koulutukseen hakeutumisessa käytettävää Opintopolku-palvelua. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa hyödynnettäisiin näitä rekistereitä ja palveluita voimassa olevien säännösten ja käytäntöjen puitteissa.

Erillisyyksiköiden organisatorista riippumattomuutta täsmentävät muutokset selkeyttäisivät Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden välistä oikeudellista asemaa koskevaa sääntelyä ja poistaisivat lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvää tulkinnanvaraisuutta. Ehdotetut muutokset olisivat lakitekniisiä, eivätkä ne käytännössä muuttaisi Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden välistä toimivaltaa.

4.2.2.3 Vaikutukset korkeakouluihin ja oppilaitoksiin

Palvelukeskuksen valtionavustuksin tai hankintatoiminnalla rahoittama koulutus olisi oppilaitosten ja korkeakoulujen perustoimintaa täydentävää osaamispalveluiden toteuttamista. Täydentävyydellä tarkoitetaan sitä, että valtionavustuksia käytettäisiin niissä tilanteissa, joissa perusrahoitus ei ole riittävää tai sen nopea kohdentaminen tarkoitusta varten ei ole mahdollista vaarantamatta perustarjontaa ja muuta koulutuksen saatavuutta. Valtionavustuksia käytettäisiin nopeisiin, kohdentaviin toimiin esimerkiksi tietyille alueelle, tietylle toimialalle tai kohderyhmälle. Toiminnalla ei olisi vaikutusta ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitukseen

(29.20.30), vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitukseen (29.10.31), yliopistojen perusrahoitukseen (29.40.50) tai ammattikorkeakoulujen perusrahoitukseen (29.40.55).

Oppilaitosten ja korkeakoulujen näkökulmasta palvelukeskuksen rahoittamat koulutus- ja osaamispalvelut olisivat uusi toimintamahdollisuus, johon osallistuminen olisi vapaaehtoista. Osallistuminen edellyttäisi palveluntuottajilta lisäpanostusta esimerkiksi opettajien ja kouluttajien sekä tilojen ja laitteiden suhteen. Palvelukeskuksen rahoittama toiminta ei olisi laskennallista, vaan perustuisi palveluntuottajien ja palvelukeskuksen arvioon yksittäisten koulutusohjelmien sekä hakevan toiminnan ja tukitoimien kustannuksista. Oppilaitosten ja korkeakoulujen kustannukset tulisivat siis katetuiksi toimintaan osoitetuilla rahoituksella.

Osa ammatillisesta koulutuksesta ja vapaasta sivistystyöstä on kuntien järjestämää. Toiminta on organisoitu joko osaksi niin sanottua peruskuntaa tai kuntayhtymäksi. Näille toimijoille palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta, mutta ne eivät voisi tarjota koulutuksiaan hankintatoimintana toteutettavaan rahoitukseen. Kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaan kunnan on yhtiöittävä sellainen toiminta, jossa se osallistuu kilpailuille markkinoille. Palvelukeskuksen toteuttamissa hankinnoissa rahoitettaisiin pääosin sellaisia osaamispalveluita, joita ei ole lainsäädännöllä osoitettu minkään tahon toteuttamiksi. Hankintakilpailutukseen osallistuessaan toimija toimii markkinoilla, eivätkä kunnat tai kuntayhtymät voisi tähän osaan palvelukeskuksen rahoitusmuodoista osallistua.

Suuri osa ammatillisen koulutuksen kuntataustaisista järjestäjistä omistaa tytäryhtiön, jonka kautta ne osallistuvat edellä kuvatun kaltaisiin kilpailutuksiin. Esimerkiksi ELY-keskusten toteuttamaan hankintatoimintaan osallistuu usein kuntaomisteinen osakeyhtiö. Tytäryhtiöiden on kyettävä rahoittamaan keskeiset hankinnoilla rahoitettujen osaamispalveluiden toiminnot siihen osoitetulla rahoituksella. Kuntalain 127 §:ssä on säädetty niistä tukipalveluista, joita omistaja voi tytäryhtiölleen tarjota ilman, että tukipalveluiden katsotaan vääristävän kilpailua.

Silloin kun ammatillisen koulutuksen järjestäjän omistajataho tai vapaan sivistystyön oppilaitos on yksityisoikeudellinen, se voisi osallistua palvelukeskuksen hankintoina toteuttamiin kilpailutuksiin. Näissä tapauksissa sen on eriytettävä kirjanpidossaan hankintojen perusteella toteutettujen osaamispalveluiden tulot ja kustannukset valtionosuusrahoitteisesta toiminnasta. Muulla julkisella rahoituksella ei saa tukea liiketoimintana toteutettavaa koulutusta.

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen on eriytettävä liiketaloudellinen toiminta kirjanpidollisesti muusta toiminnasta, jos ne harjoittavat liiketoimintaa muutoin kuin erikseen kirjanpitovelvollisen yksikön muodossa.

ELY-keskuksen hankkimista työvoimakoulutuksista vuonna 2020 euromääräisesti yli puolet kohdentui julkisen valvonnan alaisille toteuttajille (ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön oppilaitokset, yliopistot ja ammattikorkeakoulut) sekä niiden tytäryhtiöille.

Palvelukeskus myös tuottaisi alueille ennakointitietoa, tietoa koulutustarjonnasta sekä tukisi alueellisten verkostojen toimintaa ja kehittämistyötä. Oppilaitokset ja korkeakoulut saisivat näistä tukea oman strategisen ja operatiivisen toimintansa suunnittelun tueksi.

4.2.2.4 Vaikutukset ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja KEHA-keskukseen

Palvelukeskuksen tehtävät täydentäisivät olemassa olevien toimijoiden tehtäviä ja palveluita. Ne tuottaisivat lisäarvoa, mutta eivät korvaisi ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen olemassa olevia tehtäviä. Palvelukeskus voisi alueellisen yhteistyön toteuttamisessa hyödyntää esimerkiksi ELY-keskuksen yhteydessä toimivia verkostoja.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen painopiste on työttömille ja työttömyysuhan alaisille suunnatuissa palveluissa. Osaamispalveluista vain pieni osa kohdentuu työssä oleville. Vuonna 2018 työvoimakoulutuksen aloitti noin 50 000 henkilöä, joista työssä olevia oli kolme prosenttia. TE-toimistojen kaikista työnhakija-asiakkaista 28 prosenttia on työssä olevia. Työssä olevat hyödyntävät erityisesti avoimia työnvälityspalveluja sekä tieto- ja neuvontapalveluja. Yrityksille on tarjolla räätälöityä koulutusta, jonka yritys ja työ- ja elinkeinohallinto suunnittelevat ja rahoittavat yhdessä (yhteishankintakoulutukset).

Palvelukeskuksen koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämisellä tai hankinnoilla ei olisi vaikutuksia muiden toimijoiden osaamispalvelujen järjestämistehtäviin. ELY-keskukset jatkaisivat TE-palvelujen hankintatoimintaa niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Eri väestöryhmien, esimerkiksi työssä olevien ja työttömien työnhakijoiden, osaamistarpeet ja osaamissällöt voivat olla yhteneviä, joten myös osaamistarjonnasta olisi tarkoituksenmukaista muodostaa kokonaisuus. Palvelukeskuksen ja muiden hankintayksiköiden, erityisesti ELY-keskusten, olisi siten hankintoja suunniteltaessa olennaista tehdä tiivistä yhteistyötä ja sovittaa osaamistarjontaa yhteen.

Palvelukeskuksen hankintatoiminnan rinnalla jatkuisi työ- ja elinkeinohallinnon sekä kuntakokeilujen TE-palvelujen hankintatoiminta. Kokonaisuutta arvioitaisiin osana laajempaa rakenteellisten uudistusten valmistelua (muun muassa Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelu, TE-palvelujen siirto paikallistasolle).

Palvelukeskuksella olisi velvollisuus tehdä yhteistyötä ELY-keskusten kanssa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa, että palvelukeskus ja ELY-keskukset kävisivät säännöllistä vuoropuhelua esimerkiksi ennakoituista alueellisista ja valtakunnallisista työelämän osaamis- ja koulutustarpeista, palveluhankintojen sisällöllisestä ja laadullisesta suuntaamisesta, alueellisesta kohdentumisesta, aloituspaikkavolyymeista sekä palvelujen toteutusaikatauluista. Yhteistyö voisi kulloisenkin tilanteen ja asian mukaan vaihdellen olla joko kahdenvälistä aluekohtaista tai palvelukeskuksen ja ELY-keskusten palveluhankinnoista vastaavien verkoston kanssa valtakunnallisesti tapahtuvaa. Tarvittaessa voitaisiin käyttää myös kirjallista lausuntomenettelyä.

4.2.2.5 Vaikutukset kuntiin

Palvelukeskuksen toiminta tukisi kuntien omaa kehittämistyötä ja niiden tavoitteita elinkeinon kehittämisen ja työllisyyden hoidossa. Palvelukeskuksen toteuttama koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitus edistäisi alueella tarvittavan työvoiman saatavuutta, parantaisi alueen yritysten ja julkisyhteisöjen mahdollisuuksia uudistaa toimintaansa ja kasvattaisi niiden kilpailukykyä. Lisäksi palvelukeskuksen toteuttama verkostoyhteistyö vauhdittaisi eri alueilla käytävää keskustelua koulutus- ja osaamispalveluiden saatavuudesta ja niiden kohdentumisesta alueen väestön ja elinkeinoelämän kanssa.

Ammatillisen koulutuksen tai vapaan sivistystyön alaisen koulutuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kuntatoimijat eli kunnat ja kuntayhtymät toimivat valtionosuusrahoitteen ammatillisen koulutuksen tai vapaan sivistystyön alaisen koulutuksen järjestäjinä

niille myönnetyn ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan tai vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitöluvan perusteella. Järjestämis- ja ylläpitöluvien perusteella kuntatoimijat järjestävät säänneltyä koulutusta ja voisivat näin ollen kaikilta osin osallistua palvelukeskuksen avaamiin valtionavustushakuihin. Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on yhteensä 140, joista yhdeksän on kuntia ja 33 kuntayhtymiä. Kansalaisopistojen ylläpitäjiä on yhteensä 176, joista 149 on kuntia ja kolme kuntayhtymiä. Kansanopistojen ylläpitäjiä on 75, joista kolme kuntaa ja viisi kuntayhtymää. Kesäyliopistojen ylläpitäjiä on 19, joista kolme kuntayhtymää. Opintokeskusten kaikki 12 ylläpitäjää ovat yksityisiä.

Palvelukeskuksella ei olisi suoria vaikutuksia kuntiin tai kuntatalouteen. Palvelukeskuksella ei olisi vaikutusta vapaan sivistystyön, yleissivistävän koulutuksen tai ammatillisen koulutuksen laskennallisiin valtionosuuksiin tai niiden käyttöön. Palvelukeskus ei olisi niiden osalta toimivaltainen viranomainen.

Kuntalaki edellyttää kuntia ja kuntayhtymiä yhtiöittämään toimintansa niiltä osin kuin ne toimivat kilpailuilla markkinoilla. Käytännössä yhtiöittäminen tarkoittaa sitä, että kunnan tai kuntayhtymän on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Palvelukeskuksen toimintamuodoista vain koulutuspalvelujen hankinnat edellyttäisivät kunnilta ja kuntayhtymiltä toiminnan yhtiöittämistä, sillä palvelukeskuksen toteuttamiin hankintoihin kunnat ja kuntayhtymät voisivat osallistua vain omistamiensa yhtiöiden kautta. Hankintatoiminnan lisäksi palvelukeskus myöntäisi valtionavustuksia osaamispalveluiden toteuttamiseen. Valtionavustusten hakuun kunnat ja kuntayhtymät voisivat osallistua ilman yhtiöittämiselvoitetta.

Yhtiömuotoisen toiminnan hyödyntäminen osana kuntien ja kuntayhtymien konserneja on jo nykyisin vakiintunut toiminnan muoto, eikä palvelukeskuksen perustamisella voida arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia toiminnan organisointiin. Vastaavaa menettelyä sovelletaan nykyisin ELY-keskusten hankkiman työvoimakoulutuksen osalta, jossa kuntatoimijat tekevät jo tällä hetkellä merkittävän määrän tarjouksia ELY-keskusten kilpailuttaman työvoimakoulutuksen toteuttamiseksi kuntien tai kuntayhtymien omistamien yhtiöiden kautta. Lisäksi kuntien ja kuntayhtymien tytäryhtiöt myyvät osaamispalveluita yksityisille ja julkisille toimijoille. Suurella osalla ammatillista koulutusta järjestävistä kunnista ja kuntayhtymistä on jo tällä hetkellä koulutustoimintaa järjestävä tytäryhtiö.

Palvelukeskukselle osoitettavat määrärahat olisivat vähäisiä verrattuna ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitukseen. Valtionosuusrahoitus ja siihen liittyvä kuntien omarahoitussuus muodostavat kuntatoimijoiden järjestämän koulutustoiminnan perustan. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen ammatillisen koulutuksen kokonaismääräraha on noin 1 800 miljoonaa euroa ja vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitus noin 156 miljoonaa euroa.

Pääministeri Marinin hallitus on samanaikaisesti palvelukeskuksen perustamisen kanssa uudistamassa muun muassa työllisyyden hoidon rakenteita ja aluehallintoa. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa noin 230 000 työnhakija-asiakasta siirrettiin maaliskuun 2021 aikana kuntien vastuulle. Syksyn 2020 budjettiriihessä hallitus päätti työvoimapalveluiden siirrosta paikallistasolle. Valmistelu on jo käynnistetty.

Hallituksen toteuttamat uudistukset muodostavat kokonaisuuden, joka vastaa yhteiskunnan ja työelämän mittavaan muutokseen. Uudistuksen osakokonaisuuksia toimeenpannaan eritahtisesti ja niiden yhteensopivuudesta ja täydentävyydestä huolehditaan kunkin osakokonaisuuden toimeenpanon yhteydessä. Palvelukeskuksen operatiivinen toiminta alkaisi jo siinä vaiheessa, kun TE-palveluiden siirtoa alueille vasta valmistellaan. Uudistusten yhteensovittaminen tulisi tehdä TE-palveluiden siirtoa koskevan valmistelun yhteydessä. Palvelukeskuksen rahoittamat

koulutukset olisivat ensisijaisesti suunnattu työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville, eli kohderyhmä olisi eri kuin työvoimapalveluissa. Palvelukeskuksen toiminnan tuloksellisuuden kannalta olisi kuitenkin olennaista, että yhteistyö uudistuviin alueellisiin rakenteisiin luotaisiin jo kuntakokeilujen aikana. Palvelukeskus voisi esimerkiksi hyödyntää kuntakokeiluja varten muodostettujen alueverkostojen alueellisen yhteistyön tuen tehtävässään.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Vaikutukset työllisyyteen

Yleistä vaikutuksista työllisyyteen

Palvelukeskuksen työllisyysvaikutukset syntyvät useista eri osatekijöistä. Uudet osaamisen kehittämisen mahdollisuudet parantaisivat yksilöiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja ennaltaehkäisisivät uusien työttömyysjaksojen syntymistä. Osaamisen kehittäminen parantaisi myös työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisen edellytyksiä. Osaamiseen liittyvät kohtaanto-ongelmat helpottuisivat ja yritysten edellytykset liikevaihdon kasvulle paranisivat. Myös työntekijöiden tuottavuus nousisi, mikä vaikuttaisi palkkaukseen ja tuotettuun arvonlisään. Uusi arvonlisä tuottaisi uutta työllisyyttä. Palvelukeskuksen toiminnan vaikutusta kohtaanto-ongelmiin, tuottavuuden nousuun ja tuotettuun arvonlisään on kuvattu vaikutuksissa kansantalouteen luvussa 4.2.1.5.

Työttömyyttä ennaltaehkäisevä vaikutus

Opetushallitus on ennakoanut työvoiman tarvetta vuoteen 2035 mennessä (Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035. Osaamisen ennakointifoorumin ennakointituloksia tulevaisuuden koulutus-tarpeista. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2020:6). Ennakointitulokset viestivät merkittävästä muutoksesta työmarkkinoilla. Tuotannon ja palveluiden uudistuminen ja innovaatioaste muuttavat työvoiman kysyntää merkittävästi aiemmasta. Tulosten mukaan noin 56 prosenttia ennustejaksolla avautuvista työpaikoista edellyttäisi korkeakoulutasoista osaamista. Muutos on merkittävä, kun sitä vertaa aikaisempiin ennakointituloksiin. Niiden avautuvien työpaikkojen osuus, jotka edellyttävät toisen asteen ammatillisen koulutuksen tasoista osaamista, on aikaisemmissa ennakoinneissa ollut vähintään puolet kaikista avautuvista työpaikoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muun muassa eläköitymisen myötä avautuvia työpaikkoja korvataan suurelta osin aikaisempaa korkeampaa osaamista edellyttävillä tehtävillä. Opetushallituksen ennakoinnin mukaan vuoteen 2035 mennessä syntyy työllisyyttään kasvattaville toimialoille myös noin 230 000 kokonaan uutta tehtävää. Näistä uusista työtehtävistä miltei 80 prosentissa edellytetään korkeakoulutasoista osaamista. Sellaisten tehtävien määrä, joissa voi selviytyä ilman vähintään toisen asteen ammatillisen koulutuksen tasoista osaamista, vähenee merkittävästi.

Kuvattu murros työelämässä asettaa osan työvoimasta tilanteeseen, jossa työ edellyttää uusia tietoja ja taitoja. Ilman joustavia oppimisen mahdollisuuksia on vaarana, että osalla työssä olevista työuran jatko on epävarma ja katkonainen.

Työelämän tutkimuksessa sekä OECD:n ja EU:n julkaisuissa on arvioitu erityisesti automaation aiheuttamaa ammattien ja työtehtävien korvautumistodennäköisyyttä. Tutkimuksissa ja selvityksissä korostetaan, että työn ja teknologian murros koskee kaikkia ammatteja ja työpaikkoja, vaikka työtehtävien korvautumistodennäköisyydet vaihtelevatkin toimialoittain ja ammattitaitain.

Suomessa oli vuonna 2020 työllisiä yhteensä 2 450 000 henkilöä. Etlan arvion¹⁶ mukaan 35 prosenttia työpaikoista katoaisi seuraavien vuosikymmenten aikana. Tammikuun 2018 työllisistä tämä tarkoittaisi 860 000 työpaikkaa. Arntzin, Gregoryn ja Zierahnin¹⁷ laskelmat ovat olleet useimpien OECD:n arvioiden pohjana. Niiden perusteella hyvin suuressa tai melko suuressa korvautumisriskissä on yhteensä noin 27 prosenttia työpaikoista (tarkkaan ottaen töistä). Nykyistä työllisten määrää laskentaperusteena käyttäen päädyttäisiin noin 660 000:een korvautumisriskissä olevaan työpaikkaan.

Näistä luvuista ei kuitenkaan voi suoraan arvioida uudelleenkoulutuksen tarpeessa olevan väestön määrää. Ensinnäkin kymmenen vuoden tarkasteluaikana Suomen työmarkkinoilta siirtyy työvoiman ulkopuolelle pääasiassa eläköitymisen vuoksi työvoimaa, joka on keskimäärin heikommin koulutettua kuin nuoret ikäluokat ja työskentelee ainakin osittain juuri korvautuvissa tehtävissä, sillä pelkän peruskoulun varassa olevista kolmannes kuuluu 55—64 -vuotiaiden ikäryhmään. Toiseksi nuorilla työvoimaan tulevilla ikäluokilla (nykyiset 15—24 -vuotiaat) on jo osaamista, jota vaaditaan uutta teknologiaa hyödyntävässä työ- ja arkielämässä, eikä näin ollen merkittävää uudelleenkoulutustarvetta ole.

Jos oletetaan, että uudelleenkoulutustarve koskisi pääasiassa 25—54 -vuotiaita työllisiä 27 prosentin osuudella, niin uudelleenkoulutettavan kohderyhmän koko olisi 460 000 henkilöä. Kun tähän lisätään samassa ikäryhmässä olevat työttömät, määrä on 490 000 henkilöä. Arvio on karkea ja perustuu OECD:n arvioon hyvin suuressa (6,5 %) tai melko suuressa (20,9 %) korvautumisriskissä olevien työpaikkojen osuudesta ja nykyisiin väestö-, työvoima- ja työttömyysosuuksiin. Jos tarkastelun lähtökohdaksi otetaan vain hyvin suuressa korvautumisriskissä olevien työpaikkojen osuus (6,4 %), luvut ovat 111 000 (työllisistä) ja vajaa 120 000 (työllisistä ja työttömistä).

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamat koulutukset ja osaamispalvelut edesauttaisivat työssä pysymistä ja työuralla etenemistä. Toimenpiteen työllisyysvaikutus perustuisi siihen, että ennakoiva osaamisen kehittäminen tapahtuisi ennen työttömäksi joutumista ja ehkäisisi virtaa työttömyyteen ja työvoiman ulkopuolelle. Keskeistä olisi osaamisen puutteiden tunnistaminen, motivointi ja osaamisen suunnitelmallinen kehittäminen jo työssä ollessa.

Osaamisen kehittäminen työuran aikana voisi edellyttää työstä poissaolojaksoja osalla opiskelijoista, mikä vaikuttaisi työllisyyteen negatiivisesti. Koulutus järjestettäisiin pääsääntöisesti kuitenkin niin, että sen voisi suorittaa työn ohessa. Osassa koulutuksia henkilö opiskelisi koulutusorganisaatiossa lähiopetuksena, mutta tällaisten toteutusten arvioitaisiin kuitenkin olevan

¹⁶ Pajarinen, Mika & Rouvinen, Petri (2014 a). Computerization Threatens One Third of Finnish Employment. ETLA Brief No 22. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>

¹⁷ Arntz, M., Gregory T. & Zierahn U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. OECD Social, Employment and Migration working paper number 189, OECD, May 2016.

vähemmistönä ja lähiopetusjaksojen lyhyitä. Merkittävää työllisyysastetta laskevaa vaikutusta keskuksen palvelutuotannolla ei olisi.

Työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisedellytysten parantaminen

Palvelukeskuksen osaamispalveluiden kohderyhmänä olisivat työllisten lisäksi työvoiman ulkopuolella olevat. Tilastokeskuksen tietojen mukaan työvoiman kokonaisuus kasvoi vuosien 2015—2018 välillä, kun työvoiman ulkopuolelta siirtyi ihmisiä työvoimaan. Vuoden 2018 loppupuolella työllisyyden kasvua ylläpiti ensisijaisesti virta työvoiman ulkopuolelta työllisyyteen. Vuonna 2020 työvoiman ulkopuolella oli yhteensä 458 000 eli 16 prosenttia 25—64-vuotiaasta väestöstä.

Kun työvoimareservejä etsitään työvoiman ulkopuolelta, ollaan usein kiinnostuneita piilotyöttömistä, jotka haluaisivat ja olisivat työhön käytettävissä, mutta eivät ole etsineet työtä aktiivisesti. Vuonna 2020 työvoiman ulkopuolella olevista oli piilotyöttömiä 71 000. Piilotyöttömien osuus työvoiman ulkopuolella olevista oli noin 16 prosenttia.

Euroopan komission maaraaportin mukaan (2020) työelämän ulkopuolelle jäämisen syinä Suomessa näyttäisivät olevan alhainen koulutustaso, etenkin alle 50-vuotiailla. Alhaisen koulutustason lisäksi 25—49-vuotiailla miehillä pääasiallinen syy on sairaus tai työkyvyttömyys ja naisilla hoitovastuu. Vanhemmilla ikäryhmillä yleisin syy on eläkkeelle jääminen.

Maahanmuutosta toivotaan apua pienevien työikäisten ikäluokkien korvaamisessa työmarkkinoilla. Maahanmuuton edut jäävät kuitenkin saamatta, mikäli maahanmuuttajat jäävät työvoiman ulkopuolelle. Tällä hetkellä maahanmuuttajien työllisyysaste on kantaväestöä matalampi. Etenkin maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on selvästi suomalaistaustaisia naisia alhaisempi. Ero on lähes 20 prosenttiyksikköä. Naisten heikkoa työllisyysastetta selittävät muun muassa maahanmuuton syyt, kulttuuriset tekijät ja sukupuolittuneet työmarkkinat. Tyypillisillä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja kuljetusala) riittää heikempi suomen kielen taito, mutta naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi hoivatyö, monet palveluammatit) tarvitaan selvästi parempaa kielitaitoa. Osa naisvaltaisista aloista, kuten hoiva-ala, opetusala sekä varhaiskasvatus, ovat vahvasti säänneltyjä ja niihin vaaditaan lain perusteella tietty koulutus tai tutkinto tai ammatinharjoittamisoikeus tai viranomaisen päätös tutkinnon tunnustamisesta tai ammatinharjoittamisoikeudesta. Maahanmuuttajanaisten osaamistason nostamisella voikin olla merkittävä vaikutus heidän työllisyysasteeseensa.

Nykyinen koulutustarjonta ei riittävästi kohdennu työvoiman ulkopuolisille eivätkä he ole TE-palveluiden piirissä. Palvelukeskuksen rahoittama hakeva toiminta sekä osaamispalveluiden kohdentaminen työvoiman ulkopuolella olevien tarpeisiin lisäksi näiden henkilöiden osaamista- soa ja sitä kautta parantaisi valmiuksia hakea ja saada työtä.

4.2.3.2 Vaikutukset yksilöiden osaamisen kehittämiseen

Työikäiset hyödyntävät laajasti ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädettyä tutkintokoulutusta oman osaamisensa kasvattamiseksi.

	Yhteensä uudet opiskelijat	Työikäiset (väh. 25v) uudet opiskelijat	Työikäisten %-osuus uusista opiskelijoista
Ammatillinen koulutus	116 216	68 412	58,9 %
Ammatillinen perustutkinto	80 825	36 487	45,1 %
Ammatti-/erikoisammattitutkinto	35 391	31 925	90,2 %
Ammattikorkeakoulutus	38 741	20 939	54,0 %
Alempi AMK-tutkinto	33 508	15 708	46,9 %
Ylempi AMK-tutkinto	5 233	5 231	100,0 %
Yliopistokoulutus	24 183	8 295	34,3 %
Yliopiston alempi kk-tutkinto	17 513	3 736	21,3 %
Yliopiston ylempi kk-tutkinto	6 670	4 559	68,4 %
Yhteensä	179 140	97 646	54,5 %

Ammatillisen ja korkeakoulujen tutkintokoulutuksen uudet opiskelijat ja työikäisten määrä ja %-osuus. Lähde: Tilastokeskus, 2019.

Kaikessa tutkintoon johtavassa koulutuksessa yli puolet aloittaneista on vähintään 25-vuotiaita. Suuri osa etenkin korkea-asteella opiskelevista työikäisenä aloittaneista opiskelee ensimmäistä kyseisen tason tutkintoaan ja on edelleen nuorena aloittamallaan koulutusuralla. Osa opiskelijoista täydentää osaamistaan eri syistä. Syynä voi olla työllistyminen, ammatin vaihto, omalla uralla eteneminen tai työssä pysymisen edellytysten parantaminen. Koulutusjärjestelmä tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia tällaisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

Palvelukeskuksen rahoittama uusi tarjonta lisäisi kohdennetun koulutuksen saatavuutta työikäiselle väestölle. Palvelukeskus rahoittaisi valtionavustuksilla koulutuksia, jotka täydentävät perustarjontaa. Koulutuksia voitaisiin kohdentaa esimerkiksi rakennemuutosaloille tai -alueille tai sellaiselle väestöryhmälle, joka tarvitsee tutkintojärjestelmää hyödyntävää osaamisen kasvattamista.

