

Asia: VN/727/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Helsingin yliopiston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyy parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus, jolla vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista.

Hallitus päätti vuoden 2021 talousarviota koskevassa budjettiriihessä syyskuussa 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. Tavoitteena on työikäisen väestön osaamisen kehittäminen ja työllisyysasteen nosto. Keskus 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.

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 tii-

viimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen.

Helsingin yliopisto lausuu erityisesti korkeakoulutuksen järjestäjän, tässä tapauksessa yliopiston, näkökulmasta seuraavaa.

1. Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Esityksen tavoite on muodostaa työ- ja elinkeinohallinnon, opetushallinnon ja työelämän järjestöjen yhteinen rakenne, jolla vastataan työelämän muutoksen aiheuttamiin osaamishaasteisiin. Palvelukeskuksen perustamisella tehostetaan sellaisten palveluiden tarjoamista, joilla kansalaisille, yrityksille ja muille työnantajille sekä alueille luodaan edellytyksiä sopeutua muutokseen (HE s. 12).

Helsingin yliopisto vastaa jatkuvan oppimisen haasteeseen ensisijaisesti laadukkailla tutkinnoilla sekä tutkinnon ja osaamisen täydentämisen erilaisilla vaihtoehdoilla. Tutkintokoulutus vastaa muuttuvan työelämän tarpeisiin viiveellä. Tarvitsemme työelämän kohdennettuun tarpeeseen nopeammin reagoivaa, tutkintokoulutusta lyhempikestoisempaa koulutusta ja tässä kehityksessä Helsingin yliopisto on myös mukana. Helsingin yliopisto ei kuitenkaan näe yliopistoja suunnitellun palvelukeskuksen ykköskohderyhmänä koulutuksen järjestäjänä tai toteuttajana. Erikoistumista vaativille työvoimatarvealoille suunnatut erikoistumiskoulutukset voisivat kuitenkin hyötyä esitysluonnoksessa määritellyistä keskitetyistä palveluista.

Erytishuomiot lakipalveluiden näkökulmasta:

Esitysluonnoksessa on arvioitu palvelukeskuksen perustamiselle vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, mutta palvelukeskuksen tavoitteet ja tehtävät ja niiden suhde jo olemassa oleviin toimijoihin ja heidän lakisääteisiin tehtäviinsä ovat epäselviä. Esitysluonnoksessa tulisi siten terävöittää sitä, mitä lisäarvoa ja parannusta palvelukeskus ja sen tehtävät toisivat nykyiseen järjestelmään ja jo olemassa olevien toimijoiden tehtäviin. Lisäksi esitysluonnoksessa olisi tarpeen selkeyttää toiminnan kohderyhmää, johon esitysluonnoksessa viitattu ristiriitaisesti.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto (4 ja 5 §)

- Neuvoston kokoonpanossa on ministeriön edustajien lisäksi ”työelämän edustajia”. Olisi ehkä hyvä avata, mitä/keitä nämä edustajat olisivat. Olisi myös hyvä arvioida, halutaanko neuvoston kokoonpanoon kuuluvan myös korkeakoulujen edustaj(i)a. Mikäli näin ei ole, on hallituksen esitykseen hyvä kirjata perustelut, miksi sellaiseen päätökseen on tultu.

- Esitysluonnoksen mukaan neuvoston jäsenet valitaan 5 vuodeksi kerrallaan. Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten menetellään, jos jäsen eroaa kesken toimikauden (tai onko eroaminen kesken toimikauden edes mahdollista) ja kuka nimittää uuden jäsenen jäljellä olevaksi ajaksi ja kenen esityksestä.
- Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa neuvoston tai sen jaostojen työnjaon/työjärjestysten laatimiseen. Lisäksi onko neuvostolla palvelussuhteessa olevaa henkilökuntaa tai muuta henkilökuntaa, jotka tulisi mainita neuvoston työskentelyä koskevassa kohdassa?
- Esitysluonnoksessa ei ole otettu lainkaan kantaa neuvoston päätöksentekomenettelyyn.
- Neuvoston tehtävinä on mainittu laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista päättäminen. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin määritelty, mitä nämä laajakantoiset asiat voisivat olla ja onko neuvostolla lakisääteinen velvollisuus vai mahdollisuus lausua tai tehdä aloitteita tietyistä (mistä?) asioista? Onko palvelukeskusta/neuvostoa kuultava tie-tyissä (missä?) asioissa?