Palvelukeskuksen rahoittamilla koulutus- ja osaamispalveluilla vastattaisiin ennakoivasti työmarkkinoiden muutokseen. Ne mahdollistaisivat yksilöiden osaamisen kasvattamisen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa työelämä muuttuu siten, että aikaisempi osaaminen ei riitä vakaan työuran ylläpitämiseen, uralla etenemiseen taikka ei mahdollista uusiin tehtäviin siirtymistä oman työpaikan sisällä tai tarvittaessa ammatin vaihtoa.

Palvelukeskus edesauttaisi työikäisen väestön osaamisen kehittämistä myös hankkimalla sellaista koulutusta, jota työssä olevalle väestölle ei tällä hetkellä ole tarjolla. Tätä koulutusta olisi mahdollista räätälöidä joustavasti kulloisenkin tarpeen mukaan. Hankintatoimintana rahoitettu koulutus vastaisi erityisesti sellaisiin tarpeisiin, joihin tutkintokoulutusta on vaikea hyödyntää. Erityisesti työssä olevalle väestölle tarkoitettut, tutkintoon johtamattomat osaamisen kehittämisen palvelut osaltaan vähentäisivät paineita hyödyntää tutkintokoulutusta täydennyskoulutuksen välineenä.

Jatkuvaan oppimiseen vuodelle 2021 tarkoitettu 40 miljoonan euron määräraha tarkoittaisi arvioon mukaan noin 10 500 henkilön kouluttamista. Arvio perustuu siihen, että 10 miljoonaa euroa kohdennettaisiin aliedustettujen ryhmien koulutuksiin, tukitoimiin ja hakevaan toimintaan. Muiden kuin aliedustettujen ryhmien koulutuksen opiskelijakohtainen vuosikustannus olisi 11 000 euroa ja aliedustettujen ryhmien koulutuksen 14 000 euroa. Opiskelijavuosi-kohtainen kustannusarvio perustuu keskimääräisiin koulutuskustannuksiin ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa. Aliedustettujen ryhmien kustannustaso arvioidaan olevan korkeampi, sillä ryhmään kuuluu heikkojen perustaitojen varassa olevia ja kustannuksiin sisältyy laajemmin hakevaa toimintaa sekä koulutuksen tukitoimia. Laskelma perustuu oletukseen, että rahoitettu koulutus kestäisi keskimäärin noin neljä kuukautta.

Palvelukeskuksen tehtävä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäjänä ja koordinoijana parantaisi työikäisille tarkoitettujen ohjauspalveluiden laatua ja kohdentumista muun muassa luomalla uusia ohjauspalveluiden muotoja. Erityisesti ne väestöryhmät, jotka hyödyntävät osaamispalveluita muita vähemmän tulisivat hyötymään uusista palveluista. Esimerkiksi niin sanottu hakevan toiminnan muotoja on kehitetty erilaisissa hankkeissa, kuten 2000-luvun alussa Noste-ohjelmassa ja myöhemmin nuorten aikuisten osaamisohjelmassa. Hakevan toiminnan malleissa valittua kohderyhmää motivoidaan koulutukseen ja tarjotaan heille heidän tarvitsemiin tukipalveluita, kuten oikean koulutusohjelman valinta. Keskukseen tehtävänä olisi tällaisen hakevan toiminnan muotojen kehittäminen, toiminnan levittäminen osaksi eri yhteyksissä tapahtuvaa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelua sekä rahoittaminen osana koulutuksia ja muita osaamispalveluita.

Palvelukeskuksen tehtävä työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointitiedon analysoijana auttaisi palveluntuottajia kohdentamaan koulutusta konkreettisten tarpeiden mukaan. Ennakointityö yhdistettynä alueelliseen verkostoyhteistyöhön edesauttaisi osaamistarpeeseen nähden oikeanlaisen koulutuksen toteuttamista.

Voidaan arvioida, että palvelukeskus toiminnallaan lisäisi kansalaisten mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa osaamistaan vastaamaan muutoksia työelämässä. Palvelukeskus toisi yksilöiden käytettäväksi uusia joustavia ja räätälöitävissä olevia osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia ja parantaisi osaamispalveluiden osuvuutta suhteessa koettuun tarpeeseen.

4.2.3.3 Vaikutukset perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen

Esityksessä vahvistettaisiin perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua jokaisen oikeutta saada kykyjen ja tarpeiden mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Julkisesti rahoitettuun koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus, mutta palvelukeskuksen rahoittamana koulutusta sekä koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa kohdennettaisiin erityisesti koulutuksessa muutoin aliedustetuille ryhmille. Palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta ja muita toimenpiteitä kohdennettaisiin erityisesti työelämässä olevien henkilöiden osaamisen kehittämiseen, mikä osaltaan tukisi perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön ja elinkeinovapauden toteutumista.

Palvelukeskuksen rahoittamaa toimintaa ei suoraan lainsäädännön perusteella kohdistettaisi mihinkään tiettyyn ikäryhmään tai esimerkiksi kielen, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Palvelukeskuksen toimialana olisi kuitenkin edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, joten käytännössä palvelukeskuksen rahoittama koulutustoiminta tulisi kohdentumaan työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville ja heistä erityisesti jatkuvassa oppimisessa aliedustetuille ryhmille, kuten maahanmuuttajille. Kyse olisi tällöin perustuslain sallimasta positiivisesta erityiskohtelusta näiden ryhmien yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus ja sen valinnainen lisäpöytäkirja (SopS 27/2016) eli vammaisyleissopimus on oikeudellisesti sitova kansainvälinen ihmisoikeusasiakirja vammaisten henkilöiden oikeuksista. Vammaisyleissopimuksen 24 artiklassa on määräyksiä koulutuksesta. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Toteuttaakseen tämän oikeuden syrjimättä ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta sopimuspuolet varmistavat osallistavan koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla sekä elinikäisen oppimisen, jonka tarkoituksena on kehittää täysimääräisesti inhimillisiä voimavaroja, omanarvontuntoa ja itsearvostusta sekä vahvistaa ihmisoikeuksien, perusvapauksien ja ihmiskunnan moninaisuuden kunnioittamista.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä säädetään muun muassa koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta tehdä kohtuullisia mukautuksia. Säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja korkeakoululaeissa säädetään opiskelijaksi ottamisen esteettömyydestä. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään lisäksi opiskelijan oikeudesta erityiseen tukeen ja vaatimaan erityiseen tukeen, osaamisen arvioinnin mukauttamisesta sekä ammatitaitovaatimuksista ja osaamistavoitteista poikkeamisesta opiskelijan vammaan tai terveydentilaan liittyvistä syistä. Palvelukeskuksen rahoittaessa säänneltyä koulutusta sovellettaisiin koulutuksen järjestämisessä näitä koulutuslakien mukaisia yhdenvertaisuutta turvaavia säännöksiä. Palvelukeskuksen rahoittamassa muussa koulutuksessa voitaisiin puolestaan koulutuksen sisällössä ottaa huomioon sen soveltuminen ja kohdentaminen kohdejoukon erityisten tarpeiden mukaisesti, esimerkiksi oppimisen tukitoimia tarvitseville tai viittomakielisille.

Jatkuvaan oppimiseen osallistumisessa on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna merkittäviä ryhmien välisiä eroja. Vähemmän osallistuvien ryhmä on moninainen. Osa on heikompien perustaitojen ja opiskeluvaikeuksien varassa olevia, kun taas osa on yrittäjiä, itsensä työllistäjiä, pienissä yrityksissä työskenteleviä tai lyhyissä määräaikaissa työsuhteissa olevia. Näin ollen myös osallistumattomuutta selittävät erilaiset tekijät. Osallistumattomuus voi selittyä esimerkiksi motivaation, tiedon tai resurssien puutteella, oppimisvaikeuksilla tai aikaisemmillä negatiivisilla kokemuksilla tai terveydellisillä ja sosiaalisilla ongelmilla. Toisaalta taustalla voi myös olla se, että mahdollisuuksia osallistua jatkuvaan oppimiseen on tarjolla vähemmän, kuten yrittäjillä ja pienissä yrityksissä työskentelevillä.

Nykyisestä koulutustarjonnasta puuttuu jatkuvaan oppimiseen vähän osallistuville soveltuvia matalan kynnyksen ”aloituskoulutuksia” tai itsensä työllistäjille tai pienissä yrityksissä työskenteleville työ- ja elämäntilanteeseen riittävän hyvin sovitettavissa olevia toteutuksia. Hakeva toiminta ei ole järjestelmään sisäänrakennettua.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi rahoittaa uudenlaisia osaamispalveluita, jotka täydentäisivät nykyistä koulutustarjontaa. Koulutusten lisäksi palvelukeskus rahoittaisi hakevaa toimintaa ja tukipalveluita. Uudenlaisten osaamispalveluiden ja hakevan toiminnan arvioidaan lisäävän nykyisin aliedustettujen ryhmien osallistumista ja osaamistasoa. Sitä kautta työikäisten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus elämäntilanteesta, työpaikasta tai pohjakoulutuksesta riippumatta voisi lisääntyä.

4.2.3.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Kansainvälisen aikuistutkimuksen (PIAAC, 2012) tietojen mukaan naisten ja miesten väliset keskimääräiset erot perustaitojen hallinnassa Suomessa ovat varsin vähäisiä, mutta vaihtelevat

jonkin verran osa-alueittain. Naisten lukutaito oli keskimäärin parempi kuin miesten. Miesten numerotaito ja tietotekniikkaa soveltava ongelmanratkaisutaito olivat keskimäärin parempia kuin naisten.

Eri tutkimusten mukaan naiset kuitenkin osallistuvat enemmän jatkuvaan oppimiseen. Aikuiskoulutustutkimuksen tietojen mukaan vuonna 2017 18—64-vuotiaista naisista aikuiskoulutukseen osallistui 54 prosenttia, kun taas miesten osallistumisaste oli 43 prosenttia. Sukupuolten väliset aikuiskoulutuksen osallistumisaste-erot ovat pysyneet hyvin vakaana, noin kymmenessä prosenttiyksikössä, 1980-luvulta saakka. Muussa kuin tutkintoon johtavassa koulutuksessa osallistumisasteet olivat naisilla 50 prosenttia ja miehillä 43 prosenttia. Tilastokeskuksen tietojen mukaan yhteensä 94 283 työkäistä (yli 25-vuotiaat) uutta opiskelijaa aloitti ammatillisessa tai korkeakoulujen tutkintokoulutuksessa vuonna 2018. Uusista työkäisistä opiskelijoista naisia oli 58 prosenttia ja miehiä 42 prosenttia. Työolobarometrin mukaan vuonna 2019 työnantajan järjestämään koulutukseen viimeisen 12 kuukauden aikana oli osallistunut naisista 56 prosenttia ja miehistä 51 prosenttia.

Esityksen arvioidaan lisäävän yhdenvertaisuutta sukupuolten välillä, sillä tarkoituksena on tarjota uudenlaista osaamistarjontaa työkäisille ja sitä kautta lisätä aliedustettujen ryhmien osallistumista jatkuvaan oppimiseen. Edellä esitettyjen tilastojen perusteella näyttäisi siltä, että sukupuolten väliset osallistumiserot ovat suurempia tutkintokoulutuksen osalta kuin esimerkiksi työnantajan järjestämän koulutuksen osalta. Lyhyempien ja joustavampien koulutusten tarjoaminen, joihin voisi osallistua työn ohessa, voisi siten lisätä miesten osallistumista jatkuvaan oppimiseen ja sitä kautta lisätä sukupuolten välistä tasa-arvoa.

4.2.3.5 Vaikutukset vähemmistöihin

Kansainvälisen aikuistutkimuksen (PIAAC, 2012) mukaan äidinkielellään (suomi tai ruotsi) tehtävät tehneiden osaamisprofiilit eivät juuri poikenneet toisistaan. Jotain muuta kieltä äidinkielenään puhuvien luku- ja numerotaito oli heikompi. Tehtävien tekemisessä käytetyn kielen hallinta on kuitenkin olennaista ja valittavana oli ainoastaan suomi tai ruotsi, mikä vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2018 uusista vähintään 25-vuotiaista tutkinto-opiskelijoista 81,4 prosentin äidinkieli oli suomi tai saame, 3,6 prosentin ruotsi ja 15 prosentin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Ruotsinkielisten osuus uusista opiskelijoista oli pienempi kuin heidän osuutensa koko 25—64-vuotiaasta väestöstä (4,7 %). Ruotsinkielisten osuus uusista opiskelijoista oli pieni erityisesti ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa, joissa osuus oli alle 3 prosenttia. Yliopistokoulutuksessa taas ruotsinkielisten osuus oli lähempänä väestöosuutta ja väestöosuutta suurempi yliopiston alemmissa korkeakoulututkinnoissa, joissa 7,2 prosenttia uusista työkäisistä opiskelijoista oli ruotsinkielisiä.

Ruotsinkielisen koulutuksen järjestäminen työkäiselle väestölle poikkeaa suomenkielisen koulutuksen järjestämisestä. Tämä liittyy erilaiseen väestöpohjaan ja alueellisiin olosuhteisiin. Ruotsinkielinen väestö on jakautunut laajalle maantieteelliselle alueelle, mikä tuo haasteita koulutusten järjestämisessä paikallisesti, sillä ryhmäkoot jäävät usein liian pieniksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama selvityshenkilö Gun Oker-Blom on selvittänyt ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen nykytilaa ja kehittämistarpeita¹⁸. Selvityksessä mainitaan yhtenä toimenpide-ehdotuksena ruotsinkielisen yksikön muodostaminen perustettavan palvelukeskuksen sisälle. Käytännössä palvelukeskuksen henkilöstömäärä ei kuitenkaan keskuksen perustamisvaiheessa mahdollistaisi erillistä yksikkörakennetta, mutta palvelukeskuksen tehtävien hoitamisessa ja henkilöstön rekrytoinnissa tulisi huomioida sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön palvelutarpeet. Palvelukeskuksen tarkemmasta organisoitumisesta päätettäisiin palvelukeskuksen työnjaossa, jonka palvelukeskuksen johtaja Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n 3 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaisesti vahvistaisi.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. YK:n julistuksessa alkuperäiskansojen oikeuksista 14 artiklassa määrätään oikeudesta koulutukseen. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan alkuperäiskansoihin kuuluvilla yksilöillä, erityisesti lapsilla, on oikeus saada kyseisen valtion koulutusta sen kaikilla tasoilla ja kaikissa muodoissa ilman syrjintää. Saamenkielisen koulutuksen turvaaminen työikäisille on tärkeää vähemmistöjen aseman turvaamiseksi. Selvitysten mukaan saamenkielisen työvoiman saatavuudessa on puutteita esimerkiksi opetuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Palvelukeskus voisi tarpeen mukaan kohdentaa koulutusta myös saamenkielisen väestön osaamistarpeisiin ja edistää myös sitä, että koulutus vastaisi paremmin alkuperäiskansan perinteisten elinkeinojen asettamiin vaatimuksiin.

Palvelukeskus voisi koota tilannekuvaa ruotsinkielisen koulutuksen saatavuudesta ja tarjonnan vastaavuudesta työelämän tarpeisiin. Palvelukeskus voisi tukea yhteistyötä, esimerkiksi kansallisia yhteistyöverkostoja, jolla sekä ruotsin- että saamenkielen koulutustarpeisiin voitaisiin vastata. Keskeisiä ratkaisuja olisivat esimerkiksi yhteistyömallit, joissa mahdollistettaisiin opiskelu muualla järjestetyissä koulutuksissa tai muualla toimivien toimijoiden osaamispalvelujen tuominen alueelle. Tässä työssä palvelukeskus hyödyntäisi kokoamaansa ennakoitietoa.

4.2.3.6 Vaikutukset maahanmuuttajien asemaan

Kansainvälisessä aikuistutkimuksessa (PIAAC, 2012) kielitaidon lisäksi tarkasteltiin henkilöiden taitoja suhteessa maassa olon pituuteen. Lukutaidossa alle viisi vuotta maassa oleskelleista peräti 81 prosentin lukutaito oli heikko, vain kolmella prosentilla keskitasoa eikä yhdelläkään hyvä. Sen sijaan yli viisi vuotta maassa oleskelleista 12 prosentilla taidot olivat hyvät ja 25 prosentilla heikot. Lukutaito oli silti heilläkin selvästi heikompi kuin Suomessa syntyneillä. Numerotaidossa ja ongelmanratkaisutaidossa ryhmien väliset erot olivat hyvin samanlaisia kuin lukutaidossa.

Vaikka maahanmuuttajat ovat yliedustettuina ryhmässä, joilla on heikot perustaidot, on huomattava, että ryhmä on koulutustaustaltaan heterogeeninen. Esimerkiksi ulkomaalaistaustaisista 25—54-vuotiaista naisista 43 prosenttia on suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Toisaalta pakolaistaustaisista naisista ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa on jopa 40 prosenttia.¹⁹ Noin kymmenen prosenttia somali- ja kurditaustaisista naisista osaa lukea vain huonosti tai ei lainkaan.²⁰

¹⁸ Den svenskspråkiga utbildningen i Finland: särdrag, utmaningar, utvecklingsbehov och förslag till åtgärder. Underviserings- och kulturministeriets publikationer 2021:9.

¹⁹ Sutela & Larja (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014.

²⁰ Larja Liisa: Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM 2020.

Suomeen aikuisena tulevien maahanmuuttajien koulutustaustat sekä suomen tai ruotsin kielen opiskelun edellytykset ja tarpeet vaihtelevat suuresti. Alkuvaiheen kielikoulutusta mukaan lukien luki- ja kirjoitustaidon opetus tarjotaan tällä hetkellä monilla rahoituksilla ja monissa organisaatioissa. Suomen kielen alkuvaiheen opintoja sisältyy ELY-keskusten hankkimaan kotoutumiskoulutukseen. Lisäksi niitä tarjotaan aikuisten perusopetuksessa, vapaan sivistystyön maahanmuuttajien koulutuksessa eri oppilaitosmuodoissa ja korkeakouluissa tutkinto-opiskelijoille. Ongelmana on, että eritasoisen alkuvaiheen kielikoulutuksen tarvetta ei systemaattisesti ja kokonaisuutena alueellisesti ennakoita. Myöskään tarjonnasta ei muodostu kokonaiskuva. Tämä vaikeuttaa koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien tarjonnan suunnittelua ja maahanmuuttajien ohjaamista sekä viime kädessä hidastaa maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroitumista ja työllistymistä.

Palvelukeskus edistäisi maahanmuuttajien osaamista ja työllistymistä kaikilla tehtäväalueillaan. Palvelukeskus voisi ennakoita maahanmuuttajille tarkoitettua kielikoulutuksen ja muun alkuvaiheen koulutuksen alueellista tarvetta ja edistää alueellista yhteistyötä ja tarjonnan koordinaatiota. Tämä on yksi kotoutumista koskevassa vielä julkaisemattomassa TEAS-arvioinnissa keskeisimmäksi nousseista kehittämistarpeista. Palvelukeskus voisi myös rahoittaa ja hankkia maahanmuuttajien työllistymistä ja työllistymisedellytyksiä parantavia, muuta koulutustarjontaa täydentäviä koulutuksia ja tukitoimia, esimerkiksi muussa maassa hankittua osaamista täydentäviä tai pätevyittäviä koulutuksia sekä suomen tai ruotsin kielen ja perustaitojen vahvistamista. Palvelukeskus voisi myös tukea maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen kehittämistä.

4.2.3.7 Vaikutukset työelämään

Työelämän ja yritysten työvoima- ja osaamistarpeet olisivat palvelukeskuksen toiminnan keskiössä. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa olisivat enemmistönä työelämän edustajat ja neuvoston keskeinen tehtävä olisi ohjata strategisilla linjauksillaan sekä vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta päätettäessä palvelukeskuksen toimintaa työelämän työvoima- ja osaamistarpeiden suuntaisesti. Monipuolisella ja keskeiset olemassa olevat sekä mahdolliset tulevat uudet yhteiskunnan ja elinkeinoelämän työvoima- ja osaamistarpeita ennakoivat tahot kattavalla ennakointitiedon kokoamisella ja analysoinnilla palvelukeskus luo pohjaa niin itse rahoittamiensa kuin muiden tahojen toteuttamien palvelujen kohdentamiselle.

4.2.3.8 Vaikutukset alueisiin

Palvelukeskus tukisi alueellisten yhteistyöverkostojen toimintaa ja alueen elinkeinorakenteen profiloitumista. Palvelukeskus tuottaisi alueellisia tilannekuvia alueen osaamispalveluiden tuottajien, kuntien, TE-palveluiden ja työelämän kanssa käytävien keskustelujen tueksi. Tavoitteena olisi edistää palveluketjujen toimintaa alueilla. Käytännössä toiminta tarkoittaisi sitä, että alueen väestökehitystä, työvoiman tarvetta ja osaamispalveluiden tarjontaa arvioitaisiin ja tehtäisiin arvioiden pohjalta yhteisesti tavoitteita kohtaanto-ongelmien lieventämiseksi, työllisyysasteen nostamiseksi ja elinkeinojen kehittämiseksi. Palvelukeskus tukisi muilla tehtävillään alueellisten tavoitteiden saavuttamista. Palvelukeskus ottaisi alueelliset keskustelut huomioon koulutustarjonnan rahoittamista koskevissa suunnitelmissaan sekä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistyössä.

4.2.3.9 Vaikutukset digitaalisiin palveluihin

Palvelukeskus tarvitsisi toimintansa tueksi nykyistä ajantasaisempia tietoja osaamisen kysynnästä työmarkkinoilla lyhyellä tähtäimellä, väestön osaamisvajeista suhteessa edelliseen sekä koulutuksen järjestäjien kyvykkyydestä vastata nopeilla toimilla kysyntään. Tietoa koottaisiin

erilaisista olemassa olevista ja uusista lähteistä ja tietovarannoista sekä analysoitaisiin tukemaan muun muassa päätöksiä valtionavustusten myöntämisestä ja osaamispalveluiden hankinnasta.

Palvelukeskuksen rahoittama koulutustarjonta tuotaisiin näkyville erilaisille alustoille. Tavoitteena on, että kaikki julkinen koulutustarjonta ja -kysyntä voisivat kohdata yhdellä yhteisellä alustalla. Koulutustarjontainformaation tulisi olla lähtökohtaisesti avointa dataa, jolloin sitä voidaan esittää kokonaisuudessaan missä tahansa julkisen hallinnon ja myös kolmansien osapuolten palveluissa.

Palvelukeskuksen tarpeita palvelevia digitaalisia alustoja, tietovarantoja ja palveluita on tarkoitus rakentaa osana Suomen kestäväen kasvun ohjelman alustavassa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitettyä laajaa jatkuvan oppimisen digitalisaatio -ohjelmaa. Ohjelma koostuu kahdesta toisiaan tukevasta osakokonaisuudesta: koko koulutusjärjestelmän kattavan ja hallinnon-rajat ylittävästä jatkuvan oppimisen digitaalisesta palvelukokonaisuudesta ja kaikki korkeakoulut kattavasta korkeakoulutuksen digitalisaation ja joustavan oppimisen kokonaisuudesta. Ohjelmassa syntyvien kansallisten palveluiden, tietovarantojen ja toimintamallien on tarkoitus hyödyttää laajasti eri asiakasryhmiä ja niitä kehitetään vahvassa yhteistyössä ja eri tarpeet huomioiden keskeisten toimijoiden ja sidosryhmien, kuten jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen, kanssa. Digitalisaatio-ohjelma on mittava asiakaslähtöinen ja poikkihallinnollinen hanke, jonka täytäntöönpano on kahden eri hallinnonalan opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön sekä lisäksi korkeakoulujen vastuulla. Palvelukeskuksen roolina sen sijaan olisi osallistua kehittämistyöhön toimialaansa ja tehtäviinsä liittyvien toimintojen osalta, mutta se ei olisi vastuussa näiden palveluiden rakentamisesta ja ylläpidosta.

4.2.3.10 Tietosuojavaikutukset ja henkilötietojen käsittely

Esityksen mukainen koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden järjestäminen edellyttää koulutukseen ja muihin palveluihin hakeutuvien ja osallistuvien henkilöiden henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin 27.4.2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta eli EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Yleisen tietosuojaa-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan ja vain siltä osin, kuin vähintään yksi asetuksen 6 artiklassa säädetystä käsittelyperusteista täyttyy.

Palvelukeskus rahoittaisi sekä voimassa olevien koulutusta koskevien lakien mukaista säänneltyä koulutusta että muuta sääntelemätöntä koulutusta. Säänneltyyn koulutukseen sovellettaisiin asianomaista koulutusta koskevan lain säännöksiä koulutuksen järjestämisestä sekä opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista, kuten säännöksiä tietojensaantioikeudesta ja tietojen käsittelystä. Säänneltyyn koulutukseen sovellettaisiin myös valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädettyjä tietojen tallennusvelvoitteita ja muita säännöksiä. Mainitun lain 9 §:ssä säädetään tiedoista, jotka ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestäjän on tallennettava tietovarantoon ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisessa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan. Korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta säädetään valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 5 luvussa. Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen osalta tietojen tallentamista koskeva hallituksen esitys (HE 19/2021 vp) on annettu 25.2.2021 eduskunnan käsiteltäväksi.

Säännellyn koulutuksen osalta palvelukeskuksen perustaminen ei muuttaisi nykytilaa henkilötietojen käsittelyn osalta. Säännellyssä koulutuksessa henkilötietojen käsittelyperuste on yleisen tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja osittain myös mainitun kohdan e alakohta eli käsittely yleistä

etua koskevan tehtävän suorittamiseksi ja rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Säännellyn koulutuksen järjestäminen perustuu lakisääteisen koulutustehtävän toteuttamiseen, perustuslain mukaisten sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen ja opiskelijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien osalta laissa säädetyn julkisen vallan käyttämiseen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee esimerkiksi rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys taikka terveyttä koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ja mainitussa alakohdassa säädettyt edellytykset täyttyvät. Tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Säännellyssä koulutuksessa käsiteltäisiin voimassa olevan lainsäädännön perusteella hakijoiden ja opiskelijoiden terveydentilaan liittyviä tietoja esimerkiksi selvitetäessä opiskelijan soveltuvuutta kyseiseen koulutukseen tai erityisen tuen tarvetta. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 41 §:ssä, yliopistolain 37 b §:ssä ja ammattikorkeakoululain 27 §:ssä säädetään velvollisuudesta antaa tietyissä tilanteissa opiskelijaksi ottamisen edellyttämiä terveydentilaa koskevia tietoja. Näiden tietojen käsittelyssä noudatettaisiin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimenpiteitä ja lisäksi edellä mainituissa koulutusta koskevissa laeissa on säädetty erityisistä suojatoimenpiteistä. Erityisten henkilötietojen käsittely perustuisi voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä esitys muuttaisi nykytilaa terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyn osalta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain silloin, kun se sallitaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista. Tietosuojalain 7 §:n mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä käsittely on sallittua, jos tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyssä tarkoituksessa eli tietojen käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Velvollisuudesta toimittaa opiskeluoikeuden arviointia varten nähtäväksi rikosrekisterilaissa tarkoitettu rikosrekisteriotte säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 82 §:n 4 momentissa, yliopistolain 43 b §:n 4 momentissa ja ammattikorkeakoululain 34 §:n 4 momentissa. Rikostuomioihin liittyvien henkilötietojen käsittely perustuisi voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä esitys muuttaisi nykytilaa näiden tietojen käsittelyn osalta.

Säännellyn koulutuksen osalta on valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa käytetty myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa muun muassa tietojen tietovarantoon tallentamisvelvoitteen, luovuttamisen ja säilyttämisaikojen osalta. Näitä voimassa olevia säännöksiä sovellettaisiin nykytilaa vastaavasti järjestettäessä säänneltyä koulutusta, eikä esitys muuttaisi nykytilaa tältä osin.

Muun kuin säännellyn koulutuksen järjestäminen ei perustuisi koulutusta järjestävän toimijan lakisääteisen koulutuksen järjestämistehtävään, vaan myönnettyyn valtionavustukseen tai hankintasopimukseen. Palvelukeskuksesta annettavassa laissa säädettäisiin kuitenkin tiettyjä tehtäviä ja velvoitteita toimijalle silloin, kun se järjestäisi palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta. Muussa kuin säännellyssä koulutuksessa koulutustoimijan tehtävänä olisi opiskelijavalinnan toteuttaminen, opiskelijaksi ottamista koskevan valintaesityksen tekeminen palvelukeskukselle, todistuksen antaminen sekä opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevien tietojen toimittaminen palvelukeskukselle. Lisäksi palvelukeskuksesta annettavassa laissa

säädettäisiin opiskelijan oikeudesta osallistua opetukseen sekä osallistumisoikeuden päättymisestä. Liiketoimintaperusteisesti järjestettyyn vapaarahoitteiseen täydennyskoulutukseen osallistuvien henkilöiden osalta henkilötietojen käsittelyperuste on pääsääntöisesti sopimussuhde. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa opiskelijan ja koulutustoimijan välille ei muodostuisi sopimussuhdetta koulutuksen järjestämisestä, vaan opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisoikeudesta säädettäisiin laissa. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa myös muun kuin säännellyn koulutuksen osalta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelyperusteena olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli lakisääteisen velvoitteen noudattaminen.

Esityksen mukaan säännellyssä koulutuksessa kyseisen koulutuksen järjestäjä toteuttaisi opiskelijavalinnan ja tekisi opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeutta koskevat päätökset. Näissä tilanteissa palvelukeskus ei käsitelisi ollenkaan yksittäisen opiskelijan henkilötietoja eikä toimisi rekisterinpitäjänä henkilötietojen osalta. Muussa kuin säännellyssä koulutuksessa palvelukeskus käsitelisi hakijoiden ja opiskelijoiden henkilötietoja tehdessään opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevia päätöksiä. Palvelukeskuksen osalta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena käsittelyperusteena olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi sekä e alakohta eli käsittely rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä (kansallinen liikkumavara), joilla mukautetaan yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamista, jos käsittelyperusteena on 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Lisäksi lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Palvelukeskuksesta annettavaksi ehdotettavan lain 15 §:n 2 momentissa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista liikkumavaraa ja säädettäisiin, missä tilanteissa koulutuksen järjestäjien tulisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja palvelukeskukselle, jotta keskus voisi tehdä sille tehtäväksi säädettyjä hallintopäätöksiä. Päätösten tekemisessä tarvittavat välttämättömät tiedot olisivat henkilötietoja, koska ne sisältäisivät ainakin henkilön nimen, tarpeelliset yhteystiedot sekä muita henkilöön ja hänen toimintaansa liittyviä tietoja sekä joissakin tilanteissa myös henkilön terveydentilaan ja toimintakykyyn liittyviä erityisiä henkilötietoja. Ehdotettu sääntely olisi yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä ehdotetulla säännöksellä määriteltäisiin ne tiedot, jotka koulutuksen järjestäjän tulisi luovuttaa palvelukeskukselle, jotta palvelukeskus voisi toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä ja käyttää julkista valtaa.

Palvelukeskuksen rahoittama koulutus voisi olla suunnattua tietyille kohderyhmille, kuten maahanmuuttajille tai vähäisen pohjakoulutuksen omaaville henkilöille. Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi osaamistarve, joten opiskelijaksi ottamisen yhteydessä tulisi usein selvittää hakijan aiempaa osaamistaustaa, kuten kielitaitoa, aiempia opintoja ja työkokemusta. Koulutusta voitaisiin kohdentaa myös koulutuksellisia tukitoimia tarvitseville henkilöille, jolloin osaamistarpeen arvioinnissa voisi olla tarpeellista käsitellä myös henkilön terveydentilaan ja toimintakykyyn liittyviä tietoja, jotka olisivat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Edellä mainittuja henkilötietoja ja erityisiä henkilötietoja käsitelisivät sekä koulutuksen järjestäjä että palvelukeskus.

Terveyttä koskevat tiedot ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiä henkilötietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Lisäksi edellytetään, että käsittely on oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Palvelukeskuksesta annettavassa laissa säädettäisiin opiskelijaksi ottamista koskevan valintaesityksen tekeminen koulutuksen järjestäjän tehtäväksi ja opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen tekeminen palvelukeskuksen tehtäväksi. Näiden tehtävien toteuttamisessa suoritettava erityisten henkilötietojen käsittely johtuisi siis välittömästi laissa säädetystä tehtävästä ja olisi tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla sallittua.

Tietosuojalain 6 §:n 2 momentti sisältää luettelon asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä, joita rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi käsiteltäessä henkilötietoja 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa. Tietosuojalain koskevassa hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) on katsottu, että mainittu 2 momentti jättäisi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän arvioitavaksi ensivaiheessa, millaiset suojatoimenpiteet ovat käsittelytoimiin nähden asianmukaiset. Palvelukeskuksesta annettavan lain nojalla käsiteltäviin erityisiin henkilötietoihin liittyvässä käsittelyssä tulisi tietosuojalain nojalla noudattaa siinä säädettyjä suojatoimenpiteitä. Tietosuojalain mukaiset suojatoimet katsottaisiin riittäviksi, eikä suojatoimista säädettäisi muutoin erikseen.

Henkilötietojen käsittelyssä tulisi ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Henkilötietojen olisi oltava esimerkiksi rajoitettuja vain siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käyttötarkoitukseen. Lisäksi henkilötietoja tulisi säilyttää vain niin kauan kuin se on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Nykyjärjestelmän kehittäminen

5.1.1.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Nykyjärjestelmä lähtee kaikissa koulutusmuodoissa toimijoiden verrattain vahvasta toiminnallisesta autonomiasta. Toimintaa ohjataan ammatillisessa koulutuksessa järjestämisluvin, vapaassa sivistystyössä ylläpitämisluvin, yliopistoissa koulutusvastuun ja ammattikorkeakouluissa toimiluvun. Lupa- ja muu normiohjaus on väljää ja jättää paljon päätösvaltaa toimijalle itselleen. Ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa toimintaa ja sen tuloksellisuutta ohjataan myös rahoitusjärjestelmässä asetetuilla tavoitteilla esimerkiksi tutkinnon suorittamisen ja tutkinnon jälkeisen työllistymisen suhteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisen ohjausprosessin keskeinen osa on neljän vuoden välein käytävät neuvottelut ja näitä edeltävät valmistelut, joissa sovitaan korkeakoulun tehtävästä, profiilista ja painoaloista sekä korkeakoululle asetettavista koulutus- ja tutkimuspolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Tutkintotavoitteista sopiminen on tärkeä osa tätä kokonaisuutta.

Yliopisto- ja ammattikorkeakoululain mukaan korkeakoulut valitsevat itse opiskelijansa ja päättävät opiskelijavalinnan perusteista. Aloituspaikeista päättäminen on siten korkeakoulujen autonomian piirissä. Korkeakoulujen koulutusvastuupäätösten ohella tutkintotavoitteista sopiminen on ministeriön keino ohjata järjestelmän kokonaisuutta ja varmistaa, että koulutus kohdentuu työvoimatarpeen kannalta keskeisille aloille ja ottaa huomioon myös alueellisia tarpeita.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtion budjetista maksettava perusrahoitus perustuu pääosin toiminnan tuloksiin, muun muassa suoritettuihin tutkintoihin. Vuodesta 2021 alkaen ammattikorkeakoulujen rahoituksesta kahdeksan prosenttia ja yliopistojen rahoituksesta neljä prosenttia jaetaan jatkuvan oppimisen suoritusten perusteella. Näitä suorituksia ovat avoimessa korkeakoulutuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettavat opintopisteet. Toisin kuin tutkintokoulutuksen osalta, rahoitusmallit eivät ohjaa eri koulutusalojen volyyymiä jatkuvan oppimisen tarjonnassa. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti tarjonnastaan.

Vapaan sivistystyön tehtävä on lainsäädännön mukaan järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Perusrahoitus vapaan sivistystyön ylläpitäjille kohdennetaan yleiskatteellisina valtionosuuksina. Työmuotojen periaatteena on tukea oppilaitosten taustayhteisöjen sivistyksellisiä tavoitteita. Tavoitteet voivat edistää osallistujien yleisiä sivistyksellisiä tavoitteita tai voivat myös liittyä yhteisön aatteellisiin tai uskonnollisiin taustoihin.

Myös ammatillisessa koulutuksessa valtionosuudet ovat yleiskatteellisia. Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama rahoitusohjaus on pääsääntöisesti määrällistä ohjausta. Ministeriö jakaa vuosittain ammatillisen koulutuksen järjestäjille tavoitteelliset opiskelijavuosimäärät, jotka määrittävät kunkin järjestäjän toiminnan tavoitteellisen volyymin. Järjestäjä kohdentaa koulutuksen oman tarveanalyysiinsä ja kysynnän perusteella. Ammatillisen koulutuksen järjestämissä määrätellään kullekin järjestäjälle ne tutkinnot, joita järjestäjä voi tarjota. Järjestämisluvat ovat tutkintojen osalta useimmiten laajoja eli sallivat kattavan tutkintotarjonnan. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien saamasta rahoituksesta 70 prosenttia myönnetään opiskelijavuosien perusteella. Loput 30 prosenttia muodostuu suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksesta, jossa otetaan huomioon muun muassa tutkinnon osien ja tutkintojen suorittaminen sekä työllistyminen. Opinnot aloittaessaan vailla toisen asteen tutkintoa olevien opiskelijoiden suorittamia tutkintoja painotetaan suoriterahoituksessa muita enemmän, sillä vailla aikaisempaa koulutusta olevien opetus edellyttää keskimäärin suurempaa panostusta, joka rahoitusjärjestelmässä kompensoidaan. Suurin osa kyseisestä kompensatiosta kohdentuu perusasteen päättäviin ja sen motivoivaa vaikutusta kouluttaa aliedustettuja ryhmiä on vaikea arvioida.

Koulutusorganisaatioiden suurta päätäntävaltaa koulutuksen kohdentamisessa ja toiminnan suunnittelussa on pidetty onnistuneena ja se on mahdollistanut toimijoiden oman toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja profiloitumisen sekä alueellisesti ja valtakunnallisesti että taloudellisesti. Eri koulutusmuodoissa rahoitus- ja ohjausjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jonka kaikki osat tukevat sektorin perustavoitteiden toteuttamista. Perusjärjestelmällä huolehditaan myös muun muassa tarjottavan koulutuksen laadusta, koulutuksen saatavuudesta kaikilla alueilla ja koulutusorganisaatioiden mahdollisuudesta kehittää omaa toimintaansa pitkäjänteisesti. Korkeakoulujen osalta vahva autonomia on toimintaa ohjaava perusarvo ja yliopistojen autonomia on myös perustuslain turvaama.

Palvelukeskuksen perustamisen keskeisiä tavoitteita olisivat yhteisen tulevaisuutta koskevan tietotuotannon luominen ja yhteisen tavoitetilan määrittäminen sekä niiden perusteella tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi sekä kohdennettujen koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonta. Palvelukeskus tukisi alueellisten yhteistyöverkostojen tavoitteiden

toteutumista. Se mahdollistaisi nykyistä selvästi yhtenäisemmän työikäisille suunnattujen osaamispalveluiden johtamisen ja suunnittelun opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä työelämän järjestöjen välillä. Palvelukeskus tukisi elinkeinojen kehittämistä valtakunnallisesti ja alueellisesti ja niiden väestöryhmien osaamisen kehittämistä, jotka sitä eheän työuran muodostamisen näkökulmasta eniten tarvitsevat.

Palvelukeskusta koskevan lainsäädännön edellä kuvattuja tavoitteita voisi pyrkiä toteuttamaan myös nykyisen perusjärjestelmän puitteissa siihen liittyvää ohjausta kehittämällä. Vuonna 2018 ammatillisen koulutuksen tutkintotavoitteinen ja osa tutkintoon johtamattomasta työvoimakoulutuksen tarjonnasta ja rahoituksesta siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alaiseksi, mistä lukien sitä on järjestetty ammatillisen koulutuksen perusjärjestelmän puitteissa. Ohjaus toteutetaan siten, että ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa määrätään oikeudesta järjestää tutkintoja ja koulutusta työvoimakoulutuksena ja opetus- ja kulttuuriministeriö päättää vuosittain rahoituksen suoritepäätöksessä tavoitteelliseen opiskelijavuosiin sisältyvän työvoimakoulutuksen tavoitteellisen opiskelijavuosiin määrän. Opetus- ja kulttuuriministeriön on kuultava työ- ja elinkeinoministeriötä ennen työvoimakoulutuksen opiskelijavuosista päättämistä. Ammatillisen koulutuksen järjestelmässä on siis jo käytössä ministeriöiden väliseen yhteistyöhön perustuva ohjausmalli, jossa perusjärjestelmän sisällä järjestetään tietyille kohderyhmille kohdennettua koulutusta. Toisaalta työvoimakoulutusta järjestetään myös hankintatoinnin kautta, sillä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan ELY-keskus tai TE-toimisto voi hankkia työvoimakoulutuksena muuta kuin tutkintotavoitteista ammatillisesti suuntautunutta koulutusta sekä määräaikaisten lakimuutoksen perusteella korkeakoulututkintoon johtavia opintoja. Näissä tilanteissa ohjausta ei toteuteta perusjärjestelmän puitteissa, vaan malli muistuttaa palvelukeskukselle ehdotettavaa hankintatoimintaa.

Vuonna 2018 toteutettu työvoimakoulutuksen siirto edellytti uudenlaisen ohjaus- ja yhteistyösuhteiden kehittämistä sekä mittavia lakimuutoksia ammatillisen koulutuksen järjestämistä, ammatillisen koulutuksen rahoitusta ja työvoimakoulutuksen järjestämistä koskevaan ohjaus- ja rahoitusmalliin. Siirto toteutettiin ammatillisen koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Palvelukeskuksen perustamisen tavoitteena olevaa uudenlaista toimialoihin, alueisiin tai kohderyhmiin liittyvää koulutus- ja osaamispalveluiden kohdentamista olisikin vaikea liittää perusjärjestelmään ilman vastaavaa järjestelmän eri osa-alueiden merkittävää uudistamista. Vaihtoehdossa jouduttaisiin lisäämään ministeriön tai muun viraston toimijan koulutusorganisaatioihin kohdistuvaa suoraa ohjausta, jolla puututtaisiin koulutuksen suuntaamista koskevaan autonomiaan. Esityksessä ehdotetussa mallissa ei puututtaisi perusjärjestelmän toimintaan, vaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi olla muuta koulutusta täydentävä toimija siten, että perusjärjestelmän toimintaa voitaisiin jatkossakin kehittää kunkin koulutussektorin edellyttämällä tavalla. Ehdotetussa mallissa koulutuksen järjestäjät voisivat myös palvelukeskuksen rahoittamana järjestää perusjärjestelmän mukaista säänneltyä koulutusta, mutta tämä tapahtuisi perinteisen ohjausjärjestelmän sijaan valtionavustushakujen kautta. Havaittuun koulutustarpeeseen voitaisiin reagoida mahdollisimman nopeasti ja ilman että se vaikuttaisi perusjärjestelmän mukaisen koulutuksen pitkäjänteiseen suunnitteluun.

Vaihtoehtona voisi olla myös sellainen malli, jossa ministeriön tekemien ohjaus- ja rahoituspäätösten sijaan palvelukeskus päättäisi osasta perusjärjestelmän puitteissa myönnettävästä rahoituksesta. Palvelukeskukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sen tulisi asettaa myöntämälleen rahoitukselle sen käyttöön liittyviä ehtoja. Ehdot koskisivat ainakin rahoituksen kohdentumista koulutusaloittain ja kohderyhmittäin.

Menettely edellyttäisi huomattavia muutoksia koko koulutusjärjestelmän ohjaukseen ja rahoitukseen. Valtionosuudet ovat luonteeltaan yleiskatteellisia ja rahoituksen käyttöön liittyviä eh-

toja ei ole niihin mahdollista asettaa. Toiminnan ohjauksen uudistaminen palvelukeskuksen asetettujen tavoitteiden mukaisesti edellyttäisi ohjausmallin muuttamista siten, että toiminnan osia ohjattaisiin erikseen ja että palvelukeskus olisi toimivaltainen viranomaisen rahoituspäätöksissä ja muussa ohjauksessa. Nykyisin kunnat vastaavat yli puolesta ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaisesta rahoituksesta. Mikäli palvelukeskus olisi toimivaltainen valtionosuuden myöntämisessä, ohjaisi se osaa kuntien yhteisvastuullisesti rahoittamasta ammatillisesta koulutuksesta.

Korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusmalli on niin ikään suunniteltu palvelemaan niiden lainsäädännön mukaisia tavoitteita. Samaan tapaan kuin vapaassa sivistystyössä ja ammatillisessa koulutuksessa toimivallan siirtäminen osittain opetus- ja kulttuuriministeriöltä palvelukeskukselle edellyttäisi ohjauksen hajauttamista usealle taholla ja vaikeuttaisi korkeakoulujen toiminnan järjestämistä kokonaisuutena.

Palvelukeskus rahoittaisi myös uudenlaista koulutuksen tarjontaa. Koulutussisällöt olisivat joustavia ja pitkälle räätälöitävissä. Sellaisina ne eivät olisi tutkintoon tai sen osaan johtavia tai muuten sääntelyn piirissä. Tämän tyyppisen sääntelemättömän koulutuksen tarjonta perusrahoituksella ei ole kilpailulainsäädännön näkökulmasta mahdollista, eikä sitä voi liittää osaksi koulutusorganisaatioiden perustehtävää, vaan sen järjestäminen tulisi joka tapauksessa toteuttaa kilpailutusten kautta.

Edellä on arvioitu mahdollisuutta toteuttaa palvelukeskukselle ehdotettava koulutuksen rahoittamistehtävä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman perusjärjestelmän puitteissa. Sääntelyn koulutuksen osalta koulutuksen järjestäminen perusjärjestelmän puitteissa voisi olla mahdollista, mutta se edellyttäisi mittavia ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän muutoksia. Muu kuin säännelty koulutus tulisi joka tapauksessa toteuttaa muutoin kuin perusjärjestelmän puitteissa. Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtävänä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisen ja uusimuotoisen sisällön tuottamisen lisäksi olisi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden koordinaatio ja kehittäminen, työikäisen väestön osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi ja alueellisten yhteistyöverkostojen tuki. Tällaiset toiminnot on toteutettava keskitetysti ja esityksen tavoitteiden mukaisesti samalla varmistuen hallinnonalojen välinen tasavertainen yhteistyö ja työelämän osallisuus. Palvelukeskuksen hallinnollisen sijoittamisen vaihtoehtoja on arvioitu tarkemmin jaksossa 5.1.2.

5.1.1.2 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Nykyjärjestelmässä myös työ- ja elinkeinopalvelujen toimeenpanosta vastaavilla alueellisilla virastoilla on työ- ja elinkeinoministeriön normi- ja tulosohjaukseen sekä kokoamaansa ennakoititietoon pohjautuen laajaa itsenäistä päätösvaltaa suunnata työ- ja elinkeinopalveluihin sisältyviä osaamisen kehittämisen palveluita työ- ja elinkeinoelämän tarpeiden suuntaisesti henkilöasiakkaille, yrityksille ja yhteisöille. Palveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta, työnhakijoiden työllistymistä sekä kansalaisten työllistymiskyvyn kehittymistä. TE-toimistot, TE-asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskukset voivat tuottaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta.

TE-toimistojen ja ELY-keskusten hankkimat ja tarjoamat työvoimapalvelut on suunnattu ensisijaisesti työttömille ja työttömyysuhan alaisille sekä yrityksille ja muille työnantajille. KEHA-keskuksen keskeinen rooli puolestaan on selkeästi edellä mainittujen virastojen toimintaa hallinnollisesti tukeva ja fasilitoiva.

Palvelukeskuksen toiminta puolestaan painottuisi nimenomaan työssä tai työvoiman ulkopuolella olevan työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen kohdentuviin palveluihin sekä niitä tuottavien tahojen ja verkostojen tukemiseen sekä ennakointiin. Tämän tyyppinen rooli merkitsisi merkittävää laajennusta ja uudelleen suuntaamistarvetta työ- ja elinkeinohallinnon tehtäväkokonaisuudessa sekä hallinnonalan rakenteiden uudistamista.

Parhaillaan työvoimapalvelujen osalta ovat jo käynnistyneet työllisyyden kuntakokeilut ja valmisteilla on pohjoismaiseen työnhaun palvelumalliin siirtyminen, jotka ovat myös askelia kohti mahdollista laajempaa työllisyys- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuuden uudistamista. Nämä käynnissä olevat muutosprosessit sekä käytettävissä olevat resurssit huomioiden, olisi uuden perustettavan palvelukeskuksen sijoittuminen TE-hallintoon epätarkoituksenmukaista.

5.1.2 Palvelukeskuksen hallinnollisen sijoittamisen ja hallintomallin vaihtoehtojen arviointi

Palvelukeskuksen hallintorakenteen valmistelun lähtökohtana on ollut keskuksen organisointi hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti siten, että palvelukeskuksella ei luotaisi uutta välitason hallintoa. Uuden itsenäisen viraston perustamista ei valmistelussa nähty perustelluksi vaihtoehtoksi, jotta palvelukeskukselle varatut resurssit pystyttäisiin käyttämään mahdollisimman täysimääräisesti sen ydintehtävien hoitamiseen.

Valmistelussa ei myöskään katsottu, että palvelukeskukselle suunnitellut tehtävät soveltuisivat luontevasti jonkun jo olemassa olevan toimijan tehtäviksi, koska tavoitteena on luoda uudenlainen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden sektorirajat ylittävät ja yhdistävä toimija. Tämän tehtävän olisi perusteltua näkyä myös keskuksen organisaatiomallissa. Palvelukeskuksen tehtävien sijoittaminen jonkin jo olemassa olevan toimijan tehtäväksi heikentäisi myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisohjauksen toteutumista.

Edellä kuvattujen lähtökohtien perusteella valmistelussa parhaaksi vaihtoehtoksi nähtiin keskuksen sijoittaminen erillisyyksikkönä jonkin olemassa olevan toiminnon ja rakenteen yhteyteen. Valmistelussa on tunnistettu kolme vaihtoehtoa palvelukeskuksen mahdolliseksi sijoittamispaijaksi: Opetushallitus, KEHA-keskus tai ELY-keskus. Vaihtoehtoja on arvioitu hallinnollisesta näkökulmasta ja sisältösynergioiden näkökulmasta. Sisältösynergian näkökulmasta on tarkasteltu emo-organisaation tehtäviä, joista voisi syntyä synergiaa palvelukeskukselle. Synergiahyöty syntyy muun muassa välittömästä vuorovaikutuksesta ei-aineellisissa resursseissa, kuten asiantuntemuksessa ja verkostoissa sekä tiedon vaihdossa ja tavoitteiden asettamisessa. Hallinnollisessa tarkastelussa on arvioitu sitä, miten eri ratkaisuvaihtoehdoissa toteutuisi palvelukeskuksen mahdollisuudet palvella valtioneuvoston tavoitteita ja miten sen sijoittaminen soveltuisi emo-organisaation hallinnolliseen viitekehykseen.

Kokonaisarvioinnin pohjalta palvelukeskuksen sijoittuminen Opetushallituksen yhteyteen nähtiin tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona. Hallinnollisesta näkökulmasta Opetushallituksen yhteyteen sijoittumisen vahvuudeksi arvioitiin erityisesti vahva kokemus ja olemassa olevat toiminta- ja säädösmallit erillisyyksiköistä. Opetushallituksen hallinnollinen viitekehys on lisäksi sopivan yksinkertainen uuden toiminnon ja ohjaussuhteen sijoittamisen näkökulmasta. Opetushallituksen yhteyteen sijoittuminen toisi palvelukeskuksen synergiahyötyjä erityisesti vahvan ennakointitehtävän kautta, mutta myös muissa palvelukeskuksen tehtävissä nähtiin synergioita.

Opetushallituksen nykyisten erillisyyksiköiden tehtävien hoidossa korostuu itsenäisyys ja riippumattomuus Opetushallituksesta. Palvelukeskukselle ehdotettavat tehtävät ovat luonteeltaan erityyppiset kuin nykyisten erillisyyksiköiden tehtävät. Palvelukeskuksen erillisyyksikköaseman perusteluna ovat osaamisen ja työllisyyden rajapinnalle asettuvat tehtävät ja opetus- ja kulttuu-

riministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisohjaus. Palvelukeskuksen toiminta on kuitenkin mahdollista ja perusteltua organisoida vastaavan sääntelyn pohjalle kuin muiden Opetushallituksen erillisyyksiköiden.

Myös KEHA-keskuksessa on kokemusta erillisyyksikkömallista. KEHA-keskuksessa toimii erillisyyksikkönä siviilipalvelukeskus, joka hoitaa siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitettuja tehtäviä. KEHA-keskuksen hallinnollinen viitekehys on monitahoinen. KEHA-keskuksen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. KEHA-vaihtoehdossa keskeiset sisältösynergiat syntyisivät digitaalisten palvelujen ylläpito- ja kehittämistehtävistä.

ELY-keskusten toiminnan pääfokus on lainsäädännön mukaisesti selkeästi alueellisessa toiminnassa. Tästä näkökulmasta valtioneuvoston suuntaan toimiva ja sen suorassa ohjauksessa oleva erillisyyksikkö muodostaisi poikkeuksen. ELY-keskusten hallinnollinen viitekehys on monitahoinen. ELY-keskuksia ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sisäasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Väylävirasto. ELY-vaihtoehdossa keskeinen sisältösynergia syntyisi laajan elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden rajapinnan sekä ELY-keskusten hankintaosaamisen myötä. ELY-vaihtoehdossa palvelukeskuksen emo-organisaationa toimisi yksittäinen ELY-keskus. Kyseessä olevan ELY-keskuksen kautta palvelukeskus voisi välillisesti hyötyä myös muiden ELY-keskusten toiminnasta. Emo-organisaationa toimivan yksittäisen ELY-keskuksen näkökulmasta synergiat rajoittuisivat kuitenkin lähinnä kyseessä olevan alueen toimintoihin sekä kyseisen ELY-keskuksen mahdollisiin valtakunnallisiin tehtäviin.