Yhteistyö työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa (7 §)

- Esitysluonnoksessa on hyvin yleisen tason viittaus yhteistyöhön alueellisten toimijoiden kanssa. Esitysluonnoksessa olisi tarpeen avata, mitä yhteistyöllä konkreettisesti tarkoitetaan ja miten tämä vaikuttaa esimerkiksi palvelukeskuksen ja alueellisten toimijoiden päällekkäisten tehtävien hoitamiseen/järjestämiseen. Olisi hyvä myös määritellä, että miten (vai onko) alueellisten toimijoiden on otettava palvelukeskus huomioon niiden hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Helsingin yliopisto kiinnittää erityisesti huomiota palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä ennakointityöhön sekä koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämiseen ja hankintaan.

Ennakointityö

Helsingin yliopisto pitää keskistettyä, monipuoliseen tietopohjaan perustuva ennakointityötä erittäin tärkeänä. Niin tutkintoon johtava koulutus kuin osaamisen täydentämiseen ja kehittämiseen tähtäävät jatkuvan oppimisen eri koulutusvaihtoehdot hyötyisivät ennakointitiedosta, millaisille osaamiselle on tarvetta tulevina vuosina. Myös alueelliset erityistarpeet voisi huomioida paremmin, mutta opetuksen digitaalisuus mahdollistaa myös alueet ylittävät koulutus-tarjonnan.

Yliopisto toivoo, että ennakointiin perustuvassa koulutusresurssi- ja palvelusuunnittelussa otetaan aidosti huomioon alueelliset tekijät myös pääkaupunkiseudun osalta. Ulkomaalaisten osuus väestöstä on Uudellamaalla 14 %, Helsingin väkiluvun ennustetaan ylittävän 700 000 asukkaan rajan vuonna 2027 ja Tilastokeskuksen alueellisen väestöennusteen mukaan Uudenmaan väkiluku ylittää vuoteen 2040 mennessä 1,9 miljoonan asukkaan rajan. Väestön kasautuessa Uudellemaalle myös erilaisten ammattiryhmien tarve Uudellamaalla ja pääkaupunkiseudulla kasvaa. Esim. Am-

mattibarometrin mukaan pääkaupunkiseudulla tulee olemaan pulaa mm. varhaiskasvatuksen opettajista, sosiaalityön erityisasiantuntijoista, sairaanhoitajista sekä terveydenhoitajista ja muista sote-ammattilaisista.

Koulutuksen ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtäväksi tulisi myöntää koulutuksen järjestäjälle harkinnanvaraista valtionavustusta haluamansa koulutuksen järjestämiseen (hakumenettelyn kautta?) ja ostaa koulutuksen järjestäjältä haluamaansa koulutusta. Yliopiston näkökulmasta tämä tarkoittaisi sitä, että valtionavustusten myöntäminen siirtyisi OKM:ltä OPH:n yhteydessä toimivalle palvelukeskukselle. Yliopisto toteaa, että mikäli esitetty muutos toteutuu, millään organilla tai organisaatiolla ei olisi enää kokonaisnäkemystä siitä, mitä kaikkea yliopistotasoinen koulutus pitää sisällään.

Epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan ”rinnakkaiseen tutkintoon tähtäävien opintojen järjestämisellä” (s. 47) ja yliopisto toivoo, että tämä avattaisiin lain esitöissä.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Palvelukeskuksen päätöksenteko- ja hallintomalliksi on esitetty, että OKM ja TEM ohjaavat keskuksen toimintaa, jota johtaa palvelukeskuksen johtaja sekä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Neuvostossa olisi edustajat opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä. Helsingin yliopiston mielestä hallituksen esitykseen tulee kirjata perustelut sille, minkä vuoksi neuvostossa ei ole koulutuksen järjestäjien edustusta ja tarkennuksen siihen, millä tavoin neuvosto aikoo kuulla ja ottaa huomioon koulutuksen järjestäjien näkemyksiä.