Valtionhallinnon virastojen pääsääntöisenä ohjausmallina on tulosoajaus. Esityksen valmistelussa on kuitenkin katsottu, että uudistuksen keskeisenä peruseriaatteena olevaa opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisohjausta sekä työelämän edustuksen vahvaa roolia on hankalaa sovittaa perinteisen tulossopimusmenettelyn malliin. Perinteisessä mallissa kunkin viraston tulosoajauksesta vastaa lähtökohtaisesti yksi ministeriö. Useamman kuin yhden ministeriön hallinnonalan tehtäviä hoitavassa virastossa, esimerkkinä ELY-keskukset ja aluehallintovirastot, on käytössä erilaisia tulossopimusmalleja. ELY-keskusten tulossopimuksen osapuolina ovat kaikki toimialaohjaukseen osallistuvat ministeriöt. Aluehallintovirastojen tulossopimus puolestaan tehdään valtiovarainministeriön kanssa, mutta viidessä aluehallintovirastossa on työsuojelun vastuualue, jonka kanssa sosiaali- ja terveysministeriö laatii runkosuunnitelman ja sen perusteella nelivuotiset tulossopimukset työsuojelun vastuualueille.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen toimialaohjaus poikkeaa kuitenkin perustettavaksi esitetävän palvelukeskuksen toimialaohjauksesta siten, että niiden toimialaohjaus jakaantuu eri tehtävien osalta eri ministeriöille. Tällöin myös tulossopimuksen vastuualueet jakaantuvat selkeästi. Palvelukeskuksen tehtävät, esimerkiksi osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin analysointi, sijoittuvat sitä vastoin tasaveroisesti sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle. Siten myös niiden toimialaohjaus kuuluisi yhteisesti opetus- ja kulttuuriministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle, eikä jakaantuisi tehtäväkohtaisesti eri ministeriöiden hallinnonaloille.

Esityksessä esitetään luotavaksi uudenlainen yhteisohjauksen malli, jossa palvelukeskuksen toimialaohjaukseen osallistuisivat tasavertaisesti sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että työ- ja elinkeinoministeriö ja jossa myös työelämän edustuksella olisi vahva ja selkeä rooli. Esityksessä ehdotetaan, että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka jäseniä olisivat työelämän edustajat, laatisi esityksen palvelukeskuksen toiminnan viisivuotisesta kehittämissuunnitel-

masta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä hyväksyisivät. Vastaava menettely on tällä hetkellä käytössä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan ohjauksessa, joten ehdotettu toimintamalli ei olisi täysin uudenlainen ja siinä pystyttäisiin ottamaan huomioon palvelukeskuksen perustamisella tavoitellut tavoitteet. Vaihtoehtona olisi luoda uudentyyppinen tulossopimukseen perustuva ohjausmalli, jossa kuitenkin otettaisiin huomioon työelämäyhteistyön rooli. Tällöin tulossopimusta ei tehtäisi suoraan toimintayksikön johtajan ja ohjaavan ministeriön tai ohjaavien ministeriöiden välillä, vaan tulossopimusmenettelyyn liittyisi myös työelämän edustajien osallistumismahdollisuus. Esityksen valmistelussa on kuitenkin katsottu paremmaksi vaihtoehdoksi käyttää jo olemassa olevaa Opetushallituksen muiden erillisyyksiköiden ohjauksessa käytettävää mallia.

5.1.3 Vaihtoehdot rahoitusmuodoille

Esityksessä ehdotetaan, että palvelukeskus rahoittaisi koulutuksia ja niihin liittyviä tukipalveluita valtionavustuksilla ja hankinnoilla. Valmistelussa on selvitetty näiden molempien rahoitusmuotojen soveltuvuutta esitetyn toiminnan rahoitusmuodoksi.

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta). EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät: julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin (yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta), etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU-komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01) todetaan, että julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää muuna kuin taloudellisena toimintana. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksen järjestäminen perustuu lupamenettelyyn ammatillisessa koulutuksessa, vapaassa sivistystyössä ja ammattikorkeakouluilla sekä lakisääteisiin tehtäviin yliopistoilla. Kun palvelukeskus rahoittaisi julkisesti säänneltyä ja valvottua koulutusta ja ohjaisi siihen julkisia varoja, ei palvelukeskus ohjaisi julkisia varoja EU:n valtiontukisääntelyn mukaiseen taloudelliseen toimintaan. Näin palvelukeskuksen säänneltyyn toimintaan ohjaamiin varoihin ei sovellettaisi EU:n valtiontukisääntöjä ja sitä voitaisiin rahoittaa valtionavustuslain nojalla.

Muuta kuin säänneltyä koulutusta taas voivat tarjota mitkä tahansa toimijat ja se katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi, jota tarjotaan kilpailuilla markkinoilla. EU:n valtiontukisääntelyyn perustuen valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että valtionavustusta voidaan myöntää vain, mikäli valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Mikäli valtionavustusta haluttaisiin myöntää kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävään toimintaan, olisi siitä säädettävä erikseen. Silloinkin taloudellista toimintaa voitaisiin tukea vain EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa. Ennen täytäntöönpanoa olisi selvitettävä tuen hyväksyttävyyden, tarvittaessa ilmoitettava tuesta komissiolle ja pyydettyä lausunto yritystukineuvottelukunnalta.

Valtiontuki voi olla EU:n sisämarkkinoille soveltuvaa, jos tuella edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa (107 artiklan 2 ja 3 kohdat) määritellyjä tavoitteita. Euroopan komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja. Tukeen

sovelletaan lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016), jossa säädetään, että tuelle tulisi olla selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, sen tulisi korjata markkinapuutteita, tuen tulisi olla tarkoituksenmukainen ja tehokas, kilpailua mahdollisimman vähän vääristävä ja määräaikainen. Lisäksi tukiohjelmien ja suurten yksittäisten tukien tapauksessa viranomaisen on tehtävä tuesta ennakoilmoitus komissiolle (SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohta) ja ennakoilmoitettavaa tukea ei saa panna täytäntöön, ennen kuin komissio on asian hyväksynyt. Valtiontukien ennakoilmoitusmenettelystä on merkittäviä poikkeuksia. Tuki-ilmoitusta komissiolle ja komission etukäteishyväksyntää tukijärjestelylle ei tarvita esimerkiksi, jos kyseessä on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen²¹ mukainen tuki tai vähämerkityksinen tuki (de minimis –asetus²²).

Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa määritellään, millaiset tuet ja tukiohjelmat ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä eivätkä edellytä ennakoilmoitusta ja komission ennakkohyväksyntää. Ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnetystä tukiohjelmasta tai tuesta on kuitenkin toimitettava komissiolle yhteenveto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvat esimerkiksi tuet pk-yrityksille, tuet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan, koulutustuet, tuet epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen, tuet kulttuurin ja kulttuuriperinnön sekä audiovisuaalisten teosten edistämiseen, tuet urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille, investointituet paikallisille infrastruktuureille. Vähämerkityksinen tuki eli de minimis -tuki on merkitykseltään niin vähäistä, että siitä ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle (enintään 200 000 euroa kolmen peräkkäisen verovuoden aikana per yritys, huomioitava kaikkien viranomaisten myöntämät tuet, katsotaan konsernitasolla).

Palvelukeskus voisi käyttää rahoitusmuotona myös pelkästään hankintaa. Tällöin palvelukeskus hankkisi sekä säänneltyä koulutusta että muuta koulutusta markkinoilta. Säännellyn koulutuksen osalta palveluntarjoajina voisivat toimia ainoastaan ne yhteisöt, jotka lain mukaan voivat järjestää kyseistä koulutusta. Tässä vaihtoehdossa on kuitenkin rajoitteena, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkintokoulutuksen myyntiä muutoin kuin lain 33 §:ssä tarkoitettuna tilauskoulutuksena, jota ei voida järjestää Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille eikä niille, jotka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin.

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa tutkinnon osien järjestämisen täydennyskoulutuksena ja muun täydennyskoulutuksen järjestämisen. Täydennyskoulutus järjestetään lähtökohtaisesti liiketaloudellisin perustein eli täydennyskoulutuksena järjestettävää koulutusta on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön perusteella myydä. Lisäksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa tutkintoon johtavan koulutuksen myynnin tilauskoulutuksena ja ammatillisesta koulutuksesta poiketen tilauskoulutukseen osallistumisen myös EU-kansalaisille. Tilauskoulutuksessa koulutuksen tilaaja valitsee opiskelijaryhmän, joka koulutukseen osallistuu. Palvelukeskuksen tavoitteena on rahoittaa koulutuskokonaisuuksia alueiden, toimialojen ja kansalaisten tarpeisiin, ei yksittäisille etukäteen

²¹ Asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

²² KOMISSION ASETUS (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

valituille henkilöille. Tilaukoulutus ei siten soveltuisi palvelukeskuksen pääasialliseksi toimintatavaksi.

Ammatillista koulutusta tai vapaata sivistystyötä järjestävät toimijat ovat joko julkisia (useimmiten kuntia tai kuntayhtymiä) tai yksityisoikeudellisia. Kuntien ja kuntayhtymien tulee kuntalain 126 §:n mukaan pääsääntöisesti yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta. Taloudellista toimintaa eivät ole lakisääteiset tehtävät, kuten opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa edellyttävä tai luvassa määrätyn tehtävän järjestämistä koskeva toiminta. Taloudellista toimintaa taas on esimerkiksi ELY-keskuksille myytävä työvoimakoulutus, asiantuntijapalvelut ja kuntoutus sekä osallistuminen tarjouskilpailuun, pois lukien tarjouskilpailut, joissa kyseessä on opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa edellyttävä tai luvassa määrätyn tehtävän järjestämistä koskeva toiminta. Kuntalain 127 §:n mukaan kuntien ei tarvitse yhtiöittää toimintaa, mikäli lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun. Kuntien ja kuntayhtymien järjestämistä- tai ylläpitämisluvat taas koskevat vain kyseistä kuntaa tai kuntayhtymää, eivätkä niiden omistamat yhtiöt voi järjestää lupaan perustuvaa säänneltyä koulutusta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Helmikuussa 2019 julkaistussa TEAS-selvityksessä²³ on tarkasteltu malleja, joilla eräät Suomen keskeiset, korkean teknologian verrokkimaat ovat reagoineet työn murrokseen sekä kehittäneet jatkuvan oppimisen rakenteita. Tarkemman tarkastelun kohteena olivat Tanska, Irlanti, Etelä-Korea, Alankomaat ja Singapore. Lisäksi Sitran toimeksiannosta on selvitetty Ranskan mallia. TEAS-selvityksen tulokset perustuvat kirjallisuuskatsaukseen, kotimaisten ja kansainvälisten koulutuksen asiantuntijoiden haastatteluihin sekä asiantuntijatyöpajoihin.

Kansallinen strategia ja keskeisten toimenpiteiden nimeäminen tai konseptointi ja priorisointi oli nähty tärkeäksi oppimisen ja opiskelun kulttuuria ja asenteita muuttavaksi Tanskassa, Irlannissa ja Singaporessa. Osaamisen kehittämisen kannusteina on käytössä myös koulutustili-tyyppisiä ratkaisuja Ranskassa, Hollannissa ja Singaporessa. Kaikki maat olivat ottaneet digitaalisia mahdollisuuksia käyttöön koulutusta koskevan informaation, uraohjauksen ja oppimismahdollisuuksien kokoamisessa ja lisäämisessä tarkoituksena lisätä koulutukseen osallistumista ja saavutettavuutta. Työn ja koulutuksen yhteensovittamisen haasteeseen kaikissa tarkastelluissa maissa on vastattu hyvin samankaltaisilla keinoilla kuin Suomessa: modulaarisuuden ja osakaikisten opiskelumahdollisuuksien lisäämisellä ja yrityksille räätälöidyillä koulutuksilla.

Opiskelun suunnitelmallisuuden parantamiseen tähtäviä ratkaisuja oli vaikeampi tunnistaa. Poikkeuksena on Ranska, jossa on otettu käyttöön kahden vuoden välein työpaikoilla tapahtuvat haastattelut, joissa käsitellään myös osaamisen kehittämistä. Tanskassa osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta pyritään lisäämään kolmikantasopimuksilla, joissa sovitaan myös koulutukseen osallistumisesta. Irlannissa pk-yritysten johdolle tarjotaan konsultointia osaamisen kehittämiseen liittyen.

Kaikissa tarkastelluissa maissa oli pyritty löytämään myös keinoja koulutuksen kohdentamiseen sellaisille aloille, joilla on erityistä osaajapulaa tai henkilöille, jotka tarvitsevat lisää osaamista mutta jotka osallistuvat vähän koulutukseen. Useimmiten ratkaisuna oli valtion rahoitus erik-

²³ Olli Oosi, Marika Koramo, Nita Korhonen, Anne-Mari Järvelin, Tuomas Luukkonen, Jarkko Tirronen, Laura Jauhola: A Study on Structures to support Continuous Learning – International Benchlearning. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-648-5>

seen määriteltyihin koulutuksiin tai kohderyhmille. Irlannissa on tarjolla julkisen koulutusjärjestelmän piirissä maksutonta tai lähes maksutonta täydennyskoulutusta määritellyille ryhmille, rahoitusta tiettyjen alojen yritysten koulutuksiin sekä tukea pk-yrityksille. Tanskassa matalasti koulutetuille on erityisiä tukimuotoja sekä koulutukseen että toimeentuloon. Hollannissa toteutetaan erillisohjelmia aliedustettujen ryhmien kouluttamiseksi työvoimapula-aloille. Singaporessa valtio rahoittaa 70 prosenttia prioriteettialojen määritellyt ehdot täyttävästä koulutuksesta ja lisäksi määriteltyjen kohderyhmien maksuja on kyseessä olevassa koulutuksessa alennettu.

OECD:n mukaan Norja sijoittuu kolmen parhaan joukkoon, kun tarkastellaan työhön liittyvään aikuiskoulutukseen osallistumista (yksilöiden osallistuminen ja työnantajien tarjoama) sekä aikuiskoulutuksen osallisuutta, joustavuutta ja yhdenmukaistamista. Jatkuvan oppimisen edistämässä keskeisessä roolissa on ministeriön alainen toimija, Kompetanse Norge, joka on esitetyn palvelukeskuksen kaltainen toimija. Sen tavoitteena on varmistaa kaikkien aikuisten, sekä työssäkäyvien että työttömien, pääsy tarvitsemaansa koulutukseen. Sen tehtäviin kuuluu kehittää yhtenäisiä työkaluja perustaitojen vahvistamiseksi, osaamisen tunnistamiseksi ja ohjauksen kehittämiseksi, tiedon tuottaminen ja yhdistäminen eri toimijoille, aikuisväestön koulutuksen koordinointi yhdessä alueiden kanssa sekä jatkuvan oppimisen tavoitteiden edistäminen. Kompetanse Norge esimerkiksi hallinnoi valtion tukemaa järjestelmää, jonka avulla vahvistetaan perustaitoja, asettaa vaatimuksia aikuiskoulutusohjelmille, edistää nykyaikaisten opetusvälineiden ja -menetelmien kehittämistä ja uraneuvontapalvelujen saatavuutta kaikille työikäisille hyödyntämällä olemassa olevia julkisia toimijoita. Kompetanse Norge on liikkeellepaneva voima sen varmistamisessa, että kansallisen osaamisstrategian kumppanit saavuttavat tavoitteensa.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntokierros

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 1.3.—25.3.2021. Esitysluonnokseen annettiin yhteensä 80 lausuntoa.

Hallituksen esityksen analyysia työelämän muutoksesta ja siihen liittyvistä osaamistarpeista pidettiin laajasti onnistuneena ja oikeana. Tavoitteita palvelujärjestelmän uudistamisesta siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen kannatettiin lausunnoissa laajasti. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen välisen yhteistyön tiivistämistä pidettiin tärkeänä.

Osassa lausunnoista tuotiin kuitenkin esille mahdollisuus tavoitteiden saavuttamiseen nykyisiä toimintamalleja kehittämällä uuden perustettavan organisaation sijaan. Nykyisten toimintojen kehittäminen palvelukeskukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi edellyttäisi kuitenkin mittavia muutoksia eri koulutusasteita koskevaan lainsäädäntöön ja toimialojen ohjaukseen. Ennakoivien ja kohdennettujen toimien liittäminen perusjärjestelmään saattaisi heikentää koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia toimintansa pitkäjänteiseen kehittämiseen ja heikentäisi muun muassa perusrahoituksen ennakoitavuutta. Hallituksen esityksen perusteluita nykyjärjestelmän kehittämisestä vaihtoehtoisena toimintamallina (5.1.1.2) on TE-hallinnon osalta tarkennettu lausuntopalautteen perusteella.

Lausuntopalautteessa tuotiin esille huoli palvelukeskukselle esitettyjen resurssien riittävydestä suhteessa esitettyihin tehtäviin, asetettuihin tavoitteisiin ja työikäisen väestön määrään. Toisaalta lausuntopalautteessa korostettiin myös muiden jatkuvan oppimisen toteutumiseen liittyvien kehittämistoimien merkitystä. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle esitettyjen tehtävien puitteissa ei olekaan tarkoitus vastata kaikkiin työikäisen väestön osaamisen

kehittämisen tai osaavan työvoiman saatavuuden haasteisiin. Jatkuvan oppimisen parlamentaariseen uudistukseen sisältyy laajasti muitakin kehittämistoimia, jotka liittyvät esimerkiksi työssä tapahtuvaan oppimiseen, nykyiseen koulutustarjontaan ja palveluprosesseihin, digitaaliseen palvelukokonaisuuteen, ennakoitiin ja etuuksiin. Näitä osakokonaisuuksia toimeenpannaan jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen puitteissa. Palvelukeskuksen perustaminen on yksi osa laajaa toimenpidekokonaisuutta.

Palautteessa korostettiin, että palvelukeskuksen toiminta ei saa vaarantaa perusrahoitteisen toiminnan edellytyksiä. Palvelukeskuksen toiminnan tavoitteena on täydentää jo olemassa olevaa koulutustarjontaa, mutta ei korvata sitä. Osaamispalvelujen rahoittamisen osalta palvelukeskuksen keskeinen toimintamuoto olisi osoittaa valtionavustuksia ja tehdä hankintoja kohdennetusti, alueellisia tai toimialakohtaisia muutoksia ennakoiden. Tavoitteena ei olisi koko työikäisen väestön osaamisen kehittäminen, vaan kohdennetut ja rajatut toimet niissä tilanteissa, joissa nopeavaikutteista koulutusta erityisesti tarvitaan ja joissa perusjärjestelmällä ei ole edellytyksiä reagoida tai reagointi hankaloittaisi muun toiminnan toteuttamista. Palvelukeskuksen perustamisella ei olisi vaikutusta korkeakoulujen ja oppilaitosten valtionosuus- tai perusrahoitukseen.

Lausunnoissa esitettiin myös kritiikkiä siitä, että muu kuin toimintamenoihin varattu rahoitus on määräaikaista. Koulutustarjonnan rahoittamiseen osoitettavat resurssit ovat kuitenkin osittain myös pysyviä ja kirjattu julkisen talouden suunnitelmaan. Suomen kestävä kasvun ohjelman alustavissa suunnitelmissa jatkuvan oppimisen ja palvelukeskuksen menoihin osoitettaisiin merkittävä lisärahoitus, jolla edesautettaisiin myös palvelukeskuksen käynnistysvaiheen toimeenpanoa.

Jatkovalmistelussa hallituksen esitysluonnoksen mukaiset palvelukeskukselle suunnattavat resurssit katsottiin lausuntopalautteesta huolimatta lähtökohdiltaan riittäviksi palvelukeskuksen toiminnan käynnistämiseksi. Hallituksen esityksen perusteluista on kuitenkin tarkennettu lausuntopalautteen perusteella. Tärkeää on huomioida, etteivät palvelukeskukselle suunnatut resurssit kata kaikkea jatkuvaan oppimiseen suuntautuvaa rahoitusta. Jatkuvaan oppimiseen kohdentuu jatkossakin merkittävästi niin julkisia kuin yksityisiä resursseja esimerkiksi nykyisen koulutus- ja palvelujärjestelmän kautta sekä työnantajien ja yksilöiden toimesta.

Yleisesti lausunnoissa palvelukeskukselle esitettyjä tehtäviä pääosin kannatettiin. Lausunnoissa kuitenkin toivottiin palvelukeskuksen tehtäviä koskevien säännösten ja palvelukeskuksen roolin selkeyttämistä suhteessa muihin keskeisiin toimijoihin. Lisäksi edellytettiin päällekkäisyyksien välttämistä muiden toimijoiden kanssa. Säännösten sanamuotoja palvelukeskukselle esitettyjen osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakoinnin ja koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisen osalta on täsmennetty lausuntopalautteen perusteella. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluja on täydennetty kuvaamalla selkeämmin, miten palvelukeskus asemoituu muihin toimijoihin ja ennaltaehkäisee päällekkäisyyksien syntymistä niin koulutus- ja osaamispalveluissa, tieto-, neuvonta ja ohjauspalveluiden koordinaatiossa, osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnissa kuin alueellisen yhteistyön tuessa. Keskeistä päällekkäisyyksien välttämiseksi olisi jatkuva vuoropuhelu muiden toimijoiden kanssa sekä tiedon kerääminen olemassa olevasta kehittämistoiminnasta, koulutustarjonnasta ja muista osaamispalveluista.

Lausuntopalautteessa toivottiin täsmennystä myös palvelukeskuksen toiminnan ja palvelujen ensisijaisiin kohderyhmiin. Koulutus- ja osaamispalveluiden osalta nähtiin hyvänä, että kohderyhmänä olisi esitetyn mukaisesti työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat. Osassa lausuntoja toivottiin kuitenkin kohderyhmän tiukempaa rajausta ja esimerkiksi vahvempaa painotusta aliedustettuihin ryhmiin. Hallituksen esityksen säännöksiä ja perusteluista on täsmennetty palvelukeskuksen toimintojen kohderyhmän osalta. Tarkkarajainen kohderyhmän määrittely

hankaloittaisi kuitenkin palvelukeskuksen mahdollisuuksia ottaa huomioon toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja esimerkiksi aikuisväestön eri ryhmien muuttuvat tarpeet. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto määritteli toiminnalle pitkän aikavälin strategiset tavoitteet ja lyhyemmän aikavälin suunnitelman. Näissä asiakirjoissa voitaisiin todeta myös keskeisiä kohderyhmiä. Neuvoston tosiasiallista toimivaltaa mainituissa kysymyksissä ei nähty taroituksenmukaiseksi säännöksiin kaventaa.

Osa lausunnonantajista ei eri syistä kannattanut palvelukeskuksen tehtäväksi koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämistä ja hankintaa. Perusteluina esitettiin esimerkiksi rahoituksen hajautuminen, lyhytkestoisuus, päällekkäisyyksien synnyn mahdollisuus sekä huoli markkinahäiriöiden syntymisestä. Koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittaminen on kuitenkin osa palvelukeskuksen tehtäväkokonaisuutta ja olennaista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rahoittamalla koulutus- ja osaamispalveluita palvelukeskus edesauttaisi työikäisen väestön mahdollisuuksia vastata työn muutokseen ja vaikuttaisi positiivisesti työurien pituuteen ja osaavan työvoiman saatavuuteen. Toiminto olisi myös keskeinen palvelukeskukselle asetettujen lyhyen tähtäimen työllisyystavoitteiden saavuttamisessa. Kilpailuneutraaliteetti eli tasapuolisen kilpailun edellytykset julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä turvataan kuntalain ja kilpailulain sekä korkeakouluja ja koulutuksen järjestäjiä koskevilla säännöksillä liiketoiminnan eriyttämisestä. Hankintamenettelyllä taas turvataan yksityisten ja julkisten toimijoiden tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Tältä osin esitystä ei nähty tarpeelliseksi muuttaa, mutta asiaa on perusteluissa tarkennettu.

Palvelukeskuksen rahoittamiin koulutus- ja osaamispalveluihin sekä hakevaan toimintaan toivottiin myös enemmän konkretiaa sekä enemmän kuvausta siitä, miten palvelut eroaisivat nykyisistä koulutuksista. Lausunnoissa pohdittiin esimerkiksi, mikä olisi työnantajien rooli rahoitettavissa koulutus- ja osaamispalveluissa. Hallituksen esityksen perusteluita on täydennetty antamalla esimerkkejä konkreettisista sisällöistä sekä toteuttamistavoista ja –muodoista, kuten digitaalisista toteutuksista, sekä tarkentamalla työnantajien roolia koskevia perusteluita. Palvelukeskus ei rahoittaisi yksittäisten työnantajien tarpeisiin räätälöityjä tai työnantajien osittain rahoittamia koulutuksia, vaan niitä toteutettaisiin jatkossakin ELY-keskusten yhteishankintakoulutuksina.

Lausuntopalautteessa ehdotettiin palvelukeskukselle roolia myös kehittämistoiminnan rahoittajana ja koordinoijana. Hallituksen esityksen säännöksiä palvelukeskuksen tehtävistä on täydennetty siten, että palvelukeskuksen olisi mahdollista myöntää valtionavustusta myös toimialaansa kuuluvan toiminnan kehittämiseen ja kokeiluihin.

Maahanmuuttajien huomioimista yhtenä kohderyhmänä pidettiin useissa lausunnoissa tärkeänä. Esitykseen toivottiin tarkennusta siihen, mikä olisi palvelukeskuksen rooli maahanmuuttajien koulutuksessa ja palveluissa suhteessa esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen. Hallituksen esityksen perusteluita on täydennetty tältä osin.

Lausuntopalautteessa tuotiin esiin huomioita liittyen koulutuksen järjestämistä koskeviin säännöksiin ja etenkin opiskelijan ottamisesta päättämiseen. Lausunnoissa pyydettiin varmistamaan, että palvelukeskuksen tehtävä päättää opiskelijaksi ottamisesta muuhun kuin säänneltyyn koulutukseen on oikeudellisesti kestävä. Asiaa on lausuntopalautteen perusteella arvioitu vielä esityksen jatkovalmistelussa, mutta on katsottu, että opiskelijaksi ottamisesta päättämistä ei ole perusteltua säätää yksityisten toimijoiden tehtäväksi. Tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä, sillä opiskelijavalintapäätös on muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Etenkin alueelliset toimijat, kuten ELY-keskukset ja maakuntien liitot, toivoivat konkreettisempaa kuvausta alueellisesta yhteistyöstä. Lisäksi osassa lausuntoja toivottiin kiinnitettävän huomiota alueellisten verkostojen kokoonpanoon sekä pohdittavan mahdollista vastuutahoa. Hallituksen esityksen perusteluja on tarkennettu tältä osin.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostoon kokoonpanoon otettiin lausunnoissa laajasti kantaa. Työelämän huomiointia neuvoston kokoonpanossa pidettiin hyvänä. Kuitenkin esimerkiksi koulutuksen järjestäjiä, korkeakouluja, maakuntia, kuntia, TE-hallintoa, työnhakijoita, opiskelijoita, kielivähemmistöjä ja aliedustettujen ryhmiä edustavat toimijat esittivät, että neuvoston kokoonpanoa olisi täydennettävä heidän taustaryhmiään edustavalla taholla sekä huomioidulla alueellinen edustavuus. Neuvoston tehtävänä olisi päättää palvelukeskuksen toiminnan vuosittaisten painopisteiden asettamisesta. Näihin liittyy myös määrärahojen käytön strateginen suunnittelu. Hallituksen esityksen valmistelussa on pidetty tärkeänä, että edellä mainittuun päätöksentekoon eivät osallistuisi sellaiset tahot, joiden edunvalvontaan liittyy jäsenorganisaatioiden menestyminen osaamispalveluiden rahoituksessa. Hallituksen esitystä ei neuvoston kokoonpanon osalta katsottu lausuntopalautteen perusteella tarpeelliseksi muuttaa. Lausunnoissa esiin nostettu tarve hyödyntää laajempaa asiantuntemusta on tärkeä ja sitä varten neuvosto voi asettaa toimintansa tueksi jaostoja, johon kuuluisi myös lausunnoissa esitettyjä toimijoita. Hallituksen esityksessä on korostettu muun muassa ruotsinkielisen koulutuksen ja työelämän asiantuntemuksen varmistamista palvelukeskuksen työssä ja jaostorakenteessa.

Lausuntopalautteissa nostettiin esiin, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten palvelukeskuksen perustamisen kokonaisuus kytkeytyy meneillä oleviin muihin valtakunnallisiin uudistuksiin. Hallituksen esityksessä on tarkennettu uudistuksen suhdetta muuhun toiminnan kannalta keskeiseen kehittämiseen, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Palvelukeskuksen perustaminen on osa jatkuvan oppimisen ja työllisyydenhoidon palvelurakenteen laajaa uudistamista. Uudistuksen osakokonaisuuksia toimeenpannaan eritahtisesti ja niiden yhteensopivuudesta ja täydentävyydestä huolehditaan kunkin osakokonaisuuden toimeenpanon yhteydessä.

Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittämistä pidettiin erittäin kannatettavana. Lausuntopalautteissa toivottiin täsmennystä palvelukeskuksen rooliin digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittämisessä. Hallituksen esityksen perusteluja on täydennetty tältä osin.

Erityisesti työnantajat ja yrityksiä edustavat tahot esittivät huolensa työelämän tarpeiden jäämisestä sivuun esityksessä. Työelämän ja yritysten työvoima- ja osaamistarpeet olisivat palvelukeskuksen toiminnan keskiössä. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa olisivat enemmistönä työelämän edustajat ja neuvoston keskeinen tehtävä olisi ohjata strategisilla linjauksillaan sekä vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta päätettäessä palvelukeskuksen toimintaa työelämän työvoima- ja osaamistarpeiden suuntaisesti, joten esitystä ei nähty tarpeelliseksi tältä osin muuttaa.

Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksen perusteluja on tarkennettu myös esimerkiksi kuntavaikutusten sekä ruotsinkielisen koulutuksen aseman turvaamisen osalta.

Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että koska uusi toiminto on henkilöstöresursseiltaan hyvin pieni, sen tehtävät tulisi ensisijaisesti sijoittaa jonkin jo olemassa olevan viraston yhteyteen. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoi, että tulosohjauksen rinnalle luotavia tai siitä erillisiä viraston resursseihin tai tavoitteisiin vaikuttavia ohjausmenettelyjä tulisi välttää ja piti esitettyä hallintomallia monimutkaisena. Valtiovarainministeriö piti ensisijaisena ohjausmekanismina tulosohjausta ja katsoi, että ohjauksessa tulisi selkeästi tunnistaa, mitkä viranomaisen

tehtävistä ovat opetus- ja kulttuuriministeriön ja mitkä työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädännön mukaisia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tunnistetut ohjauksen järjestämisen erityistarpeet tulisi sovittaa käytössä olevan valtionhallinnon tulosohtausmallin puitteisiin, käsitteisiin ja instrumentteihin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että kyseisen viranomaisen tuloksellisuuden tavoitteiden asettamisesta osana Opetushallituksen tulossopimusta ja niiden käsittelyn tavasta säädettäisiin erikseen taikka uuden viranomaisen omalla erillisellä tulossopimuksella.

Valtiovarainministeriö ehdotti myös vielä arvioitavaksi, olisiko Opetushallituksen johtokunnan tehtäviä ja kokoonpanoa kehittämällä mahdollista järjestää tavoiteltu muidenkin tahojen kuin opetus- ja kulttuuriministeriön osallistuminen ja sitouttaminen viranomaisen ohjaukseen. Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan myös, että ehdotetun neuvoston asema ja rooli tulisi joka tapauksessa selkeyttää yksiselitteisesti neuvoa-antavaksi ja vain strategisia sekä linjaustason asioita käsitteleväksi.

Myös oikeusministeriö totesi lausunnossaan ministeriöiden välisen tehtävän- ja toimivallanjaon jäävän esitysluonnoksen perusteella epäselväksi. Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota myös esityksen perusteluiden tarkentamistarpeeseen neuvoston tehtävien ja kokoonpanon osalta. Lisäksi oikeusministeriön lausunnossa todettiin myös muissa lausunnoissa esiin tuotu näkemys siitä, että palvelukeskuksen tehtävät, toimivaltuudet ja suhde muihin toimijoihin jäävät esityskokonaisuuden perusteella epäselviksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisohjauksen periaate on syynä ja perusteluna palvelukeskuksen erillisyyksikköasemaan ja ohjauksen rakenteisiin. Palvelukeskuksen perustamisen taustalla ovat parlamentaarisesti identifioituvat osaamisen kehittämisen ja työllisyyden rajapinnalle asettuvat tehtävät, jotka eivät kuulu yksinomaisesti kummankaan ministeriön toimialalle, vaan keskeisiltä osin molemmille. Näiden tehtävien hoitaminen edellyttää tuekseen rakenteen, jossa lähtökohtana on näiden tehtävien yhteinen luonne ja jossa ohjausvastuu on mahdollisimman pitkälle ministeriöiden yhteinen. Opetushallituksen johtokunnan kokoonpanon ja tehtävien laajentaminen ja Opetushallituksen tulossopimusmenettelyn kehittäminen eivät toisi työ- ja elinkeinoministeriön roolia ohjauksessa riittävän vahvaksi. Se, että ohjauksessa keinoitekoisesti eriteltäisiin molempien ministeriöiden vastuulla olevat tehtävät, puolestaan heikentäisi yhteistä tavoitetta – työn ja osaamisen liittoa, jonka vuoksi palvelukeskus perustetaan. Jotta tulosohtauksen rinnalle ei syntyisi uusia kirjavia ohjauksen menettelyjä, on palvelukeskuksen kohdalla ehdotettu noudatettavaksi samaa ohjausrakennetta, joka on jo käytössä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian kohdalla.

Valtiovarainministeriön lausunnossa tuotiin myös esille, että virastomuodon käytössä pääsääntönä on niin sanottu päällikkövirasto-malli, jossa koko viraston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa viraston päällikkönä toimiva virkamies. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan poikkeusten tästä tulee perustua viraston tehtävien asettamiin poikkeuksellisiin vaatimuksiin ja samalla on ratkaistava vastuukysymykset eri toimijasuhteissa. Lausunnon mukaan myös kollegiaalisen päätöksentekomallin käyttäminen muunlaisissa kuin tuomioistuintyyppisissä virastoissa sekä laajojen ja strategisten päätösten alistaminen johtokunnalle edellyttää erityisiä perusteluita.

Esityksen jatkovalmistelussa neuvoston tehtävien strategisen ja linjaustason luonteen selkeyttämiseksi tarkennettiin neuvoston tehtäväksi vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä päättäminen, mikä painottaisi sitä, että palvelukeskuksen johtaja vastaa viraston operatiivisesta toiminnasta. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön lausunnoissa esitettyjen huomioiden

perusteella tarkennettiin myös hallituksen esityksen perusteluita muun muassa erillisyksikkö-
aseman, ohjausmekanismin, ministeriöiden välisen vastuunjaon, palvelukeskuksen ja muiden
toimijoiden välisen tehtävien- ja toimivallan jaon sekä vaihtoehtoisten toteuttamisvaihtoehtojen
osalta. Esityksen peruseräilyä ohjauksen ja hallintomallin osalta ei kuitenkaan nähty perus-
telluksi muuttaa lausuntopalautteesta huolimatta.

Valtiovarainministeriö esitti lausunnossaan myös vielä harkittavaksi sekä palvelukeskuksen että
jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston nimeä. Valtiovarainministeriön lausunnon mu-
kaan palvelukeskus –nimikettä on käytetty valtionhallinnossa vakiintuneesti erityisesti hallin-
non sisäisistä hallinnollisia palveluja tuottavista yksiköistä ja lisäksi uuden viranomaisen tehtä-
vät painottuvat enemmän kehittämis-, koordinointi- ja rahoitustehtäviin kuin palvelutehtäviin.
Esityksen valmistelun aikana muotoutunut nimitys ”Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palve-
lukeskus” katsottiin kuitenkin jo niin vakiintuneeksi, ettei sitä nähty perusteltuna enää muuttaa.
Lisäksi valtiovarainministeriö totesi, että sen käsityksen mukaan nimitystä ”neuvosto” ei val-
tiovarainministeriön käsityksen mukaan käytetä missään muussa tätä vastaavassa tai muistutta-
vassa yhteydessä valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön mukaan, mikäli elimelle osoite-
taan päätösvaltaa, olisi ”johtokunta” parempi nimitys, ja mikäli elimen rooli on vain neuvoo-
antava, olisi laajasti käytetty ”neuvottelukunta” nimitys parempi. Neuvosto-nimikettä ei kuiten-
kaan katsottu jatkovalmistelussa perustelluksi muuttaa, koska johtokunta-nimike voisi aiheuttaa
sekaannusta Opetushallituksen johtokunnan kanssa. Elimelle esitetyt tehtävät eivät ole myös-
kään pelkästään neuvoo-antavia, mikä puoltaisi neuvottelukunta-nimikkeen käyttöä. Myös Kan-
sallisen koulutuksen arviointikeskuksen vastaavan elimen nimi on arviointineuvosto.

Valtiovarainministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös johtajan nimittämisen määrä-
aikaisuutta koskevaan sääntelyyn. Valtiovarainministeriön esittämän huomion perusteella joh-
tajan määräaikaista nimittämistä koskeva säännös lisättiin palvelukeskuksesta annettavaan la-
kiin, koska valtiovarainministeriön lausunnon perusteella valtion virkamieslain ja –asetuksen
säännöksiä suoraan ministeriön alaisen viraston johtajan määräaikaisesta nimittämisestä ei
voida soveltaa erillisyyksikön johtajaan.

Oikeusministeriö pyysi lausunnossaan kiinnittämään huomiota päällekkäisen sääntelyn välttä-
miseen esimerkiksi lakiehdotuksen opiskelijaksi ottamista koskevan sääntelyn sekä viranomais-
ten yhteistyö- ja tiedottamisvelvoitteen osalta. Lisäksi ministeriö ehdotti harkittavaksi informa-
tiivista viittausta valtionavustuslakiin sekä tarkennuksia palvelukeskuksen tiedonsaantioikeuk-
siin salassa pidettävien tietojen osalta sekä eräitä tarkennuksia esityksen perusteluihin. Halli-
tuksen esityksen säännöksiä ja perusteluita on tarkennettu oikeusministeriön huomioden perus-
teella. Hallinnon yleislakien sovellettavuuden osalta on kuitenkin huomattava, että kaikki han-
kintatoimintaan osallistuvat toimijat eivät ole viranomaistoimijoita tai muita julkista hallinto-
tehtävää hoitavia toimijoita, joihin suoraan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja, joten näiltä osin
erityissääntely palvelukeskuksesta annettavassa laissa on katsottu edelleen osittain tarpeel-
liseksi.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa neuvostolle 1.4.2021 toimitetun esitysluon-
noksen perusteella, jossa oli otettu huomioon lausuntokierroksella esitykseen annettu palaute ja
sen pohjalta tehdyt muutokset. Arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että lakiehdotusluon-
noksen vaikutuksia oli käsitelty eri näkökulmista mutta ei vielä riittävän syvällisesti. Arviointi-
neuvoston lausunnossa on luetteloitu esitysluonnoksen keskeisimpiä kehittämiskohteita. Lau-
sunnan mukaan esitysluonnoksessa kuvatut sinänsä tärkeät tavoitteet eivät riittävästi konkreti-
soituneet toimenpiteiksi, minkä vuoksi vaikutusarviot jäävät epämääräisiksi. Lausunnon mu-
kaan esitysluonnoksessa tulisi perustella tarkemmin, millä tavoin ehdotetulla toimintamallilla

saavutettaisiin asetettuja tavoitteita paremmin kuin vahvistamalla nykyistä järjestelmää ja nykyisiä toimijoita, tai jollain muulla toimintamallilla. Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin myös uudistuksen keskeistä kohderyhmää. Palvelukeskukselle suunnattavaa kokonaisrahoitusta, jota esitysluonnoksen mukaan käytettäisiin muun muassa kehittämiseen ja koulutuksen hankintaan sekä valtionapujen maksamiseen, tulisi kuvata tarkemmin määrärahojen kohdentamisen ja rahoituksen jatkuvuuden näkökulmista. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi tehdä ehdotus uudistuksen seurannasta ja jälkiarvioinnista.

Hallituksen esitystä on arviointineuvoston lausunnossa esitettyjen huomioiden pohjalta tarkennettu. Muun muassa esityksen tavoitteita ja vaihtoehtoisia toteuttamismalleja kuvaavia jaksoja on täydennetty, lisätty perusteluihin esimerkkejä keskuksen tehtävistä, tarkennettu palvelukeskuksen kohderyhmää koskevia perusteluita, täydennetty kuvausta Kompetanse Norgen toiminnasta, lisätty perusteluihin uudistuksen seuranta- ja jälkiarviointia koskevat suunnitelmat, lisätty nykytilan kuvaukseen määrällisiä tietoja työikäisille suunnatusta koulutuksesta, lisätty kaikki viitatus julkaisut alaviitteisiin, muutettu vaikutusarviointien järjestystä taloudellisten vaikutusten kuvauksen osalta ja täydennetty taloudellisten vaikutusten arviointia kansalaisten ja yritysten osalta sekä tarkennettu arvioita uudistuksen vaikutuksista kilpaillulla markkinalla toimiviin koulutuspalveluihin sekä työllisyyden kuntakokeiluihin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta

1 luku Yleiset säännökset

Lain 1 luku sisältäisi palvelukeskuksen organisaatiota, ohjaamista ja johtamista koskevat säännökset. Luvussa säädettäisiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimialasta ja ohjauksesta, tehtävistä, johtajasta ja henkilöstöstä, jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostosta, palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta sekä yhteistyöstä Opetushallituksen ja työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa.

1 §. Toimiala ja ohjaus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimialasta. Ehdotetun säännöksen mukaan Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Momenttiin sisältyisi myös määritelmäsäännös, jonka mukaisesti Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta käytettäisiin laissa jatkossa nimitystä *palvelukeskus*.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen ohjauksesta. Ehdotetun säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat yhdessä toimialaan liittyvästä ohjauksesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:n mukaan ministeriön tulee vahvistaa tärkeimmät tavoitteet merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Ehdotetun lain mukaan palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä, mutta sen tehtävistä säädettäisiin erikseen, joten palvelukeskuksen tavoitteista ei sovittaisi Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa. Myöskään palvelukeskuksen ja säännöksen mukaan ohjauksesta vastaavien ministeriöiden välillä ei otettaisi käyttöön talousarvioasetuksessa tarkoitettua tulossopimusmenettelyä. Tulossopimuksen sijasta palvelukeskuksen ohjaus tapahtuisi palvelukeskuksesta annettavan lain 6 §:n mukaisen palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman kautta. Suunnitelman hyväksymisestä päättäisivät opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus toteutuisi lain 4 §:n 2 momentin mukaisen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston jaetun

puheenjohtajuuden kautta sekä palvelukeskuksen toimintamäärärahamomentin yhteisen valmistelun kautta.

Palvelukeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluisi opetus- ja kulttuuriministeriölle. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitettaisiin ohjausta, joka liittyy keskuksen organisatoriseen sijoittumiseen Opetushallituksen erillisyyksiköksi ja ei ole 2 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvää ohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus viittaisi siihen, että palvelukeskus olisi osa Opetushallituksen kirjanpitoyksikköä ja keskuksen toiminnan edellyttämät hallinto- ja muut tukipalvelut hoidettaisiin keskitetysti Opetushallituksessa sekä siihen, että Opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu siitä, että palvelukeskus hoitaa tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti sille valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen organisatorisesta asemasta. Ehdotetun säännöksen mukaan palvelukeskus toimisi Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ssä tarkoitettuna erillisyyksikkönä. Erillisyyksiköllä tarkoitetaan toiminnallisesti ja organisatorisesti itsenäistä hallinnollista yksikköä, jonka tehtävät ja toimivalta on määritelty erillisyyksikköä koskevassa laissa.

Opetushallituksen erillisyyksiköistä säädetään Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ssä. Erillisyyksikön asema otettaisiin huomioon Opetushallituksen työjärjestyksessä. Opetushallituksen työjärjestyksessä ei kuitenkaan määrättäisi palvelukeskuksen tehtävien ratkaisuvallasta tai valmistelusta Opetushallituksen hallintovirastona hoitamia hallinto- ja muita tukipalveluja lukuun ottamatta. Opetushallituksen pääjohtajalla tai johtokunnalla ei olisi toimivaltaa palvelukeskukselle säädettyjen tehtävien osalta.

2 §. Tehtävät. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tehtävistä. Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n mukaan erillisyyksikön tehtävistä säädetään erikseen. Palvelukeskuksen tehtävien sisältöä on kuvattu laajemmin myös hallituksen esityksen jaksossa 4.1 Keskeiset ehdotukset.

Ehdotetun 1 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi. Palvelukeskus kokoaisi tietoa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluista sekä niihin liittyvistä hyvistä toteuttamismalleista sekä tukisi ko koamansa tiedon pohjalta alan toimijoita. Palvelukeskus kehittäisi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita esimerkiksi koulutuksen aikaisen tuen ja koulutukseen hakeutumisen motivoinnin osalta.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakoititiedon analysointi. Nykyisin osaamistarpeiden ennakoinnista säädetään useissa eri toimijoita koskevissa laeissa. Opetushallituksesta annetun lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tulee ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 125 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjän tulee ennakoida toiminta-alueensa osaamistarpeita ottaen huomioon toiminta-alueen työvoiman tarve ja väestökehitys. Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 17 §:ssä maakunnan liitoille on annettu tehtäväksi vastata alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua. Lisäksi KEHA-keskus ja ELY-keskukset tuottavat perustehtäviinsä liittyen etenkin lyhyen aikavälin seuranta- ja ennakoititietoa työn ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan sekä niihin liittyen työvoima- ja osaamispalveluiden tarpeiden muutoksista.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annettavassa laissa ei säädettäisi tarkemmin palvelukeskuksen toteuttaman osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin suhteesta muiden toimijoiden lakisääteisiin ennakoititehtäviin. Ennakointitoiminta on luonteeltaan muuntuvaa suhteessa työmarkkinoiden tilanteeseen ja valtakunnalliseen ja alueelliseen väestökehitykseen. Lisäksi ennakoinnin menetelmät ja toimintatavat muuttuvat jatkuvasti. Säännöksen liian tarkka muotoilu voisi hankaloittaa toiminnan tarkoituksenmukaista organisointia palvelukeskuksessa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa.

Palvelukeskuksen pääasiallinen työmuoto ennakoinnissa olisi tiedon analyysi ja johtopäätösten tekeminen työikäisen väestön tarpeiden näkökulmasta. Ennakointitehtävään liittyisi läheisesti tiedon julkistaminen helpokäyttöisillä sähköisillä välineillä.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetun informatiivisen säännöksen mukaan koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittamisesta säädettäisiin lain 2 luvussa. Ehdotetussa lain 2 luvussa säädettäisiin koulutuksen ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoiksi valtionavustusten myöntäminen ja hankintatoiminta.

Palvelukeskus ei itse järjestäisi koulutusta, vaan se toimisi ainoastaan koulutustoiminnan rahoittajana. Havaitun koulutus- ja osaamistarpeen perusteella se käynnistäisi valtionavustushaun tai hankintamenettelyn tarvittavan koulutuksen tai osaamispalvelun toteuttamiseksi. Koulutuksen järjestämisestä vastaisivat valtionavustuksen saajat tai hankintasopimuksen osapuolena olevat toimijat.

Säännöksen sanamuodon mukaan palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden erityisenä kohderyhmänä olisivat työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat. Säännös mahdollistaisi kuitenkin koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittamisen myös muille kohderyhmille palvelukeskuksen toimialan rajoissa. Palvelukeskuksen toimialana olisi ehdotetun 1 §:n 1 momentin mukaisesti työikäisen väestön osaamisen kehittymisen ja osaan työvoiman saatavuuden edistäminen. Kunkin rahoitettavan koulutuksen tai osaamispalvelun tarkempi kohderyhmä määriteltäisiin valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa.

Ehdotetun säännöksen sanamuodossa todettaisiin myös, että palvelukeskuksen tehtävänä olisi rahoittaa muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävää koulutusta. Säännös asemoisi palvelukeskuksen tehtävän nimenomaan valtionosuusrahoituksella ja korkeakoulujen perusrahoituksella järjestettävää koulutuksen perustarjontaa ja ELY-keskusten työvoimakoulutuksen hankintatoimintaa täydentävänä koulutuksen rahoittajana, joka rahoittaisi koulutusjärjestelmän aukkopaikkoihin sijoittuvaa ja aliedustetuille ryhmille suunnattua koulutusta ja jonka erityisenä kohderyhmänä olisivat työssä olevat ja työelämän ulkopuolella olevat.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus tukisi alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistäisi niiden vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä. Lisäksi palvelukeskus tukisi yritysten kilpailukykyä sekä alueiden elinkeinojen kehittymistä ja alueiden erityispiirteitä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tietotuotannolla ja muilla verkostojen tukitoimilla edistää alueella toimivien osaamisen ja työllisyyden palveluiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Palvelukeskus huolehtisi siitä, että verkostoissa olisivat edustettuina kaikki työmarkkinoiden muutokseen vastaamiseksi tarvittavat relevantit tahot. Palvelukeskus ei pääsääntöisesti perustaisi uusia verkostoja, vaan yhteistyö rakennettaisiin olemassa olevien verkostojen varaan. Palvelukeskus voisi säännöksen mukaan tukea myös valtakunnallisten verkostojen toimintaa silloin kun se toiminnan luonteen ja tavoitteiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös, jonka mukaan palvelukeskuksella voisi olla myös muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä. Kyseessä olisi informatiivinen säännös, jolla tuotaisiin esille mahdollisuus säätää palvelukeskukselle myöhemmin myös muita kuin kyseisessä pykälässä säädettyjä tehtäviä. Opiskelijaksi ottamiseen liittyvistä palvelukeskuksen tehtävistä säädettäisiin lain 13 §:ssä.

3 §. Johtaja ja henkilöstö. Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksessa olisi johtaja, joka johtaisi palvelukeskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittäisi johtajan viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä olisi perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi ajaksi. Valtion virkamieslain (750/1994) 9 a §:n 1 momentin mukaan lain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuihin virkoihin nimitetään viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa mainitaan valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt. Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 28 §:n 2 momentin mukaan valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja virastojen päälliköitä ovat välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt sekä valtion liikelaitosten toimitusjohtajat lukuun ottamatta kyseisessä momentissa säädettyjä virkoja. Valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 2 momentin sanamuoto ei suoraan kattaisi palvelukeskusta, koska se ei ole ministeriön alainen virasto. Tarkoituksena kuitenkin on, että myös palvelukeskuksen johtaja nimitettäisiin lähtökohtaisesti viiden vuoden määräajaksi, joten viiden vuoden määräajasta säädettäisiin ehdotetussa säännöksessä. Ehdotetun säännöksen mukaan johtajan nimittämisessä noudatettaisiin muutoin valtion virkamieslakia.

Opetushallituksen muiden erillisyyksikköjen päälliköt eli Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtaja ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian pääsihteeri nimitetään toistaiseksi jatkuvaksi toimikaudeksi. Kyseiset erillisyyksiköt ovat toimineet erillisinä virastoina vuoden 2017 loppuun asti ja ne on mainittu valtion virkamiesasetuksen virastoina, joiden päälliköiden nimitämisessä ei sovelleta valtion virkamieslain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitettua viiden vuoden määräaikaa. Vuonna 2018 tehdyssä organisaatiomuutoksessa, jossa arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia liitettiin Opetushallituksen erillisyyksiköiksi, ei yksiköiden päälliköiden toimikautia koskevaan sääntelyyn tehty muutoksia. Palvelukeskuksen johtajan nimitämisestä toistaiseksi jatkuvaksi toimikaudeksi ei kuitenkaan katsottaisi perustelluksi, koska kyseessä on uudentyyppinen ministeriöiden yhteisohjaukseen perustuva toimija, jonka tarkempi operatiivinen toimintamalli ja profiloituminen muuhun toimikenttään on käynnistymisvaiheessa vasta muotoutumassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin johtajan ratkaisuvallasta. Ehdotetun säännöksen mukaan johtaja ratkaisisi palvelukeskuksessa ratkaistavat asiat, jos muuta ei säädetä tai erillisyyksikön työnjaossa määrätä. Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan johtaja vahvistaisi erillisyyksikön tehtäviä koskevan työnjaon. Johtajan tehtävänä olisi johtaa keskuksen toimintaa sen tehtäväalueilla ja vastata keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta, päättää avustuksista ja hankinnoista sekä kehittämishankkeiden käynnistämisestä 5 §:n mukaisen toiminnan vuosittaisia painopisteitä ja voimavarojen suuntaamista koskevan suunnitelman (toimintasuunnitelman) ja valtion talousarviossa toimintaan osoitettujen määrärahojen puitteissa sekä laatia esitys palvelukeskusta koskevaksi talousarvioesitykseksi.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen säännös, jonka mukaan henkilöstön nimittämisestä ja ottamisesta sekä kelpoisuusvaatimuksista säädetään Opetushallituksesta annetussa laissa. Opetushallituksesta annetun lain voimassa olevan 6 a §:n 3 momentin mukaan erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa yksikön esimies. Mainitun lain 7 §:n mukaan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Johtajan ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin sovellettaisiin siis Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2016) 3 §:n 1 momentissa säädettyä. Mainitun säännöksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena erillisyksikön johtajalla on ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtäväälaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Opetusneuvoksella, kouluneuvoksella, tutkintosihteerillä sekä näitä virka-asemaltaan vastaavalla viraston virkamiehellä kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys viran tehtäväälaan. Palvelukeskuksen henkilöstön rekrytoinnissa tulisi ottaa huomioon riittävät valmiudet ja perehtyneisyys myös ruotsinkielisen väestön koulutus- ja osaamistarpeeseen vastaamiseen muun muassa siten, että ainakin yhdellä henkilöllä olisi erinomaiset ruotsin kielen taidot.