Erytishuomiot lakipalveluiden näkökulmasta:

Palvelukeskuksen hallintomallin mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksesta yhdessä. Tämä edellyttäisi esityksen mukaan uudenlaisen yhteisen ohjauksen mekanismin ja politiikkavalmisteluun käyttöönottoa ja resursointia. Esityksessä tulisi paremmin avata, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaisi ja miten se toteutettaisiin.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Katso vastaus kohdassa 2.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Korkeakoulujen näkökulmasta palvelukeskuksen toimintamallin tulisi olla linjassa Digivisio 2030:n tavoitteleman tulevaisuuden kanssa.

Erityishuomiot lakipalveluiden näkökulmasta:

Koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset (3 luku)

Opiskelijaksi ottamisen edellytykset (11 §)

- Pykälään ehdotetun säännöksen mukaan opiskelijaksi voitaisiin ottaa henkilö, jolla olisi osaamistarve ja riittävät edellytykset kyseisen koulutuksen tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen. Säännös tarkentaisi koulutusta koskevan lainsäädännön mukaisia opiskelijaksi ottamisen edellytyksiä. 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.
- Opiskelijaksi ottamisen edellytysten osalta tulisi huomioida erilaiset kelpoisuusvaatimukset, joita yliopistolain mukaan edellytetään mm. erikoistumiskoulutukseen valittaessa. Kelpoisuusvaatimuksia ei voida kiertää järjestämällä tilauskoulutusta. Erillisiä tutkintojen osia koskeva koulutus ei puolestaan edellytä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.
- Sivun 50 kirjausta opiskelijaksi ottamisen kriteereiksi yliopisto ehdottaa terävöitettäväksi siten, että yhtenä kriteerinä olisi ”riittävät edellytykset opintojen (koulutuksen) loppuun saattamiseen”. Hallituksen esityksen mukaan (yhtenä) valintakriteerinä olisivat riittävät edellytykset koulutukseen osallistumiseen. Yliopiston kanta on, että tavoitteena tulisi olla koulutuksen suorittaminen, ei pelkästään siihen osallistuminen.

Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen (12 §)

- 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta, jonka mukaan palvelukeskus päättäisi opiskelijaksi ottamisesta muussa kuin 10 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa. 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.
 - o Esitysluonnoksessa olisi tarpeen selkeyttää, mitä ”muulla kuin 10 §:ssä tarkoitetulla koulutuksella” tarkoitetaan. Tämän lisäksi on tärkeää selkeyttää, millainen tällaisten opiskelijoiden oikeusasema on ja onko opiskelijoiden velvollisuudet säännelty tässä tyhjentävästi?
 - o Miten ”muussa koulutuksessa” on tarkoitus käsitellä mm. opintosuoritusten arvoste-luun liittyvää muutoksenhakua ja voidaanko koulutuksessa oleviin henkilöihin kohdistaa kurinpitotoimia? Eli kun kyse on palvelukeskuksen opiskelijavalinnasta, sovelletaanko näihin opiskelijoihin

korkeakoulun muita säännöksiä ja sisäisiä mää-räyksiä mm. opintosuoritusten arvostelusta ja kurinpidosta? Vai onko tarkoituksena, että palvelukeskukselle säädetään toimivaltuudet tällaisten hallintopäätösten teke-miseen?

o Missä asemassa palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen opiskelijat ovat kor-keakouluissa?

Tietojensaanti (15 §)

- Yliopistolle tulisi 15 §:n mukaan uusi tietojen toimittamisvelvollisuus. Yliopiston tulisi toimit-taa yliopistolain 51 §:ssä mainitut tiedot OKM:n lisäksi palvelukeskukselle. Lisäksi sen tulisi muun koulutuksen kohdalla antaa välttämättömät tiedot palvelukeskukselle.
- Esitysluonnoksessa on huomioitu tällä hetkellä tietoliikenne korkeakoulujen ja pal-velukeskuksen välillä, mutta esitysluonnoksessa olisi hyvä arvioida muut tietojen luovutusta koskevat rajapinnat eli onko muita tietojensaantitarpeita, kuten palvelu-keskuksen ja sosiaaliavustuksia myöntävien viranomaisten kesken.

Vararehtori

Hanna Snellman

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti Helsingin yliopiston asian- ja dokumentinhallintajärjestelmässä.

Kupila Pauliina
Helsingin yliopisto