4 §. *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston nimittäminen, kokoonpano ja päätösvalta.* Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksen yhteydessä toimisi jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Valtioneuvosto nimittäisi neuvoston enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädettyt asiat, jotka koskevat jäsenten ja asiantuntijoiden määräämistä lautakuntiin, neuvostoihin ja muihin niihin verrattaviin toimielimiin, joilla on muita kuin valmistelutehtäviä.

Viranomaistoimintaa voisivat tehdä sekä palvelukeskus että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomainen on laissa säädettyä tai lakiin perustuvaa päätösvaltaa tai muuta toimivaltaa käyttävä yksikkö tai toimielin. Asiasta riippuen viranomaisena voi toimia virasto, viraston osa tai viraston palveluksessa oleva yksittäinen virkamies. Viranomaisena voi toimia myös lautakunta, työryhmä, komitea tai muu toimielin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin neuvoston kokoonpanosta. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvostossa olisi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 12 muuta jäsentä. Neuvoston puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimisivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajat siten, että vuorovuosin toisen ministeriön edustaja toimisi puheenjohtajana ja toisen ministeriön edustaja varapuheenjohtajana. Puheenjohtajuuskausien jakaantumisesta päätettäisiin samassa yhteydessä, kun valtioneuvosto nimittää neuvoston uudelle toimikaudelle. Varapuheenjohtaja osallistuisi jäsenenä neuvoston kokouksiin, jos hän ei toimi kyseisen kokouksen puheenjohtajana.

Ehdotetun säännöksen mukaan neuvoston jäsenenä tulisi olla sosiaali- ja terveysministeriön edustaja ja valtiovarainministeriön edustaja. Muut jäsenet olisivat työelämän edustajia. Työelämän edustajien kattavuuden turvaamiseksi työelämän edustajina tulisi olla saman verran sekä työnantajien että työntekijöiden edustajia. Ehdotetulla neuvoston kokoonpanolla työelämän tavoitteet tulisivat huomioon otetuiksi ja neuvoston työssä toteutuisi opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen tavoitteenasettelu.

Asiat neuvoston päätöksentekoa tai muuta käsittelyä varten valmisteltaisiin palvelukeskuksessa. Palvelukeskuksen johtajan ja henkilöstön läsnäolo- ja puheoikeudesta neuvoston kokouksissa ei olisi tarpeen säätää erikseen. Palvelukeskuksen johtaja ja työnjaon mukaan myös muu palvelukeskuksen henkilöstö toimisi esittelijänä neuvoston kokouksissa neuvoston päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Neuvoston sihteereistä ei säädettäisi erikseen, vaan palvelukeskuksen henkilöstö toimisi neuvoston sihteereinä. Neuvosto voisi kutsua kokouksiinsa kuultavaksi tarpeen mukaan myös muita asiantuntijoita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin neuvoston päätösvaltaisuudesta. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvoston olisi päätösvaltainen, kun puheenjohtajan lisäksi läsnä olisi vähintään puolet muista jäsenistä. Päätösvaltaisuuden määrittelyssä kokouksessa läsnä oleva varapuheenjohtaja luettaisiin muuksi jäseneksi.

5 §. *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävistä.

Ehdotetun 1 kohdan mukaan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävänä olisi palvelukeskuksen toiminnan strateginen suunnittelu. Keskeinen strategisen suunnittelun väline olisi ehdotetun 3 kohdan mukaisen palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman ja sen muuttamista koskevan esityksen laatiminen.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi päättää laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista. Tällaisia olisivat esimerkiksi lausunnot eduskunnalle annettavista palvelukeskuksen toimialaa koskevista selonteista ja hallituksen esityksistä sekä toimialan kehittämistä koskevat aloitteet.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi laatia esitys 6 §:ssä tarkoitettua palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista. Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma sisältäisi keskuksen toimialaan kuuluvan ennakoitintyön, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen sekä alueellisen yhteistyön tukea koskevat tavoitteet, keskeiset toimenpiteet aikatauluineen sekä keskuksen rahoittamien osaamispalvelujen suuntaamista koskevat alustavat suunnitelmat. Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma laadittaisiin jatkuvan oppimisen valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta ja julkisen talouden suunnitelma huomioiden. Neuvosto laatisi esityksen kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista palvelukeskuksen johtajan esittelyn pohjalta.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi päättää palvelukeskuksen vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä. Vuosittaisena painopisteenä voisivat olla esimerkiksi osaamispalvelujen kohdentaminen tietyille toimialoille tai kohderyhmille taikka tiettyihin osaamistarpeisiin. Painopisteet ohjaisivat palvelukeskuksen toiminnan vuosittaisten painopisteiden asettamista ja voimavarojen suuntaamista valtion talousarviossa toimintaan osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa neuvoston toimintaa tukevia jaostoja. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvosto voisi asettaa toimintansa tueksi ja laajemman asiantuntemuksen saamiseksi jaostoja, joihin kuuluisi myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä. Neuvosto ei kuitenkaan voisi delegoida päätösvaltaansa jaostoille. Ruotsinkielisten alueiden koulutus- ja työmarkkinoiden sekä väestön erityiskysymysten asiantuntijuuden varmistamiseksi olisi tarpeen asettaa ruotsinkielisen koulutuksen jaosto.

6 §. *Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma.* Pykälässä säädettäisiin palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta. Ehdotetun säännöksen mukaan kehittämissuunnitelma sisältäisi toiminnan tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Kehittämissuunnitelma laadittaisiin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sitä voitaisiin tarkistaa voimassaolokauden aikana. Ehdotetun säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyisivät kehittämissuunnitelman ja sen muutokset. Lain 5 §:ään ehdotetun säännöksen mukaisesti jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävänä olisi laatia esitys palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista.

7 §. *Yhteistyö Opetushallituksen ja työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa.* Ehdotetun säännöksen mukaan palvelukeskuksen tulisi tehdä yhteistyötä Opetushallituksen ja ELY-keskusten kanssa. Opetushallitus on koulutuksen kehittämisvirasto, jonka tehtäviä ovat muun muassa koulutustarpeen ennakointi ja tutkintojen kehittäminen. Palvelukeskuksen toiminta täydentäisi olemassa olevia osaamispalveluja. Tehtävänsä menestyksellisen toteuttamisen varmistamiseksi palvelukeskuksen olisi käytävä jatkuvaa vuoropuhelua koulutuksen kehittämisviraston kanssa ja oltava tietoinen Opetushallituksen toteuttamista hankkeista ja strategiasta kehittämisestä.

ELY-keskusten osalta yhteistyövelvoite olisi tärkeää esimerkiksi valtionavustusten ja hankintojen koordinoimiseksi ELY-keskusten toteuttaman työvoimakoulutuksen hankintojen kanssa. Yhteistyövelvoite kattaisi myös yhteistyön KEHA-keskuksen kanssa siltä osin kuin KEHA-keskus hoitaisi yhteistyövelvoitteen piiriin kuuluvia ELY-keskusten tehtäviä. Ruotsinkielisen toiminnan osalta palvelukeskus tekisi yhteistyötä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitetun erikoisyksikön eli ruotsinkielisen sivistystoimen yksikön kanssa.

Ehdotettu säännös korostaisi palvelukeskuksen yhteistyövelvoitetta siinä mainittujen toimijoiden kanssa. Palvelukeskuksen tulisi kuitenkin myös ilman nimenomaista säännöstä tehdä toimialansa ja tehtäviensä puitteissa yhteistyötä muidenkin relevanttien toimijoiden kanssa. Myös hallintolaissa säädetään viranomaisten välisestä yleisestä yhteistyövelvoitteesta.

2 luku Koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittaminen

Palvelukeskuksen tehtävistä säädettäisiin lain 2 §:ssä, jonka 1 momentin 3 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi palvelukeskuksen toimialaan liittyvä erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen. Lain 2 luvussa säädettäisiin tarkemmin koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonnan rahoittamisesta. Ehdotetut rahoitusmuodot olisivat valtionavustusten myöntäminen ja hankinta-toiminta.

8 §. *Valtionavustusten myöntäminen.* Palvelukeskuksen tehtäviin kuuluvien valtionavustusten myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia, ellei palvelukeskuksesta annettavassa laissa toisin säädettäisi. Palvelukeskus toimisi valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Valtionavustuslain 5 §:n mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus puolestaan voidaan myöntää muun muassa tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen. Palvelukeskuksen myöntämät valtionavustukset olisivat luonteeltaan valtionavustuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisavustuksia. Avustusta ei myönnettäisi hakijan liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltavaan taloudelliseen toimintaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mihin koulutuksiin ja muihin toimintoihin palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta. Ehdotetun 1 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen ja tutkinnon osien järjestämiseen. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:n mukaan ammatillisia tutkintoja ovat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Ammatilliset tutkinnot muodostuvat tutkinnon osista. Pykälään ehdotetun 2 momentin mukaisesti valtionavustusta voitaisiin vain erityisestä syystä myöntää kokonaisen tutkinnon järjestämiseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 63 §:ssä säädetään opiskeluvalmiuksia tukevista opinnoista. Säännöksen mukaan osana tutkintokoulutusta voidaan tutkinnon perusteissa määrätyn lisäksi järjestää opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja. Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen tarkoituksena on, että opiskelija hankkii sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen ja osoittaa osaamisensa näytössä tai muulla tavoin. Koulutuksen järjestäjä päättää opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen järjestämisestä ja sisällöstä. Opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot järjestetään osana tutkintokoulutusta ja niitä voitaisiin järjestää myös valtionavustuksilla rahoitetun tutkintokoulutuksen yhteydessä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan järjestämisluvassa määrätään tutkinnot, joita koulutuksen järjestäjällä on oikeus myöntää ja joihin se voi järjestää tutkintokoulutusta. Lain 27 §:n 1 momentissa säädetään niin sanotusta laajennetusta oppisopimuskoulutuksen koulutustehtävästä, jonka mukaan järjestämisluvassa voidaan määrätä oikeudesta järjestää lain 30 §:ssä tarkoitettua koulutuksen hankinnan kautta oppisopimuskoulutuksena kaikkia ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja. Valtionavustusta voitaisiin myöntää myös laajennetun oppisopimuksen koulutustehtävän mukaisen tutkintokoulutuksen ja tutkintojen järjestämiseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään myös ammatilliseen koulutukseen valmentavasta koulutuksesta (VALMA), työhön ja itsenäiseen elämään valmentavasta koulutuksesta (TELMA) sekä muusta ammatillisesta koulutuksesta. Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia on muutettu siten, että siitä kumotaan ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta koskevat säännökset 1.8.2022 lukien (laki 1218/2020). Ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus yhdistetään uuteen tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen, josta säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020). Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaan muuna ammatillisena koulutuksena voidaan järjestää ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen sekä ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta, joka valmistaa ansio- ja liikennelentäjän tehtäviin, lennonjohtajan tehtäviin tai kaupunkiraideliikenteen kuljettajien tehtäviin. Näihin edellä mainittuihin koulutuksiin valtionavustusta ei voitaisi myöntää. Valtionavustusta ei voitaisi myöntää myöskään henkilöstökoulutuksena tai työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettua oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset. Lain 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan oppilaitoksen ylläpitämiseen.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta yliopistolain 7 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkintojen osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen. Yliopistolain 7 §:n 1 momentin mukaan yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä, taiteellisia ja ammatillisia jatkotutkintoja. Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Valtionavustusta ei voitaisi myöntää täydennyskoulutukseen eli liikeloudellisesti hinnoiteltuun koulutuksen myyntiin.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammattikorkeakoululain 10 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, ammatillisen opettajankoulutuksen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä maahanmuuttajille tarkoitettua koulutuksen järjestämiseen. Ammattikorkeakoululain 10 §:n mukaan ammattikorkeakoulussa annetaan sille myönnetyn toimiluvan rajoissa korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta ja ammatillista opettajankoulutusta. Ammattikorkeakoulu voi järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Valtionavustusta ei voitaisi myöntää täydennyskoulutukseen eli liiketaloudellisesti hinnoiteltuun koulutuksen myyntiin. Ammattikorkeakoulu voi lisäksi järjestää maahanmuuttajille maksutonta koulutusta, jonka tavoitteena on antaa kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammattikorkeakouluopintoja varten.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaan toimintaan. Tällä toiminnalla tarkoitettaisiin toimia, joilla kannustettaisiin ja motivoitaisiin eri väestöryhmiä osallistumaan koulutukseen ja tuettaisiin heitä koulutuksen suorittamisessa. Valtionavustusta voitaisiin myöntää esimerkiksi opiskelijarekrytointin kehittämiseen ja hakevaan toimintaan, ennen opintojen aloittamista tapahtuvan opiskelumotivaatiota kasvattavan toiminnan tukemiseen sekä alavalinnan osuvuuden parantamiseen. Hakevalla toiminnalla tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joilla motivoidaan ihmisiä osallistumaan koulutukseen ja yhteistyössä pohditaan, millainen osaamisen kehittäminen parhaiten sopisi hänen tavoitteisiinsa ja olisi jäljellä olevan työuran kannalta tarkoituksenmukaisinta.

Valtionavustuksilla voitaisiin tukea myös eri koulutusmuotojen yhteistyönä toteutettavia hankkeita. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja vapaan sivistystyön taikka ammatillisen koulutuksen järjestäjän ja korkeakoulun yhteistyössä toteuttamat hankkeet. Yhteishankkeissa olisi aina yksi päävastuullinen hakija, joka vastaisi hankkeen tuloksellisesta toteuttamisesta. Vastuullinen hakija vastaisi myös tässä laissa koulutuksen järjestäjälle säädettävistä tehtävistä, kuten opiskelijavalinnan toteuttamisesta.

Ehdotetun 6 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta toimialaan kuuluvan toiminnan kehittämiseen ja kokeiluihin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ikääntyneiden osaamista ja työllisyyttä parantava määräaikainen kehittämissanke tai osaamiskartoitusten pilotointi.

Pykälän 2 momentin mukaan kokonaisen ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittamiseen johtavan koulutuksen järjestämiseen valtionavustusta voitaisiin myöntää vain erityisestä syystä. Palvelukeskus rahoittaisi pääasiassa lyhytkestoista täydennyskoulutustyyppistä koulutusta, joka muodostuisi tutkinnon osien suorittamisesta. Kokonaisen tutkinnon suorittamiseen valtionavustusta voitaisiin säännöksen mukaisesti myöntää vain erityisestä syystä. Kokonaisen tutkinnon suorittaminen palvelukeskuksen rahoittamana voisi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun se työssä pysymisen, työpaikan vaihdon tai muun tuottavuuteen liittyvän syyn takia on tarkoituksenmukaista. Korkeakoulujen osalta avustuksilla ei kuitenkaan tuettaisi koko tutkinnon suorittamisen edellyttämiä opintoja, vaan esimerkiksi tutkintoa täydentävien opintojen suorittamista, muuntokoulutustyyppisiä opintoja tai alan vaihtoon tähtäävää rinnakkaisen tutkinnon suorittamista verrattain lyhytkestoisilla opinnoilla.

Pykälän 3 momentin mukaan myönnettäessä valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutuksen järjestämiseen tulisi ottaa huomioon opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 32 c §:ssä tarkoitettujen varainhoitovuoden ta-

voitteellisten opiskelijavuosien riittävyys koulutuksen järjestämiseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 c §:ssä säädetään ammatillisen koulutuksen rahoituksen suoritepääöksellä päätettävistä tavoitteellisista opiskelijavuosista. Mainitun säännöksen 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö päättää koulutuksen järjestäjän varainhoitovuoden tavoitteellisen opiskelijavuosien määrän sekä siihen sisältyvän työvoimakoulutuksen tavoitteellisen opiskelijavuosien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan ministeriö voi lisätä koulutuksen järjestäjän tavoitteellista opiskelijavuosien määrää tai työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen tavoitteellista opiskelijavuosien määrää varainhoitovuoden aikana.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle varainhoitovuonna myönnettävä perusrahoitus perustuu suoritepääöksellä ja mahdollisella lisäsuoritepääöksellä päätettyyn tavoitteelliseen opiskelijavuosimäärään. Varainhoitovuoden rahoitusta ei tarkisteta varainhoitovuoden toteutuneen opiskelijavuosimäärän mukaiseksi, vaan mahdolliset poikkeamat tavoitteellisesta opiskelijavuosimäärästä otetaan huomioon seuraavien vuosien suoritepääöksen tavoitteellisesta opiskelijavuosimäärästä päätettäessä. Päällekkäisen rahoituksen estämiseksi valtionavustusten myöntämisessä tulisi ottaa huomioon se, riittääkö suoritepääöksen mukainen tavoitteellinen opiskelijavuosimäärä koulutuksen järjestämiseen. Koulutuksen järjestäjän toteutunutta opiskelijavuosimäärää on mahdollista seurata reaaliaikaisesti opetushallinnon tilastopalvelu Vipusesta. Valtionavustusta ei pääsääntöisesti olisi perusteltua myöntää, jos on todennäköistä, että koulutuksen järjestäjä voisi järjestää kyseistä koulutusta myös suoritepääöksen mukaisten tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. Arvio tästä tehtäisiin hakemuksen käsittelyhetkellä olevien tietojen perusteella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin myönnettävän valtionavustuksen määrästä. Lisäksi momentissa olisi lisäksi informatiivinen säännös, jonka mukaan valtionavustuksista säädetään valtionavustuslaissa. Valtionavustuslain 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvion otetusta määrärahasta myönnettävään valtionavustukseen. Valtionavustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan valtionavustuslain sijasta.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtionavustuksen tulisi kattaa 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettun koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset. Ehdotettu 4 momentin säännös olisi poikkeus valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan muu kuin valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa (apuraha, stipendi tai avustus hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen) tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Palvelukeskuksen säänneltyyn koulutustoimintaan myöntämien valtionavustusten tulisi kattaa koulutustoiminnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset, jotta palvelukeskuksen rahoittamana järjestettävä koulutus ei vähentäisi valtionosuusrahoituksena tai korkeakoulujen perusrahoituksena järjestettävän sisällöltään vastaavan koulutuksen resursseja.

Tietyissä tilanteissa palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen voitaisiin kuitenkin sisällyttää opiskelijan maksuosuus. Opiskelijoilta perittäviä maksuja koskeva säännös olisi lain 12 §:ssä. Jos valtionavustuksella rahoitettavaan koulutukseen sisältyisi opiskelijan maksuosuus, tämä tulisi ottaa huomioon myönnettävän valtionavustuksen määrässä.

9 §. Koulutus- ja osaamispalveluiden hankinta. Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskus voisi hankkia koulutusta ja muita osaamispalveluita.

Pykälässä ei nimettäisi tai muutoin säädettäisi tarkemmin, mitä koulutusta tai osaamispalveluita palvelukeskus voisi hankkia, vaan lähtökohtaisesti palvelukeskus voisi hankkia koulutusta ja osaamispalveluita lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa määritellyn toimialansa puitteissa. Käytännössä hankintatoimintaa rajoittaisivat kuitenkin muussa lainsäädännössä määritellyt edellytykset koulutustoimijoiden mahdollisuuksista tarjota koulutuspalveluita osana liiketaloudellista toimintaansa. Palvelukeskuksen hankkima koulutus olisi pääsääntöisesti lyhytkestoista koulutusta. Hankinnan kohteena voisivat olla myös sellaiset osaamiskokonaisuudet, jotka eivät sijoituisi säännellyn koulutuksen kehikkoon, vaan eri koulutusasteiden ja -alojen rajapinnoille. Hankinnan kohteena olevat osaamiskokonaisuudet voitaisiin räätälöidä kulloisenkin tarpeen mukaan.

Säänneltyä koulutusta hankittaisiin kilpailuttamalla silloin, kun koulutuksen myyjällä on oikeus tarjota kyseisiä koulutuspalveluja ja oikeus osallistua tarjouskilpailuun osana liiketaloudellista toimintaansa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi järjestää laissa tarkoitettuja tutkintoja ja tutkinnon osia maksullisena palvelutoimintana, jos kyseessä on 30 §:ssä tarkoitettu koulutuksen hankinta. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 30 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia järjestämisluvassa määrättyjen tutkintojen osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta, järjestämisluvassa määrättyjen tutkintojen osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta, järjestämisluvassa määrättyjen tutkintojen osia sekä 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua oppisopimuskoulutusta muun muassa toiselta ammatillisen koulutuksen järjestäjältä. Tutkintoja ja tutkinnon osia ei voi myydä muissa tilanteissa. Palvelukeskus voisi rahoittaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja tutkintoja ja tutkinnon osia vain valtionavustusten kautta. Muuta ammatillista koulutusta voitaisiin puolestaan ehdotetun säännöksen nojalla hankkia.

Yliopistolain 7 §:n ja ammattikorkeakoululain 10 §:n mukaan korkeakoulut voivat myydä tutkinnon osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena sekä muuta täydennyskoulutusta liiketaloudellisin perustein. Tutkinnon osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen voitaisiin siis myöntää palvelukeskuksesta annettavan lain 8 §:n mukaisesti valtionavustusta ja lisäksi tutkinnon osia sisältävää koulutusta voitaisiin myös hankkia ehdotetun 9 §:n 1 momentin nojalla. Muuta kuin tutkinnon osia sisältävää täydennyskoulutusta voitaisiin vain hankkia. Täydennyskoulutusta voivat järjestää sekä korkeakoulut että niiden omistamat yhtiöt ja tytäryhtiöt.

Yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä säädetään tilauskoulutuksesta. Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain tilauskoulutusta koskevien säännösten mukaan korkeakoulu voi järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Tilauskoulutuksessa koulutusta hankitaan tietyille opiskelijaryhmälle, jonka valitsee ja määrittelee koulutuksen tilaaja. Tilauskoulutusta koskevaa säännöstä sovelletaan vain tutkintokoulutuksen eli koko tutkinnon järjestämiseen. Palvelukeskuksen toteuttama koulutuksen hankinta ei täyttäisi korkeakoululaissa säädetyn tilauskoulutuksen tunnusmerkkejä, koska ehdotettavan lain mukaan tutkintoon johtavassa koulutuksessa koulutuksen järjestäjä vastaisi opiskelijavalinnan toteuttamisesta ja opiskelijaksi ottamisesta. Hankinnan osalta ehdotetaankin säädettäväksi, että lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua korkeakoulututkinnon hankintaan sovellettaisiin, mitä yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä säädetään tilauskoulutuksesta. Palvelukeskus voisi siis hankkia myös korkeakoulujen tutkintokoulutusta, mutta tällöin noudatettaisiin korkeakoulujen tilauskoulutusta koskevia säännöksiä.

Palvelukeskus voisi hankkia myös sellaista tutkintoon johtamatonta koulutusta, jota ei voida rahoittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädettynä valtionosuutena, vapaan sivistystyön laissa säädettynä valtionosuutena taikka yliopistolaissa tai ammattikorkea-

koululaissa säädettyä toiminnan perusrahoituksena. Palvelukeskuksen hankintojen tarjouskilpailuihin voisivat osallistua yksityiset ammatillisen koulutuksen järjestäjät, yksityiset vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät, kunnallisten koulutustoimijoiden tytäryhtiöt, korkeakoulut, korkeakoulujen tytäryhtiöt sekä muut palveluntuottajat.

Koulutusta voitaisiin järjestää myös usean toimijan yhteistyönä. Yhteishankkeissa olisi aina yksi päävastuullinen sopijaosapuoli, joka vastaisi hankkeen tuloksellisesta toteuttamisesta. Vastuullinen sopijaosapuoli vastaisi myös tässä laissa koulutuksen järjestäjälle säädettyistä tehtävistä. Palvelukeskus voisi hankkia myös 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa. Kyseisestä toimintaa voitaisiin siis rahoittaa sekä valtionavustusten kautta että koulutus- ja osaamispalveluiden hankintana.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin hankintojen laatuvaatimuksissa huomioon otettavista seikoista. Hankintalain 68 §:n 1 kohdan mukaan tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa, ehdokkaille osoitetussa kutsussa tai niiden liitteissä on oltava hankinnan kohteen määrittely tai hankkeuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset. Ehdotetun säännöksen mukaan hankinnan kohteeseen liittyvissä laatuvaatimuksissa olisi otettava erityisesti huomioon koulutus- tai osaamispalvelun laatu, resursointi ja vaikuttavuuden seuranta. Hankinnan kohteen laatuvaatimukset määriteltäisiin tarkemmin hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä, mutta säännöksellä ohjattaisiin, mitä tekijöitä laatuvaatimusten asettamisessa tulisi erityisesti ottaa huomioon. Tarjouspyynnössä esitettävät laatuvaatimukset voisivat liittyä esimerkiksi opettajien tai muun henkilöstön ammattitaitoon, laatuajattelun tai vaatimuksiin tiloista, laitteista tai työelämäkontakteista.

3 luku **Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset**

Lain 3 luku sisältäisi palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen järjestämiseen liittyvät säännökset. Luvussa säädetäisiin opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä, opiskelijalta perittävistä maksuista sekä koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tiedottamisesta. Luvussa säädetäisiin lisäksi muun kuin säännellyn koulutuksen osalta opiskelijavalinnan toteuttamisesta, opiskelijaksi ottamisesta, tietojensaannista sekä opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeutta koskevan päätöksen muutoksenhausta.

10 §. Säännelty koulutus. Pykälässä säädetäisiin, että järjestettäessä 8 §:n 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettua koulutusta taikka 9 §:n nojalla yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua tutkinnon osia sisältävää koulutusta, koulutuksen järjestämiseen, opiskelijavalintaan ja opiskelijaksi ottamiseen sekä opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovellettaisiin, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetäisi. Lain 8 §:n 1 momentin 1—4 kohdissa säädetään koulutuksista, joita palvelukeskus voi rahoittaa valtionavustuksilla. Lisäksi lain 9 §:n nojalla voitaisiin hankkia yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua tutkinnon osia sisältävää koulutusta. Nämä koulutukset ovat niin sanottuja säänneltyjä koulutuksia, joissa järjestämisoikeus muutoin perustuu lakiin tai on säädetty luvanvaraiseksi ja joiden tavoitteet on säännelty lainsäädännössä tai tutkinnon perusteissa. Näissä koulutuksissa koulutuksen järjestämiseen sekä opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin olisi perusteltua soveltaa samoja säännöksiä, joita sovelletaan myös valtionosuusrahoituksella tai korkeakoulujen perusrahoituksella järjestettävään vastaavaan koulutukseen.

Ehdotetun säännöksen mukaan koulutusta koskevien lakien mukaisia säännöksiä sovellettaisiin, ellei palvelukeskuksesta annettavassa laissa toisin säädetäisi. Palvelukeskuksesta annettavan lain 11 §:ssä säädetäisiin opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä ja 12 §:ssä opiskelijalta perittävistä maksuista. Nämä edellä mainitut säännökset osittain poikkeaisivat koulutusta koskevien lakien säännöksistä.

11 §. *Opiskelijaksi ottamisen edellytykset.* Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 38 §:n mukaan opiskelijaksi voidaan ottaa hakija, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän tai jolla koulutuksen järjestäjä muutoin katsoo olevan riittävät edellytykset tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen tai tutkinnon suorittamiseen. Kyseistä säännöstä sovelletaan kaikkeen ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun koulutukseen. Kelpoisuudesta korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin ja erikoistumiskoulutukseen säädetään yliopistolain 37 §:ssä ja kelpoisuudesta ammattikorkeakouluopin-
toihin ammattikorkeakoululain 25 §:ssä. Mainittuja kelpoisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan vain tutkintoon johtavaan koulutukseen ja muuhun kyseisissä säännöksissä määriteltyyn koulutukseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 39 §:n mukaan opiskelijaksi ottamisessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kyseistä säännöstä sovelletaan kaikkeen ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun koulutukseen. Yliopistolain 36 §:n 3 momentin ja ammattikorkeakoululain 28 §:n 3 momentin mukaan hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan perusteella jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Yliopistolain mainitun säännöksen mukaan lisäksi jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Vapaasta sivistystyössä annetussa laissa ei ole tarkemmin säädetty opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä tai opiskelijavalinnan perusteista.

Palvelukeskuksen rahoittama koulutus suunnattaisiin pääsääntöisesti tietyille kohderyhmälle, joka määriteltäisiin tarkemmin valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa. Koulutuksen järjestäjän tulisi ottaa määritelty kohderyhmä huomioon opiskelijavalinnan toteuttamisessa. Hakijoiden oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin perusteltua säätää opiskelijavalinnan perusteena käytettävästä kohderyhmän rajauksesta myös lain tasolla. Vastaavan tyyppinen säännös kohderyhmän rajauksesta on myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Mainitun lain 5 luvun 3 §:n mukaan työvoimakoulutuksen opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. Säännöksen tavoitteena on kohdentaa työvoimakoulutus sitä tarvitseville henkilöille.

Pykälään ehdotetun säännöksen mukaan opiskelijaksi voitaisiin ottaa henkilö, jolla olisi valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa määritelty osaamistarve ja riittävät edellytykset kyseisen koulutuksen tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen. Säännös tarkentaisi koulutusta koskevan lainsäädännön mukaisia opiskelijaksi ottamisen edellytyksiä. Lisäksi sovellettaisiin, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä ja kelpoisuudesta opintoihin. Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen opiskelijavalinnassa tulisi siis ottaa huomioon sekä kyseisen koulutusmuodon yleiset opiskelijaksi ottamisen edellytykset että ehdotetun säännöksen mukaisesti opiskelijan tarve kyseessä olevan koulutuksen tuottaman osaamisen hankkimiseen. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että opiskelijalla olisi riittävät edellytykset kyseiseen koulutukseen osallistumiseen, esimerkiksi riittävät aiemmat tiedot ja taidot.

Kunkin koulutuksen kohderyhmä määriteltäisiin tarkemmin valtionavustusten myöntämisen tai hankintojen yhteydessä ja kohderyhmä tulisi ottaa huomioon opiskelijavalintaa toteuttaessa. Opiskelijavalinnassa tulee lähtökohtaisesti noudattaa yhdenvertaisia valintaperusteita, mutta palvelukeskuksen järjestämä koulutus tulisi suunnata sellaisille henkilöille, jotka kuuluisivat avustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa tarkemmin määriteltyyn kohderyhmään.

Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen pääasiallinen kohderyhmä olisi työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt. Pykälässä ei kuitenkaan säädettäisi työmarkkina-aseman perusteella mitään kohderyhmää poissulkevaksi. Esimerkiksi työttömät voisivat hakeutua palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisena opiskeluna.

12 §. *Opiskelijalta perittävät maksut.* Lähtökohtana on, että palvelukeskuksen rahoittama toiminta olisi opiskelijalle pääsääntöisesti maksutonta. Tietyissä tilanteissa voisi yhdenvertaisuuden vuoksi kuitenkin olla perusteltua, että koulutukseen sisältyisi myös opiskelijan oma maksumuus. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi järjestettäessä erityisammattitutkintokoulutusta, jossa tyypillisesti peritään opiskelijamaksuja.

Pykälässä säädettäisiin, että opiskelijalta voitaisiin periä asianomaisesta koulutuksesta annettussa laissa säädettyjä maksuja, jos perustellusta syystä valtionavustuspäätöksessä näin päätetään tai hankintapäätöksessä sovitaan. Muissa tilanteissa maksuja ei voitaisi periä. Lain 8 §:n 4 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan mahdollinen opiskelijan maksumuus tulisi ottaa huomioon myönnettävän valtionavustuksen määrässä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 105 §:n 2 momentin mukaan ammattitutkinto- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa sekä kyseisen lain 8 §:ssä tarkoitettussa muussa ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjä voi periä opiskelijalta kohtuullisen opiskelumaksun, jolla katetaan osittain koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Maksujen perusteista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen (1323/2001) 4 §:n mukaan ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa opiskelijalta perittävä maksu voi olla enintään 25 prosenttia koulutuksen järjestäjän arvioimista koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä kustannuksista.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 24 §:n mukaan opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Mainitun säännöksen mukaan maksuja ei kuitenkaan voida periä kotoutumiskoulutuksessa eikä oppivelvollisille tarkoitettussa koulutuksessa.

Yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle pääsääntöisesti maksuttomia. Poikkeuksena tutkintojen maksuttomuuteen ovat mainituissa laeissa säädetyt EU/ETA-alueen ulkopuolisten opiskelijoiden lukuvuosimaksut sekä korkeakoulujen tilauskoulutus. Muusta toiminnasta korkeakoulut saavat periä maksuja, joista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1082/2009) ja ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun asetuksen (1440/2014) mukaan korkeakoulun myöntäessä opiskelijalle rajatun oikeuden suorittaa tutkintoihinsa kuuluvia opintoja avoimina yliopisto-opintoina, avoimina ammattikorkeakouluopintoina tai muutoin erillisinä opintoina ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta, se saa periä opiskelijalta näistä opinnoista enintään 15 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalla opintopisteellä. Korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksessa opiskelijalta saadaan periä enintään 120 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalla opintopisteellä. Korkeakoulujen järjestäessä täydennyskoulutusta, se perii opiskelijalta tai koulutuksen tilaajalta liikeloudellisesti hinnoitellun maksun.

13 §. *Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen muussa kuin säännellyssä koulutuksessa.* Hankintana voitaisiin järjestää niin sanottua sääntelemätöntä koulutusta, johon ei sovellettaisi asianomaista koulutusta koskevaa lainsäädäntöä, kuten opiskelijavalintaa ja opiskelijaksi ottamista koskevia säännöksiä. Hankintana järjestettävässä koulutuksessa koulutuksen järjestäjänä voisi toimia myös sellainen toimija, joka ei ole viranomaiseksi

katsottava toimija eli julkisen valvonnan alainen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettu oppilaitoksen ylläpitäjä tai korkeakoulu. Palvelukeskuksesta annettavaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös opiskelijavalinnan toteuttamisesta ja opiskelijaksi ottamisesta näissä tilanteissa, joissa opiskelijaksi ottamiseen ei olisi mahdollista soveltaa koulutusta koskevia lakeja. Ehdotetun sääntelyn mukaan koulutuksen järjestäjä vastaisi opiskelijavalinnan käytännön toteutuksesta ja laatisi esityksen valittavista opiskelijoista. Julkisen vallan käyttöä ei kuitenkaan säädettäisi koulutuksen järjestäjälle eli yksityiselle toimijalle, vaan ehdotetun säännöksen mukaan hallintopäätöksen opiskelijaksi ottamisesta tekisi viranomaisasemassa toimiva palvelukeskus.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin opiskelijavalinnan toteuttamisesta. Säännöstä sovellettaisiin säännöksen otsikon mukaisesti ainoastaan muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa säännellyssä koulutuksessa. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Lisäksi koulutuksen järjestäjän tehtävänä olisi opiskelijavalinnan toteuttaminen. Koulutuksen järjestäjä siis päättäisi, millä tavalla se käytännössä suorittaa haku- ja valintamenettelyyn liittyvät toimenpiteet. Haku voitaisiin toteuttaa esimerkiksi Opintopolku-palvelun kautta tai jättämällä hakemukset suoraan oppilaitokseen. Opiskelijavalinnassa tulisi ottaa huomioon 11 §:ssä säädetyt opiskelijaksi ottamisen edellytykset.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa säännellyssä koulutuksessa opiskelijaksi ottamisesta päättäisi palvelukeskus toimijan valintaesityksen perusteella.

Ehdotetun säännöksen mukaan muussa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisesta päättäisi palvelukeskus siitä riippumatta, toimiiko koulutuksen järjestäjänä julkisen valvonnan alainen koulutuksen järjestäjä, julkisen valvonnan alaisen koulutustoimijan tytäryhtiö tai muu palveluntuottaja.

Ehdotetun *2 momentin* säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi laatia opiskelijaksi otettavista valintaesitys, jonka perusteella palvelukeskus päättäisi opiskelijaksi ottamisesta. Lain 15 §:n *2 momentissa* säädettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta antaa palvelukeskukselle opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot. Palvelukeskuksen tekemään opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus lain 17 §:ssä säädetyin mukaisesti.

Palvelukeskuksen rahoittamaa koulutustoimintaa voitaisiin järjestää myös usean koulutusta järjestävän tahon yhteistyönä. Valtionavustus päätöksessä ja hankintasopimuksessa määriteltäisiin päävastuussa oleva toimija, joka vastaisi koulutuksen järjestämisestä. Päävastuullinen toimija vastaisi myös tässä pykälässä säädetyistä opiskelijavalinnan toteuttamista koskevista tehtävistä.

14 §. Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet muussa kuin säännellyssä koulutuksessa. Pykälässä säädettäisiin opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa säännellyssä koulutuksessa. Ehdotettu säännös olisi tarpeen, koska muussa kuin säännellyssä koulutuksessa opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin ei sovellettaisi koulutusta koskevia lakeja.

Ehdotetussa *1 momentissa* säädettäisiin opiskelijan osallistumisoikeudesta koulutukseen sekä osallistumisoikeuden päättymisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa opiskelijalla olisi oikeus saada koulutussuunnitelman mukaista opetusta ja oikeus suorittaa opintoja niiden keston ajan. Ehdotetun säännöksen mukaan osallistumisoikeus päättyisi, jos opiskelija olennaisesti laiminlöisi koulutussuunnitelman mukaiset opinnot ilman hyväksyttävää syytä.

Osallistumisoikeutta ei voitaisi rajata kurinpidollisten toimien perusteella. Kurinpidollisia toimia ei ole katsottu perustelluksi ulottaa sääntelemättömään koulutukseen, koska kyseessä on täydennyskoulutustyyppinen lyhytkestoinen koulutus. Kurinpitotoimiin sisältyy myös osaksi merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota sisältäviä tehtäviä ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa muille kuin viranomaisille. Jos opiskelija käyttäytyisi opetuksessa häiritsevästi tai väkivaltaisesti, tilanteeseen voitaisiin tarvittaessa puuttua ottamalla yhteyttä poliisiin.

Palvelukeskus antaisi päätöksen osallistumisoikeuden päättymisestä koulutuksen järjestäjän esityksen perusteella. Palvelukeskus antaisi osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen siis vastaavassa tilanteessa, joissa se ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaisesti päättäisi myös opiskelijaksi ottamisesta. Lain 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta antaa palvelukeskukselle osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot. Osallistumisoikeuden päättymistä koskevaan päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus lain 17 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin opiskelijan oikeudesta saada todistus sekä todistuksen sisällöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjä antaisi opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistuksesta tulisi käydä ilmi koulutuksen laajuus ja keskeinen sisältö. Säännöstä sovellettaisiin vain muussa kuin säännellyssä koulutuksessa, sillä säännellyssä koulutuksessa opiskelijan oikeuteen saada todistus sovellettaisiin koulutusta koskevien lakien todistusta koskevia säännöksiä.

15 §. *Tietojensaanti muussa kuin säännellyssä koulutuksessa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että koulutuksen järjestäjän tulisi palvelukeskuksen pyynnöstä toimittaa palvelukeskukselle sen rahoittaman koulutustoiminnan arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan toteuttamiseksi välttämättömät muut kuin henkilötiedot. Palvelukeskuksen olisi tärkeää saada tietoja toteutetusta koulutuksesta, jotta se pystyisi arvioimaan toimintansa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Säännös ei oikeuttaisi luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja.

Ehdotettu säännös koskisi muuta kuin säänneltyä koulutusta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaissa*, tarkoitetuksi julkisuuslain soveltamisalaa kuuluvaksi viranomaiseksi katsotaan myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Säänneltyä koulutusta järjestävät toimijat ovatkin julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia, joihin sovelletaan julkisuuslain mukaisia tiedonantovelvollisuuksia. Säännellyn koulutuksen osalta palvelukeskus saisi toimintansa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamisen edellyttämät tiedot suoraan julkisuuslain nojalla. Lisäksi valtionavustuslain 14 §:ssä säädetään valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta, jonka mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Muiden kuin julkisuuslain piiriin kuuluvien koulutuksen järjestäjien osalta erillissäännös tietojen luovuttamisvelvollisuudesta olisi kuitenkin tarpeellinen.

Palvelukeskus ei keräisi rahoittamiensa koulutusten vaikuttavuuden seurantaan varten henkilötietoja, vaan hyödyntäisi vaikuttavuuden arviointiin jo olemassa olevia tiedonkeruita ja rekistereitä. Tilastokeskuksen tiedot tutkintokoulutuksen opiskelijoista ovat henkilötietoja, jonka perusteella Tilastokeskus voi yhdistää opiskelijatietoja muihin ylläpitämiinsä rekistereihin. Tämä mahdollistaa pitkän aikavälin vaikuttavuuden arvioinnin esimerkiksi työllisyyden ja osaamistason kehittymisen kannalta. Muun koulutuksen osalta tiedonkeruu ei ole henkilötasoista. Tilastot palvelukeskuksen rahoittamista koulutuksista noudattelisivat tätä tiedonkeruun yleistä periaa-

tetta. Tämä tarkoittaisi sitä, että palvelukeskuksen toiminnan vaikuttavuuden analyysissa hyödynnettäisiin Tilastokeskuksen tiedonkeruuta tutkintojen tai tutkinnon osien osalta ja muun kuin tutkintokoulutuksen osalta vaikuttavuusarviointi tehtäisiin erillisillä selvityksillä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tiedonsaantioikeudesta tilanteessa, jossa palvelukeskus lain mukaan tekee päätöksen opiskelijaksi ottamisesta tai osallistumisoikeuden päättymisestä koulutuksen järjestäjän valintaesityksen perusteella. Palvelukeskuksen tulisi tällöin salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät tiedot kyseisten päätösten tekemiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi salassapitosäännösten estämättä antaa palvelukeskukselle 13 §:n 2 momentissa tarkoitettua opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen ja 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot.

Päätösten tekemisessä tarvittavat välttämättömät tiedot olisivat henkilötietoja, koska ne sisältäisivät ainakin henkilön nimen, tarpeelliset yhteystiedot sekä muita henkilöön ja hänen toimintaansa liittyviä tietoja. Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi osaamistarve, joten opiskelijaksi ottamisen yhteydessä tulisi usein selvittää hakijan aiempaa osaamistaustaa, kuten kielitaitoa, aiempia opintoja ja työkokemusta. Koulutusta voitaisiin kohdentaa myös koulutuksellisia tukitoimia tarvitseville henkilöille, jolloin osaamistarpeen arvioinnissa voisi olla tarpeellista käsitellä myös henkilön terveydentilaan ja toimintakykyyn liittyviä tietoja, jotka olisivat yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Säätämättömän koulutuksen järjestämiseen ei sovellettaisi julkisuuslain mukaisia salassapitosäännöksiä, mutta yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyssä on sovellettava muun muassa lainmukaisuuden ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteita. Palvelukeskuksen hallussa terveydentilaa koskevat tiedot olisivat julkisuuslain mukaisesti salassa pidettäviä tietoja. Esityksen tietosuojavaikutuksia on arvioitu luvussa 4.2.3.10.

16 §. Muutoksenhaku muussa kuin säännellyssä koulutuksessa. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevaan päätökseen muussa kuin lain 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa. Lain 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa näihin päätöksiin sovellettaisiin koulutusta koskevien lakien mukaisia muutoksenhakusäännöksiä. Palvelukeskuksen tekemiin muihin päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus muun lainsäädännön, kuten valtionavustuslain ja hankintalain perusteella.

Ehdotetun säännöksen mukaan lain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettua opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovellettaisiin, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen. Lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovellettaisiin, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijan eronneeksi katsomista koskevaan päätökseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:n mukaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta muun muassa silloin, jos päätös koskee opiskelijaksi ottamista tai opiskelijan katsomista eronneeksi. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 112 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa toisin säädetä. Lain 114 §:n mukaan oikaisuvaatimus ja valitus hallintotuomioistuimeen oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Lain 116 §:ssä säädetään valituskiellosta, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu 111 §:ssä tarkoitettua asiaa koskeva valitus, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Palvelukeskuksesta annettavan lain 17 §:ssä säädettäisiin lisäksi toimivaltaisesta aluehallintovirastosta. Säännös olisi tarpeen toimivallan selkeyttämiseksi, koska oikaisuvaatimusten käsitelyyn sovelletaan hallintolakia (434/2003), joka ei sisällä yleistä foorumisäännöstä toimivaltainen olisi se aluehallintovirasto, jonka aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla säädetyllä toimialueella koulutuksen järjestäjän päätoimipaikka sijaitsee. Aluehallintovirastojen toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella (906/2009). Aluehallintovirastojen toimipaikoista säädetään asetuksen 1 §:ssä. Lisäksi asetuksen 6 §:n mukaan aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Palveluyksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat ruotsinkielisen koulutustoimen ja varhaiskasvatuksen tehtävät perustamis- ja investointihankkeita koskevia tehtäviä lukuun ottamatta. Toimialueensa ja tehtävänsä mukaisesti ruotsinkielinen palveluyksikkö käsittelee myös kaikki ruotsinkielistä koulutusta koskevat aluehallintovirastolle osoitetut oikaisuvaatimukset. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ssä.

17 §. *Koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tiedottaminen.* Pykälässä säädettäisiin, että palvelukeskuksen ja koulutuksen järjestäjän olisi tiedotettava palvelukeskuksen rahoittamasta koulutustarjonnasta ja muista osaamispalveluista. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Ehdotettu säännös täydentäisi edellä mainittua julkisuuslain yleissäännöstä, koska sillä veloitettaisiin palvelukeskus tiedottamaan myös rahoittamastaan koulutuksesta, jota se ei itse järjestä ja jota ei siis suoraan julkisuuslain nojalla voida katsoa palvelukeskuksen toiminnaksi tai palveluksi. Olisi tärkeää, että koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden kohderyhmällä olisi mahdollisuus saada tietoa tarjolla olevasta koulutuksesta kattavasti ja helposti yhdestä paikasta. Palvelukeskuksen tulisi tiedottaa rahoittamastaan koulutuksesta ja muista osaamispalveluista esimerkiksi verkkosivuillaan. Koulutuksen järjestäjät vastaisivat koulutuksen järjestämisestä ja opiskelijavalinnan toteuttamisesta, joten tarkemmat tiedot koulutuksesta ja muista palveluista olisivat esimerkiksi Opintopolku-palvelussa taikka koulutuksen järjestäjän tai osaamispalvelun järjestäjän omilla verkkosivuilla.

4 luku **Voimaantulo**

Lain 4 luvussa olisi voimaantulosäännös.

18 §. *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta.

7.2 Laki Opetushallituksesta

6 a §. *Opetushallituksen erillisyksiköt.* Pykälässä säädetään Opetushallituksen erillisyksiköistä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimimisesta Opetushallituksen erillisyksikkönä. Lisäksi säännökseen ehdotetaan tehtäväksi erillisyksiköiden riippumatonta organisatorista asemaa selkeyttäviä muutoksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Opetushallituksen ja erillisyksilöiden välisestä asemasta sekä erillisyksiköiden hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan Opetushallituksen yhteydessä voisi toimia erillisyksiköitä, joista säädetään erikseen. Erillisyksiköistä säädetään kutakin erillisyksikköä koskevassa lainsäädännössä. Ehdotetun säännöksen mukaan Opetushallitus tuottaisi erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopisivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotettu säännös vastaisi Opetushallituksen ja erillisyksiköiden

välistä nykyistä toimintamallia, mutta voimassa olevassa laissa ei ole ollut asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä. Ehdotettu säännös täsmentäisi lain tasolla Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden välisen hallintovirastomallin toteuttamisen peruslähtökohtia.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Opetushallituksen erillisyyksikköinä toimivista tahoista. Opetushallituksen erillisyyksikkönä toimisi ehdotetun *1 kohdan* mukaan Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013) tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Ehdotetun *2 kohdan* mukaan erillisyyksikkönä toimisi ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 2 §:ssä tarkoitettu ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Ehdotetun *3 kohdan* mukaan erillisyyksikkönä toimisi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa tarkoitettu palvelukeskus.

Ehdotetut 1 ja 2 kohdan säännökset vastaisivat sisällöltään nykytilaa. Ylioppilastutkintolautakunnan osalta säännöksessä ehdotetaan korjattavaksi vanhentunut viittaus kumottuun lukiolakiin viittaukseksi ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin, jossa nykyisin säädetään ylioppilastutkintolautakunnasta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunkin erillisyyksikön työnjaon vahvistamisesta. Voimassa olevan pykälän 2 momentin säännöstä vastaavasti Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtaja vahvistaisi arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian pääsihteeri vahvistaisi kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. Lisäksi säädettäisiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen työnjaon vahvistamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan palvelukeskuksen johtaja vahvistaisi palvelukeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon.

Pykälän *4 momentin* mukaan erillisyyksikön henkilöstön nimittäisi tai ottaisi erillisyyksikön päällikkö. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan pykälän 3 momentin säännöstä. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin selkeyden vuoksi muutettavaksi siten, että yksikön esimiehen sijasta säännöksessä käytettäisiin sanamuotoa erillisyyksikön päällikkö.

Pykälän *5 momentin* mukaan erillisyyksikön tehtävistä säädettäisiin erikseen. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan pykälän 4 momentin säännöstä.

Pykälän *6 momentti* sisältäisi nykytilaa selkeyttävän säännöksen siitä, mitä Opetushallituksesta annetun lain säännöksiä ei sovellettaisi erillisyyksiköihin. Ehdotettu sääntely vastaisi Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden välistä nykyistä työnjakoa, mutta voimassa olevassa laissa ei ole ollut asiaa koskevaa nimenomaista sääntelyä. Ehdotettu sääntely korostaisi erillisyyksiköiden organisaattorista riippumattomuutta ja poistaisi lainsäädäntöön liittyviä mahdollisia tulkintaongelmia.

Ehdotetun säännöksen mukaan Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sekä 4 §:n 2 momenttia ei sovellettaisi erillisyyksiköihin. Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että Opetushallituksen johtokunnan tehtävänä on 1 kohdan mukaan hyväksyä viraston toimialaan kuuluvat strategiat sekä ratkaista muut toiminnan kannalta periaatteellisesti merkittävät asiat ja 2 kohdan mukaan hyväksyä viraston toiminnan ja talouden suuntaviivat. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisee virastossa ratkaistavat asiat, jos muuta ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä. Pääjohtaja voi pidättää ratkaistavakseen yksittäisen asian, joka työjärjestyksen mukaan kuuluisi muun virkamiehen päätettäväksi. Ehdotetun lain mukaan nämä edellä mainitut tehtävät kuuluisivat palvelukeskukselle, sen johtajalle tai jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostolle.

Opetushallituksesta annetun lain 5 §:n mukaan viraston organisaatiosta, johtamisesta, ratkaisuvallasta sekä muusta hallinnon ja toiminnan järjestämisestä määrätään pääjohtajan vahvistamassa työjärjestyksessä. Ehdotetun säännöksen mukaan edellä mainittua työjärjestystä koskevaa säännöstä sovellettaisiin erillisyyksiköihin ainoastaan 6 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisen osalta.

7.3 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

10 §. Ammatillisen koulutuksen järjestäjille myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnetään ennen varainhoitovuoden alkua tehtävällä päätöksellä perusrahoitusta, suoritusrahoitusta ja vaikuttavuusrahoitusta kunkin rahoitusosuuden euromäärästä se osuus, joka vastaa koulutuksen järjestäjän suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. Palvelukeskuksen rahoittamasta koulutuksesta muodostuvia suoritteita ei kuitenkaan tule ottaa huomioon valtionosuusrahoituksen suoritteina. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *4 momentti*, jossa säädettäisiin, että suoritteita ei otettaisi huomioon 1 momentissa tarkoitettuina koulutuksen järjestäjän suoritteina, jos koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

7.4 Laki vapaasta sivistystyöstä

11 §. Yksikköhinta. Pykälässä säädetään opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhintojen määrittämisestä. Pykälässä säädettyjen periaatteiden mukaan yksikköhinnat määrätään jakamalla yksikköhinnan määrittämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset vuoden toteutuneiden suoritteiden määrällä. Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan suoritteita ei otettaisi huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen olisi myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta. Ehdotettu säännös olisi tarpeen, koska palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen suoritteita ei ole perusteltua ottaa huomioon yksikköhinnan laskennassa. Voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidetä kustannuksia, joihin myönnetään muun lain perusteella valtion rahoitusta. Kyseisen säännöksen perusteella myöskään palvelukeskuksen rahoittaman toiminnan kustannuksia ei otettaisi huomioon yksikköhintoja laskettaessa.

7.5 Perusopetuslaki

40 §. Henkilötietojen salassapito ja käsittely. Tällä hetkellä voimassa olevassa perusopetuslain (628/1998) 40 §:n *4 momentissa* säädetään tietojensaannista tilanteessa, jossa alle 18-vuotias siirtyy opetuksen tai koulutuksen järjestäjältä toiselle. Säännöksen mukaan alle 18-vuotiaan siirtyessä toisen koulutuksen järjestäjän koulutukseen, tulisi aikaisemman koulutuksen järjestäjän salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimittaa uudelle koulutuksen järjestäjälle oppivelvollisen koulutuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot. Tällä hetkellä voimassa oleva perusopetuslain 40 §:n 4 mukainen tietojen toimitusvelvollisuus koskee sekä perusopetuksen järjestäjää että esiopetuksen järjestäjää, vaikka säännöksen sanamuoto ei esiopetusta yksiselitteisesti mainitse.

Voimassa oleva säännös on oppivelvollisuuden laajentamista koskevien lakimuutosten yhteydessä kumottu 1.8.2021 lukien lailla 1216/2020, koska vastaavan sisältöinen säännös on siirretty oppivelvollisten osalta oppivelvollisuuslain (1214/2020) 23 §:ään. Oppivelvollisuuslain mukainen säännös tiedonsiirrosta on sidottu oppivelvollisuuteen, jota esimerkiksi esiopetus ei pää-

sääntöisesti vielä ole. Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä ei kuitenkaan ollut tarkoitus poistaa voimassa olevaa tietojen toimitusvelvollisuutta esiopetuksen osalta, joten perusopetuslain 40 §:n 4 momentin säännös olisi tullut jättää voimaan esiopetusta koskevilta osin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että voimassa olevaa perusopetuslain mukaista oikeustilaa vastaava säännös esiopetuksen osalta palautettaisiin perusopetuslakiin, jotta esiopetukseen osallistuvien lasten opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot voitaisiin jatkossakin siirtää toisen esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjälle. Kyseessä olisi teknisluonteinen virheen korjaus, jolla säilytettäisiin voimassa oleva oikeustila esiopetuksen osalta.

Voimassa olevan säännöksen sanamuodossa puhutaan alle 18-vuotiaan oppilaan siirtymisestä toisen opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tämän lain, lukiolain tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisesti järjestämään opetukseen, toimintaan tai koulutukseen. Jatkossa säännöksen ehdotetaan koskevan vain siirtymistä esiopetuksen järjestäjältä toiselle esiopetuksen järjestäjälle tai perusopetukseen, mikä otettaisiin huomioon säännöksen sanamuodossa. Muutoin ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan esiopetukseen osallistuvan lapsen siirtyessä toisen opetuksen järjestäjän 26 a §:n mukaiseen esiopetukseen tai 26 §:n mukaan järjestämään perusopetukseen, olisi opetuksen järjestäjän sallassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle opetuksen järjestäjälle. Vastaavat tiedot voitaisiin antaa myös uuden opetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Ehdotetun säännöksen sanamuodossa puhuttaisiin opetuksen järjestäjästä, mutta sitä sovellettaisiin myös esiopetuksen järjestäjään. Säännöksen sanamuoto kattaisi perusopetuksen yhteydessä järjestetyn esiopetuksen lisäksi myös varhaiskasvatuksen yhteydessä järjestetyn esiopetuksen. Säännös koskisi myös varhaiskasvatuslain (540/2018) 43 §:ssä tarkoitettua yksityistä varhaiskasvatuksen järjestäjää eli yksityisen henkilön, yhteisön tai säätiön taikka julkisyhteisön järjestämää esiopetusta, jossa toimijalla on perusopetuslain 7 §:n mukainen esiopetuksen järjestämislupa.

Ehdotetun säännöksen mukaan aikaisemman opetuksen järjestäjän tulisi viipymättä toimittaa uudelle opetuksen järjestäjälle esi- tai perusopetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot. Tietoja luovuttavan opetuksen järjestäjän tulisi harkita, mitkä tiedot se katsoo välttämättömiksi. Käytännössä aiemman opetuksen järjestäjän tulisi tällöin toimittaa uudelle opetuksen järjestäjälle ne asiakirjat, jotka ovat opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömiä. Tietoa voitaisiin pitää opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömänä silloin, jos opetusta ei olisi ilman kyseisiä tietoja mahdollista järjestää siten, että oppilas saavuttaa esiopetukselle tai perusopetukselle asetetut tavoitteet ja oppimäärän. Viimekädessä välttämättömyyden arvioinnissa tulisi arvioida lapsen etua eli sitä onko, opetus järjestettävissä ilman kyseisiä tietoja.

Tiedonsiirto voisi koskea myös salassa pidettäviä tietoja ja sen tavoitteena on luoda opetuksen järjestäjän opiskeluhoito- ja opetushenkilöstölle mahdollisimman hyvät valmiudet jatkaa siirtyvien oppilaiden tukemista uudessa koulussa sekä sujuvoittaa siirtymää esiopetuksesta perusopetukseen. Opetuksen järjestäjät ovat kehittäneet paikallisia toimintamalleja ja verkostoyhteistyömalleja, joita hyödynnetään tietojen saannissa.

Ehdotetun säännöksen mukaan tiedot voitaisiin nykytilaa vastaavasti antaa myös uuden opetuksen järjestäjän pyynnöstä. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, jos aiemmalla opetuksen järjestäjällä ei ole tietoa siitä, mihin uuteen esiopetuksen järjestämispaikkaan tai peruskouluun lapsi on siirtynyt. Tällöin aloite välttämättömien tietojen luovuttamiseen voisi tulla uudelta opetuksen järjestäjältä, mutta tietoja luovuttavan järjestäjän tulisi tällöinkin arvioida, mitkä tiedot se katsoo välttämättömiksi opetuksen järjestämisen kannalta. Perusopetuslain vastaavaa säännöstä koskeneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 109/2009 vp,

s. 28) on todettu, että jos oppilaan tarvitseman välittömän tuen tarve on päättynyt siinä koulussa, josta oppilas lähtee, tietoja ei voitaisi pitää opetuksen järjestämisen kannalta välttämättöminä eikä niitä tulisi sen vuoksi siirtää. Tiedot voitaisiin kuitenkin antaa, jos uusi opetuksen järjestäjä myöhemmin pyytää tietoja yksilöidyllä pyynnöllä opetuksen järjestämiseen liittyvän ongelman vuoksi.

Säännöksen perusteella luovutettavat tiedot olisivat yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja ja terveydentilaa koskevien tietojen osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Sisällöltään vastaava säännös on oppivelvollisuuslain 23 §:n 3 momentissa. Säännöksen tietosuoja-asetuksen mukaisuutta on arvioitu oppivelvollisuuden laajentamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 173/2020 vp, s. 191—192).

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.9.2021. Tavoitteena on, että palvelukeskuksen johtaja aloittaisi virassaan heti lain voimaan tullessa. Palvelukeskuksen johtaja nimittää ja ottaa palvelukeskuksen henkilöstön, joten käytännössä palvelukeskus voisi aloittaa koulutuksen rahoittamiseen liittyvän toiminnan loppuvuodesta 2021.

Lain perusopetuslain muuttamisesta ehdotetaan tulevan voimaan 1.8.2021, josta lukien voimassa oleva perusopetuslain 40 §:n 4 momentin säännös kumoutuu.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esitetyn lain toimeenpanemiseksi valtioneuvosto varautuu nimittämään palvelukeskuksen johtajan, jonka tehtävänä on rekrytoida tarvittava henkilöstö, hankkia tarpeelliset sähköiset järjestelmät ja muut toiminnan edellyttämät asiat. Lisäksi valtioneuvosto varautuu nimittämään jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston. Neuvoston tulee toimintansa aloittamaan laatia esitys palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyvät.

Opetushallitus varautuu uuden erillisyksikön perustamisen edellyttämiin toimiin ja tarjoamaan palvelukeskukselle sen tarvitsemat tuki- ja hallintopalvelut sekä tilat.

Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus edesauttaa palvelukeskusta tehtäviensä tuloksellisessa toteuttamisessa tarjoamalla sen tarvitsemia digitaalisia tietovarantoja ja palveluita. Palvelukeskus voisi heti toiminnan alkaessa hyödyntää olemassa olevia tietovarantoja ja palveluita, kuten opetushallinnon tilastopalvelu Vipusta, Opintopolkua ja Työmarkkinatoria. Lisäksi palvelukeskus osallistuisi palvelujen ja tietovarantojen kehittämiseen, jotta ne palvelisivat sen toimintaa ja laajemmin työikäisten osaamisen kehittämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö tulevat tukemaan palvelukeskuksen yhteistyötä ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen, vapaan sivistystyön oppilaitosten ja muiden viranomaisten kanssa esimerkiksi tarjoamalla osapuolille tietoa ja keskustelumahdollisuuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö tulevat seuraamaan palvelukeskuksen toiminnan vaikuttavuutta kuten toimien vaikutuksia työmarkkinoihin, työikäisten osallistumiseen osaamisen kehittämiseen, koulutustarjontaan, osaamistasoon, työllisyysasteeseen, yritysten toimintaan sekä täydennyskoulutusmarkkinoihin. Arviointia toteutetaan hyödyntämällä sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä. Ensisijaisesti seurataan toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta opiskelijamäärien, työllistymisen, työssä pysymisen, palkkakehityksen, työnantajien rekrytointi-

haasteiden ja muiden käytettävissä olevien mittarien avulla. Jatkuvan oppimisen ilmiöön liittyviä seurantaindikaattoreita ja tietopohjaa kehitetään osana jatkuvan oppimisen parlamentaarista uudistusta. Valtakunnallisia opintorekistereitä ja Tilastokeskuksen rekisteritietoja hyödynnetään palvelukeskuksen rahoittaman säännellyn koulutuksen seurantaan. Muun kuin säännellyn koulutuksen ja palvelukeskuksen muun toiminnan vaikutusten seuraamiseksi voidaan tehdä erillisiä selvityksiä. Seurantatiedon pohjalta on tarkoitus arvioida säännösten tai rahoituksen mahdollisia muutostarpeita.

Palvelukeskuksen tulee raportoida ohjaaville ministeriöille ja neuvostolle toimintansa tuloksista ja vaikuttavuudesta. Osana parlamentaarista jatkuvan oppimisen uudistusta kehitetään uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen seurantaan. Valtioneuvoston kanslian tilaamassa *Jatkuvan oppimisen uusien nopeavaikutteisten toimien seuranta- ja vaikuttavuus (JOUSTE)* -VN TEAS – hankkeessa selvitetään vuonna 2020 käynnistettyjen jatkuvan oppimisen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja kehitetään seurantajärjestelmä, jolla toimintaa voidaan laadullisesti ja määrällisesti seurata. Hankkeen tulokset ovat käytettävissä vuoden 2022 aikana. Hankkeessa kehitettävää seurantajärjestelmää voitaisiin hyödyntää palvelukeskuksen rahoittamien koulutus- ja osaamispalveluiden vaikuttavuuden seurannassa.

Valtioneuvoston kanslian tilaamassa *Koulutusmarkkinat Suomessa (KARMA)* -VN TEAS – hankkeessa tehdään nykytilan kartoitus Suomessa julkisesti rahoitetun työikäiselle aikuisväestölle suunnatun koulutustarjonnan ja yksityisen liiketoimintana toteutetun koulutustarjonnan kokonaisuudesta ja suhteesta. Selvityksen tulokset ovat käytettävissä vuoden 2022 elokuussa. Palvelukeskus käyttäisi selvityksen tietoja koulutus- ja osaamispalveluiden hankintojen suunnamisessa, jotta ne täydentäisivät ja edistäisivät koulutusmarkkinoiden kehittymistä.

Mikäli palvelukeskus saa rahoitusta osana EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelmaa, asetetaan toiminnalle määrällisiä ja laadullisia mittareita, joiden toimeenpanoa tullaan seuraamaan ja ne ovat edellytys rahoituksen saamiselle.

Palvelukeskuksen perustamisen vaikutuksista on tarpeen teettää myös riippumattomia ulkopuolisia arviointia. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus tekee parhaillaan arviointia koulutusjärjestelmän kyvystä vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa, jota voitaisiin hyödyntää osana palvelukeskuksen perustamisen vaikutusten arviointia. Ensimmäisiä tietoja palvelukeskuksen toiminnan vaikutuksista koulutusjärjestelmän kykyyn vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin saataisiin jo vuodelta 2022. Palvelukeskuksen toiminnan vaikutusten seurantasuunnitelmaa voitaisiin käsitellä myös jatkuvan oppimisen uudistuksen parlamentarisessa ryhmässä.

10 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys liittyy erityisesti perustuslain sivistyksellisiin oikeuksiin sekä yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n

2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksessä vahvistettaisiin perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua jokaisen oikeutta saada kykyjen ja tarpeiden mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Julkisesti rahoitettuun koulutukseen on vapaa hakeutumisosoikeus, mutta palvelukeskuksen rahoittamana koulutusta sekä koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa kohdennettaisiin erityisesti niille kohderyhmille, joiden arvioidaan olevan kyseisen koulutuksen tarpeessa. Palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta ja muita toimenpiteitä kohdennettaisiin erityisesti työelämässä olevien henkilöiden osaamisen kehittämiseen, mikä osaltaan tukisi perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön ja elinkeinovapauden toteutumista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on todettu lainsäädännölle olevan ominaista, että se saattaa kohdella tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 11/I, PeVL 40/2014 vp, s. 6/II ja PeVL 4/2016 vp, s. 2). Palvelukeskuksen järjestämään koulutukseen olisi lähtökohtaisesti vapaa hakeutumisosoikeus, mutta pääosin koulutus olisi suunnattu tietyille kohderyhmälle. Tämän kohderyhmän sisällä opiskelijavalinta toteutettaisiin yhdenvertaisesti.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto. Syrjintäkielto säännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännös ei sinänsä estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 2—3). Palvelukeskuksen rahoittamaa toimintaa ei suoraan lainsäädännön perusteella kohdistettaisi millekään tietyille ikäryhmälle tai esimerkiksi kielen, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Palvelukeskuksen toimialana olisi kuitenkin edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, joten käytännössä palvelukeskuksen rahoittama koulutustoiminta tulisi kohdentumaan työssä oleville, työvoiman ulkopuolella oleville ja erityisesti heistä jatkuvassa oppimisessa aliedustetuille ryhmille, kuten maahanmuuttajille. Kyse olisi tällöin perustuslain sallimasta positiivisesta erityiskohtelusta näiden ryhmien yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ehdotetulla lailla säädettäisiin opiskelijan keskeisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, kuten opiskelijavalinnasta, opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisosoikeuden päättymisestä myös muun kuin koulutusta koskevissa laeissa säännellyn koulutuksen osalta. Lisäksi perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva huomioiden säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta palvelukeskuksen tekemään opiskelijaksi ottamista ja osallistumisosoikeuden päättymistä koskevaan päätökseen.

Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2018 vp katsonut lähtökohtaisesti riittävää olevan, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää

kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 1/2020 vp, s. 2, PeVL 4/2020 vp, s. 8).

Palvelukeskuksesta annettavan lain 15 §:n 2 momentissa käytettäisiin yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista kansallista liikkumavaraa ja säädettäisiin koulutuksen järjestäjälle velvoite luovuttaa palvelukeskukselle salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja, joita palvelukeskus tarvitsisi opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevassa päätöksenteossa. Yleistä tietosuojasetusta täydentäviä säännöksiä (kansallinen liikkumavara) olisi mahdollista säätää, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja e alakohdan tarkoittama käsittelyperuste eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan mukaan kansallisen liikkumavaran käytön on lisäksi oltava yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotettu sääntely olisi yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä ehdotetulla säännöksellä määriteltäisiin ne tiedot, jotka koulutuksen järjestäjän tulisi luovuttaa palvelukeskukselle, jotta palvelukeskus voisi toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä ja käyttää sille säädettyä julkista valtaa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja edellisissä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavalisen lain säätämistarpeiden käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkialaisuuden estämättä (PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Palvelukeskuksesta annettavan lain 15 §:n 2 momentissa tietojen luovuttaminen salassapitosäännösten estämättä sidottaisiin tietojen välttämättömyyteen. Säännöksessä ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti luetella luovutettavia tietosisältöjä, koska opiskelijaksi ottamisen perusteena käytettävät kriteerit määritellään tapauskohtaisesti. Tietojen luovuttamisoikeus olisi sidottu laissa säädettyihin palvelukeskuksen tehtäviin ja tietojen käyttötarkoituksiin eli opiskelijaksi ottamista tai osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseen.

Myös perusopetuslain 40 §:n 4 momenttiin ehdotettava säännös on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sisällöltään vastaava säännös on oppivelvollisuuslain 23 §:n 3 momentissa. Oppivelvollisuuslain osalta säännöksen perustuslainmukaisuutta on arvioitu oppivelvollisuuden laajentamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 173/2020 vp, s. 300—302). Perustuslakivaliokunnan esitykseen antamassa lausunnossa (PeVL 43/2020 vp) ei ole esitetty suoria huomioita oppivelvollisuuslain 23 §:n 3 momentin osalta.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Esityksessä ei ehdoteta uusia tehtäviä kunnille, mutta kunnat ja kuntayhtymät voivat toimia ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuina ammatillisen koulutuksen järjestäjinä ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuina oppilaitosten ylläpitäjinä, missä roolissa ne voisivat toimia myös palvelukeskuksen valtionavustuksilla rahoittaman koulutuksen järjestäjinä. Perustuslakivaliokunta on valtiosuuslainsäädäntöä ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut, että kunnan tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 29/2009 vp, PeVL 12/2011 vp ja PeVL 60/2014 vp). Palvelukeskuksesta annettavan lain 8 §:n mukaan valtionavustuksen tulisi kattaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset, ellei valtionavustuspäätöksen mukaisesti koulutukseen sisällytetä opiskelijan maksuosuutta. Näin ollen palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa otettaisiin huomioon edellä tarkoitettu kuntien rahoitusperiaate.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esityksessä julkisen vallan käyttöä ei säädetäisi muille tahoille kuin viranomaisasemassa olevalle palvelukeskukselle. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisoikeuden päättymisestä päättäminen aina niissä tilanteissa, kun koulutuksen järjestäjänä toimii muu kuin julkisen valvonnan alainen koulutuksen järjestäjä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Toimiala ja ohjaus

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (*palvelukeskus*) edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaavat yhdessä palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta. Palvelukeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Palvelukeskus toimii Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyyksikkönä.

2 §

Tehtävät

Palvelukeskuksen tehtävänä on toimialaansa liittyvä:

- 1) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi;
- 2) osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoititiedon analysointi;
- 3) erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen;
- 4) alueellisten ja muiden yhteistyöverkoston tuki ja vaikuttavuuden edistäminen.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittamisesta säädetään 2 luvussa.

Palvelukeskuksella voi olla myös muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä.

3 §

Johtaja ja henkilöstö

Palvelukeskuksella on johtaja, joka johtaa palvelukeskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittää johtajan viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi ajaksi. Johtajan nimittämisessä noudatetaan muutoin valtion virkamieslakia (750/1994).

Johtaja ratkaisee palvelukeskuksessa ratkaistavat asiat, jos muuta ei säädetä tai erillisyksikön työnjaossa määrätä.

Henkilöstön nimittämisestä ja ottamisesta sekä kelpoisuusvaatimuksista säädetään Opetushallituksesta annetussa laissa.

4 §

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston nimittäminen, kokoonpano ja päätösvalta

Palvelukeskuksen yhteydessä toimii jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka valtioneuvosto nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 12 muuta jäsentä. Neuvoston puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajat, joista vuorovuosin toinen toimii puheenjohtajana ja toinen varapuheenjohtajana. Neuvoston jäsenenä tulee olla sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön edustaja. Muut neuvoston jäsenet ovat työelämän edustajia.

Neuvosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan lisäksi läsnä on vähintään puolet muista jäsenistä.

5 §

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävät

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävänä on:

- 1) palvelukeskuksen toiminnan strateginen suunnittelu;
- 2) päättää laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista;
- 3) laatia esitys 6 §:ssä tarkoitetusta palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista;
- 4) päättää palvelukeskuksen vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä.

Neuvosto voi asettaa toimintansa tueksi jaostoja, joihin kuuluu myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä.

6 §

Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma

Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma sisältää toiminnan tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Kehittämissuunnitelma laaditaan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sitä voidaan tarkistaa voimassaolokauden aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyvät kehittämissuunnitelman ja sen muutokset.

7 §

Yhteistyö Opetushallituksen ja työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa

Palvelukeskuksen tulee tehdä yhteistyötä Opetushallituksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa.

2 luku

Koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittaminen

8 §

Valtionavustusten myöntäminen

Palvelukeskus voi myöntää valtionavustusta:

- 1) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 5 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen ja tutkinnon osien järjestämiseen;
- 2) vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen;
- 3) yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkintojen osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen;
- 4) ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, ammatillisen opettajankoulutuksen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä maahanmuuttajille tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen;
- 5) koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaan toimintaan;
- 6) toimialaan kuuluvan toiminnan kehittämiseen ja kokeiluihin.

Kokonaisen ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittamiseen johtavan koulutuksen järjestämiseen valtionavustusta voidaan myöntää vain erityisestä syystä.

Myönnettäessä valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen tulee ottaa huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 32 c §:ssä tarkoitettujen varainhoitovuoden tavoitteellisten opiskelijavuosien riittävyys koulutuksen järjestämiseen.

Valtionavustuksen tulee kattaa 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetun koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset. Valtionavustuksen määrässä tulee kuitenkin ottaa huomioon 12 §:ssä tarkoitetut opiskelijoilta perittävät maksut. Valtionavustuksista säädetään valtionavustuslaissa (688/2001).

9 §

Koulutus- ja osaamispalveluiden hankinta

Palvelukeskus voi hankkia koulutusta ja muita osaamispalveluita. Edellä 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon hankintaan sovelletaan, mitä yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä säädetään tilauskoulutuksesta.

Hankinnan kohteeseen liittyvissä laatuvaatimuksissa on otettava erityisesti huomioon koulutus- tai osaamispalvelun laatu, resursointi ja vaikuttavuuden seuranta.

3 luku

Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset

10 §

Säännelty koulutus

Järjestettäessä 8 §:n 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettua koulutusta tai 9 §:n nojalla yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua tutkinnon osia sisältävää koulutusta, kou-

lutuksen järjestämiseen, opiskelijavalintaan ja opiskelijaksi ottamiseen sekä opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovelletaan, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

11 §

Opiskelijaksi ottamisen edellytykset

Opiskelijaksi voidaan ottaa henkilö, jolla on valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa määritelty osaamistarve ja riittävät edellytykset kyseisen koulutuksen tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen. Lisäksi sovelletaan, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä ja kelpoisuudesta opintoihin.

12 §

Opiskelijalta perittävät maksut

Opiskelijalta voidaan periä asianomaisesta koulutuksesta annetussa laissa säädettyjä maksuja, jos perustellusta syystä valtionavustuspäätöksessä näin päätetään tai hankintasopimuksessa sovitaan.

13 §

Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen muussa kuin säännellyssä koulutuksessa

Koulutuksen järjestäjä päättää koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on opiskelijavalinnan toteuttaminen.

Palvelukeskus päättää opiskelijaksi ottamisesta koulutuksen järjestäjän valintaesityksen perusteella.

14 §

Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet muussa kuin säännellyssä koulutuksessa

Opiskelijalla on oikeus saada koulutussuunnitelman mukaista opetusta ja suorittaa opintoja niiden keston ajan. Osallistumisoikeus kuitenkin päättyy, jos opiskelija olennaisesti laiminlyö koulutussuunnitelman mukaiset opinnot ilman hyväksyttävää syytä. Palvelukeskus antaa päätöksen osallistumisoikeuden päättymisestä koulutuksen järjestäjän esityksen perusteella.

Koulutuksen järjestäjä antaa opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistuksesta tulee käydä ilmi koulutuksen laajuus ja keskeinen sisältö.

15 §

Tietojensaanti muussa kuin säännellyssä koulutuksessa

Koulutuksen järjestäjän tulee palvelukeskuksen pyynnöstä toimittaa palvelukeskukselle sen rahoittaman koulutustoiminnan arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan toteuttamiseksi välttämättömät muut kuin henkilötiedot.

Koulutuksen järjestäjän tulee antaa salassapitosäännösten estämättä palvelukeskukselle 13 §:n 2 momentissa tarkoitetun opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen ja 14 §:n 1 momentissa

tarkoitettuna osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot.

16 §

Muutoksenhaku muussa kuin säännellyssä koulutuksessa

Edellä 13 §:n 2 momentissa tarkoitettuna opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen. Edellä 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuna osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijan katsomista eronneeksi koskevaan päätökseen. Alueellisesti toimivaltainen on se aluehallintovirasto, jonka aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 5 §:n 1 momentin nojalla säädetyllä toimialueella koulutuksen järjestäjän päätoimipaikka sijaitsee.

17 §

Koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tiedottaminen

Palvelukeskuksen on tiedotettava palvelukeskuksen rahoittamasta koulutustarjonnasta ja muista osaamispalveluista.

4 luku

Voimaantulo

18 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 371/2017, seuraavasti:

6 a §

Opetushallituksen erillisyksiköt

Opetushallituksen yhteydessä voi toimia erillisyksiköitä, joista säädetään erikseen. Opetushallituksen tuottaa erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivat:

- 1) Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013) tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus;
- 2) ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 2 §:ssä tarkoitettu ylioppilastutkintolautakunnan kanslia;
- 3) Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa (/) tarkoitettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen johtaja vahvistaa palvelukeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon.

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa erillisyksikön päällikkö.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen.

Mitä 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa sekä 4 §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta erillisyksiköihin. Mitä 5 §:ssä säädetään, sovelletaan erillisyksiköihin ainoastaan tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisen osalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

3.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 10 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 532/2017 ja 548/2018, uusi 4 momentti seuraavasti:

10 §

Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus

Suoritteita ei oteta huomioon 1 momentissa tarkoitettuina koulutuksen järjestäjän suoritteina, jos koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain (/) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

4.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 11 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 579/2015, seuraavasti:

11 §

Yksikköhinta

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi. Suoritteita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelu-keskuksesta annetun lain (/) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

5.

Laki

perusopetuslain 40 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään perusopetuslain (628/1998) 40 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 642/2010, 1288/2013, 272/2015 ja 1216/2020, siitä lailla 1216/2020 kumotun 4 momentin tilalle uusi 4 momentti seuraavasti:

40 §

Henkilötietojen salassapito ja käsittely

Kun esiopetukseen osallistuva lapsi siirtyy toisen opetuksen järjestäjän 26 a §:n mukaiseen esiopetukseen tai 26 §:n mukaan järjestämään perusopetukseen, on aikaisemman opetuksen järjestäjän salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle opetuksen järjestäjälle. Vastaavat tiedot voidaan antaa myös uuden opetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 6.5.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Jussi Saramo

2.

Laki

Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 371/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

6 a §

Opetushallituksen erillisyyksiköt

Opetushallituksen erillisyyksiköt

Opetushallituksen erillisyyksikköinä toimivat Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 1 §:ssä tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja lukiolain (629/1998) 18 b §:ssä tarkoitettua ylioppilastutkintolautakunnan kanslia.

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan.

Opetushallituksen yhteydessä voi toimia erillisyyksiköitä, joista säädetään erikseen. Opetushallituksen tuottaa erillisyyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyyksiköt sopivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Opetushallituksen erillisyyksikköinä toimivat:

1) Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013) tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus;

2) *ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 2 §:ssä* tarkoitettu ylioppilastutkintolautakunnan kanslia;

3) *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa (/)* tarkoitettu *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.*

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. *Jat-*

Voimassa oleva laki

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa yksikön esimies.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen.

Ehdotus

kuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen johtaja vahvistaa palvelukeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon.

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa erillisyksikön päällikkö.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen. Mitä 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa sekä 4 §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta erillisyksiköihin. Mitä 5 §:ssä säädetään, sovelletaan erillisyksiköihin ainoastaan tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisen osalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 10 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 532/2017 ja 548/2018, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus

Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus

Suoritteita ei oteta huomioon 1 momentissa tarkoitettuina koulutuksen järjestäjän suoritteina, jos koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain (/) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 11 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 579/2015, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Yksikköhinta

Yksikköhinta

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi. *Suoritteita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain (/) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

perusopetuslain 40 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään perusopetuslain (628/1998) 40 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 642/2010, 1288/2013, 272/2015 ja 1216/2020, siitä lailla 1216/2020 kumotun 4 momentin tilalle uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

40 §

Henkilötietojen salassapito ja käsittely

Henkilötietojen salassapito ja käsittely

Kun esiopetukseen osallistuva lapsi siirtyy toisen opetuksen järjestäjän 26 a §:n mukaiseen esiopetukseen tai 26 §:n mukaan järjestämään perusopetukseen, on aikaisemman opetuksen järjestäjän salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle opetuksen järjestäjälle. Vastavat tiedot voidaan antaa myös uuden opetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .