

Asia: VN/727/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot esitysluonnoksesta**

Esitysluonnoksen lähtökohta on kannatettava. On tärkeää, että jatkuvaa oppimista pystytään kohdentamaan sitä eniten tarvitseville sekä toteuttamaan räätälöityjä ratkaisuja esim. maahanmuuttajille. Myös koordinointi, hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja levittäminen sekä palveluverkon täydentäminen ovat tärkeitä lähtökohtia. Myönteisiä mahdollisuuksia avaa myös ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittäminen.

Luonnoksessa on määrittelemätöntä terminologiaa, kuten toimiala, verkosto ja toimijat. Tämä jättää mahdollisuuksia luoda säädösten tarkempi tulkinta palvelukeskuksen toiminnan organisoituessa. On myös tarpeen tarkentaa, mitä tarkoitetaan henkilöstökoulutuksella.

#### **Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä**

Esitysluonnoksessa säädetään uudelle palvelukeskukselle huomattavan laajat tehtävät suhteessa palvelukeskuksen resursseihin. Koulutuksen hankkimiseen tai valtionavustuksella rahoittamiseen liittyvä työ on taloudellisesti merkittävää (panostus alkuvaiheessa yhteensä 40 me vuosina 2021-2022) ja sitoo huomattavan henkilötyömäärän jo keskuksen käynnistysvaiheessa. Tämän laajan tehtävän rinnalla muiden keskukselle säädettyjen tehtävien organisointi on haastavaa ja tulee perustumaan muualla tehdyn kehitystyön ja tiedon esilletuomiseen ja välittämiseen. Palvelukeskuksen tehtävien vaikuttavuuden kannalta on oleellista, toteutuvatko panostukset digitaalisiin alustoihin.

Toinen päähuomio on, että palvelukeskuksen tehtävissä on yhtymäkohtia muiden viranomaisten lakisäätöihin tehtäviin. Opetushallituksen näkökulmasta erityinen yhteistyön ja työnjaon alue on jatkuvan (elinikäisen) oppimisen tehtäväkenttä ja ennakoititehtävä.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että jatkuvan oppimisen mahdollistaminen tasa-arvoisesti on hallinnonalat ylittävä yhteinen tehtävä, jossa oppijan näkökulmasta ei ole epäjatkuvuuskohtia. Jatkuvan oppimisen mahdollistaminen tarkoittaa niin formaalin kuin nonformaalisen ja informaalisen oppimisen hyödyntämistä ja fokuksen siirtämistä koulutuksesta osaamiseen ja sen tarvelähtöiseen kehittämiseen. Kun kartoitetaan osaamistarvetta työelämän näkökulmasta, olisi tärkeätä löytää yhteinen käsitteistö ja kooditus osaamisen kuvaamiselle. Näin voitaisiin parhaiten hyödyntää ja sovittaa yhteen muodollisen tutkintojärjestelmän tuottama osaaminen ja sen ulkopuolelle jäävä osaamistarve, johon tulisi vastata räätälöidyllä osaamisen hankkimisella. Työelämän edellyttämän osaamisen kuvauksessa ei tule tehdä eroa tutkintotavoitteisen ja ei-tutkintotavoitteisen osaamisen hankkimisen välillä. Näin toimien voitaisiin tehokkaasti hyödyntää julkisia resursseja koulutuksen järjestämisessä. Tämä edesauttaisi myös tiedon hyödynnettävyyttä niin lyhyen, keskipitkän kuin pitkän aikavälin ennakoinnissa.

Esitysluonnoksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Luonnoksesta syntyy kuitenkin vaikutelma, että palvelukeskus toimisi tiedon kokoajana ja analysoijana tai vähäisin toimivaltuuksin koordinoijana. Monilta osin keskuksen toimialaan kuuluvat toimet jatkuisivat nykyisellään joko kansallisesti, maakunnallisesti tai alueellisesti tuotettuina. Jatkossakin esimerkiksi kansalaisille ja yrityksille suunnatut ohjauspalvelut toteutettaisiin hajautetusti ja monikanavaisesti, ennakoititietoa tuotetaan sekä kansallisesti että alueellisesti eri tahojen tekemänä, työvoimakoulutuksen tavoitteellisia opiskelijavuosia sisällytetään ammatillisen koulutuksen rahoituksen suoritepäätöksiin ja ELY-keskukset toteuttavat koulutustarjontaa hankintatoimintana. Luonnoksesta ei selviä, millä tavoin toimien yhteen sovittaminen käytännössä tapahtuu. Epäselväksi jää myös, miten palvelukeskuksen toiminta velvoittaa kohdeorganisaatioita.

Esitysluonnoksen mukaan uuden palvelukeskuksen tehtävänä on edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Luonnoksessa avautuva kuvaus keskuksen toiminnasta painottuu kansalliseen näkökulmaan, eikä avaa sitä, onko keskuksella roolia esimerkiksi työperäisen maahanmuuton tukemisessa tai esimerkiksi Suomessa opiskelevien ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tukemisessa. Suomeen houkutellaan opiskelijoita ulkomailta, mutta vastavalmistuneilla ulkomaalaistaustaisilla on usein haastetta työllistyä Suomessa ja näin menetetään osa potentiaalisista osaajista. Opetushallituksen näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa olisi hyvä tuoda esille palvelukeskuksen mahdollisuus toimia myös kansainvälisten osaajien ja työperäisen maahanmuuton tehtäväalueella. Esimerkiksi hakevan toiminnan rahoittamisessa voitaisiin ottaa mukaan myös ulkomaalaistaustaisen väestön ja työperäisen maahanmuuton näkökulmat. Lisäksi koulutuksen hankinnassa voi olla tarpeen käyttää kansainvälisiä toimijoita koulutuksen toteuttajina.

Opetushallitus kiinnittää lisäksi huomiota käsitteeseen säännelty koulutus, joka toistuu luonnoksessa. Käsitettä ei ole määritelty ehdotetussa laissa eikä muussa lainsäädännössä, mutta 10

§:n säännöskohtaisista perusteluista on tulkittavissa, että sillä viitataan lakiluonnoksen 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdissa tarkoitettuun koulutukseen. Opetushallitus katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tarpeen määritellä säännellyn koulutuksen käsite. Koska asialla on yhteys lakiin ammattipätevyyden tunnustamisesta, olisi perusteltua harkita tarvetta määritellä säännellyn ammatillisen koulutuksen käsite laissa ammattipätevyyden tunnustamisesta. Tällä olisi suotuisia vaikutuksia Suomessa tutkinnon suorittaneiden liikkuvuuteen sellaisissa ammateissa, jotka eivät ole säänneltyjä Suomessa, mutta ovat säänneltyjä joissakin muissa EU-maissa.

#### (1) Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi

Palvelujen yhtenäistäminen ja vaikuttavuuden lisääminen erilaisia tukipalveluja tuottaen jää jossakin määrin epäselväksi ja perustelematta. Kohderyhminä työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville digitaalisten palvelujen kehittämisellä voidaan jossakin määrin tuottaa lisäarvoa. Luonnos ei kuitenkaan konkretisoi, mikä palvelukeskuksen konkreettinen rooli on uudenlaisen digitaalisen palveluympäristön tai ekosysteemin toteuttamisessa, toimeenpanossa tai ylläpidossa.

Ammatillisen koulutuksen uudistamisen myötä kirjattiin säädöksiin jatkuvan haun periaate. Uudistuksen antamia mahdollisuuksia ei varmasti vielä osata kaikilta osin hyödyntää ja koulutuksen järjestäjien pitänee edelleen kehittää toimintatapojaan siinä, kuinka joustavasti vastataan yksittäisiin yksilöiden, työpaikkojen tai TE-viranomaisten koulutustarpeisiin.

Digitaalisten osaamispalvelujen hyödyntäminen osaamistarpeiden ennakoinnissa sekä osaamisen kehittämisessä on tärkeää. Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen tulee hyödyntää ja kehittää digitaalista osaamistarjontaa aikuisväestölle yhteistyössä valtakunnallisen koulutuksen kehittämisen kanssa. Opetushallituksen ja Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen tulisi tehdä tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä digitaalisten osaamispalveluiden kehittämisessä ja yhteisen digitaalisen ekosysteemin luomisessa niin, että toimijoiden itsenäiset roolit ja tehtävät järjestelmässä ovat selkeät. Ekosysteemin kehittämisessä tulee huomioida myös alueelliset, valtakunnalliset sekä kansainväliset mahdollisuudet osaamisen kehittämisessä. Opetushallinto valmistele yhteistä digitaalisen oppimisen visiota 2030, joka voisi toimia pohjana yhteiselle kehittämiselle.

Palvelukeskuksen tarpeita palvelevia digitaalisia alustoja, tietovarantoja ja palveluita rakennetaan osana laajaa jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta. Opetushallituksen ymmärryksen mukaan digitaalisten palveluiden kehittäminen ei siis tapahtuisi palvelukeskusvetoisesti vaan esim. KEHA-keskuksessa ja Opetushallituksessa. Palvelukeskus hyödyntäisi toiminnassaan näitä muualla ylläpidettäviä ja kehitettäviä digitaalisia palveluita ja osallistuisi tehtäviensä näkökulmasta kehitykseen, mikä on erinomainen lähtökohta. Lain perusteluissa on kuitenkin vielä syytä tarkentaa palvelukeskuksen suhdetta jatkuvan oppimisen digitaaliseen palvelukokonaisuuteen ja sen kehittämiseen. Luonnoksessa on myös tarpeen tarkentaa, millä tavoin palvelukeskus osallistuu keskeisten muiden organisaatioiden palveluiden kehittämisen ohjaamiseen tai rahoitukseen.

Palveluiden käytöstä sopimisen lisäksi on varmistettava niiden riittävä kehitys- ja ylläpitovaiheen rahoitus. Laissa on myös tarpeen täsmentää mm. tietojen luovutukseen liittyviä omistajuus ja/tai käyttöoikeusvaltuuksia. Erityisesti tämä on tärkeää henkilötietoja sisältävissä tiedoissa ja palveluissa.

Esitysluonnoksessa tavoitteeksi on asetettu jatkuvan oppimisen palveluekosysteemin luominen. Luonnoksessa voisi tuoda esille konkreettisemmin ekosysteemiin liittyviä toimintoja ja palveluita sekä ekosysteemin luomia mahdollisuuksia. Miten ekosysteemiin kytkeytyvät työnantajille suunnatut digitaalisten palvelut? Työnantajat hyötyisivät verkostoitumisesta ja keskinäisten osaamisten kohtaamisesta. Palvelutuottajat ja yritykset voisivat hyötyä osaamistiedosta toiminnan kehittämisen ja innovoinnin lähteenä.

Esitysluonnoksen mukaan (4.1.1.1) jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden osana kehitettävät digitaaliset palvelut tarjoaisivat ohjauspalvelujen tuottajille ja yksilöille tietoa sekä työvälineitä esimerkiksi osaamiskartoituksiin. Palvelukeskus osallistuisi sähköisten välineiden kehittämiseen tehtäviensä näkökulmasta. Luonnokseen tulisi tarkentaa, mitä osallistuminen sähköisten välineiden kehittämiseen käytännössä tarkoittaa. Lisäksi on syytä tarkentaa sähköisten välineiden (digitaalisten palveluiden) kehittämisen vastuut ja roolit suhteessa mm. Opetushallitukseen ja KEHA-keskukseen sekä tarkentaa sitä, mikä taho vastaa jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta.

Työnantajille tarjottavissa palveluissa voisi tuoda näkyvämmiin esille digitaaliset palvelut ja niiden kehittämisvastuut. Työnantajat voisivat hyötyä palvelusta, jonka avulla työnantaja pystyy digitaalisesti yhteensovittamaan yrityksen osaamistarpeen perusteiden osaamisvaatimuksiin sekä epäformaalin osaamiseen. Palvelu tulkitsisi työnantajan sisäisen tarpeen yhteiselle kielelle, jonka avulla voitaisiin tehdä kartoitus osaamisen kohtaamisesta ja vajeista. Palvelun kautta työnantaja voisi myös ilmoittaa uudesta osaamistarpeesta. Palvelu avulla työnantaja voisi peilata oman toimialansa perusteiden osaamisvaatimusmuutoksia sekä koulutustarjontaa. Palvelun avulla myös palvelutuottajat voisivat nähdä muutokset osaamisvaatimuksissa ja -tarpeissa ja tuottaa innovatiivisia palveluita ja ratkaisuja osaamistarpeita vasten.

Opetushallitus on mukana kansallisessa VM:n koordinoimassa AuroraAI-tekoälyohjelmassa. Tulevaisuudessa kehittyvän AuroraAI-palveluverkoston avulla voidaan helposti eri hallinnon alojen toimijoiden yhteistyössä kehittää ja tarjota työikäiselle väestölle tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja. Myös oikea-aikainen palvelutarpeen kartoitus sekä älykäs palveluun ohjaus on mahdollista. Jatkuvan oppimisen keskuksen osallistuminen kansalliseen tekoälyohjelma AuroraAI:hin on tärkeää digitaalisen palvelutarjonnan kehittämisen näkökulmasta.

Nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin vastaaminen on välttämätöntä kaikilla koulutusasteilla ja -muodoissa. Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen ja Opetushallituksen tulisi tehdä yhteistyötä kansallisten osaamistavoitteiden saavuttamiseksi sekä kansallisen koulutusjärjestelmän

kehittämiseksi, jotta kilpailukykyimme säilyisi globaalissa maailmassa. Yhteiskuntamme yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen tulee olla kansainvälisesti korkeatasoista ja jatkuvasti uusiutuvaa.

## (2) Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi

Opetushallituksessa tehdään laadukasta ja pitkäjänteistä koko koulutusjärjestelmän osaamistarpeita palvelevaa ennakointityötä. Tämän rinnalle tarvitaan ketterää ja reaktiivista osaamisen ennakointia, joka palvelee alueiden ja työelämän kulloistenkin osaamistarpeiden kehittämistä. Ennakoinnin osalta on tärkeää yhteistyö myös muiden ennakointitietoa tuottavien tahojen kanssa.

Ennakoinnin vaikuttavuuden parantaminen yhtenä palvelukeskuksen keskeisenä toimintaperiaatteena on kannatettava tavoite. Haasteena voidaan nähdä ennakoinnin osalta päällekkäisen työn riski. Ennakoinnissa vaaditaan hyvää koordinoitua, tiivistä yhteistyötä ja selkeää työnjakoa, jottei niukkoja resursseja kuluteta päällekkäiseen tekemiseen.

Opetushallitus on keskeinen toimija koulutusalan valtakunnallisessa ennakoinnissa. Osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointi on viraston lakisääteinen tehtävä. Lisäksi Opetushallitus koordinoi Osaamisen ennakointifoorumia, joka on opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen yhteinen ennakoinnin asiantuntijaelin. Sen tavoitteena on ennakoinnin ohella edistää koulutuksen ja työelämän välistä vuoropuhelua. Työnjaon selkeyttäminen palvelukeskuksen ja Opetushallituksen välillä on esityksessä tärkeää.

Opetushallituksen ennakointi- ja analyysitehtävät ovat monelta osin samansisältöiset kuin uudelle palvelukeskukselle esitetyt tehtävät (s. 14). Osaamisen ennakointifoorumikaudella (2021–2024) Opetushallituksen keskeisenä tehtävänä on ennakoida työvoima-, koulutus, ja osaamistarpeita sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa keskipitkällä aikavälillä (5-9 vuotta). Tarkastelun kohteena ovat myös pitkän aikaväli (10–15 vuotta) tutkintotarpeet ja geneeriset osaamistarpeet sekä koronakriisin vaikutukset eri alojen työvoima- ja osaamistarpeiden kehitykseen. Ennakoinnin kohdejoukkona ovat sekä uusi työvoima (nuoret) että työssä oleva työvoima.

Palvelukeskuksen ja Opetushallituksen välisen työnjaon tulee rakentua sen pohjalle, että palvelukeskuksen päätehtävänä on koota ja analysoida olemassa olevaa ennakointitietoa, kun taas Opetushallitus keskittyy työvoima- ja osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointiin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä sekä tutkintokoulutuksen että jatkuvan oppimisen näkökulmista. Lähtökohtaisesti Opetushallitukselle turvataan riittävät resurssit edellä kuvatun ennakoinnin toteuttamiseksi.

Lisäksi myös muiden toimijoiden ja palvelukeskuksen välinen työnjako on syytä täsmentää toimivaksi kokonaisuudeksi, jotta ei tehdä päällekkäistä työtä. Palvelukeskuksen olisi luontevaa keskittyä

nimenomaisesti alueellisten ennakoititoimijoiden tukemiseen ja niiden tuottamien tulosten hyödyntämiseen.

Palvelukeskus voisi käynnistää esityksen mukaan myös täydentävää tietotuotantoa, joten sen tehtävä ei siis ole pelkkää olemassa olevan tiedon koontia ja analyysia. Opetushallitus näkee, että tämä täydentävä tietotuotanto olisi luonteva kohdentaa ensisijaisesti työikäisen väestön osaamistarpeiden ennakointiin sekä nykyisen osaamisen katvealueisiin, joita esimerkiksi Opetushallituksen ennakointi ei kata. Tältä osin ja toki muutoinkin rajanvedossa tulee tehdä kiinteää yhteistyötä Opetushallituksen ja muiden keskeisten ennakoititiedon tuottajien kanssa. Päällekkäistä työtä on syytä välttää.

Palvelukeskukseen kohdennettujen ennakoitiresurssien ja Opetushallituksen ennakoititoimintoihin kohdennettujen resurssien välille ei ole tarkoituksenmukaista luoda kilpailuasetelmaa. Opetushallituksen ennakoinnin perustehtävien ylläpidon ja kehittämistarpeiden resurssit tulee turvata myös jatkossa, jotta on mahdollista tuottaa kattavaa ja laadukasta valtakunnallista työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoititietoa.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan lakiin tulisi lisätä säännökset yhteistyöstä ennakoitiasioissa Opetushallituksen ja palvelukeskuksen kesken. Säännös voitaisiin sijoittaa lakiehdotuksen 7 §:ään. Yhteistyösäännös olisi analoginen ylioppilastutkinnosta annetun lain 2 §:n kanssa, jossa säädetään Opetushallituksen erillisyyksikkönä toimivan ylioppilastutkintolautakunnan ja Opetushallituksen yhteistyöstä ylioppilastutkinnon kehittämisessä.

Resurssien osalta esitysluonnoksessa viitataan elpymis- ja palautussuunnitelman kautta saatavaan rahoitukseen (s. 18). Tätä kautta mahdollisesti saatavan ennakoinnin kehittämisrahoituksen kohdentamisessa olisi tarpeen tehdä tiivistä yhteistyötä Opetushallituksen kanssa, jotta kehittämisresurssit kohdennetaan mahdollisimman hyvin nykyisiä ennakoitirakenteita täydentäen ja kehittäen. Elpymisrahoitusta on varattava riittävästi myös Opetushallituksen osaamis- ja koulutustarpeiden ennakoinnin kehittämisen tueksi.

Palvelukeskuksen on varauduttava siihen, että pelkkä tiedon kokoaminen ei aina riitä. Kaikki organisaatiot ovat taipuvaisia ajattelemaan, että ne haluavat koota ”olemassa olevaa” tietoa, jota ei sitten kuitenkaan lopulta ole siinä muodossa kuin tarvitaan. Todennäköisesti palvelukeskus joutuu harjoittamaan myös omaa tiedontuotantoa. Onkin siis tärkeää, että ennakoinnin resurssit ja tavoiteltavat aikaansaannokset arvioidaan palvelukeskuksen osalta realistisesti.

Palvelukeskuksen tehtävät tavoitteet on määritelty sirpaleisesti ja jossain määrin epäselvästi eri kohdissa esitysluonnosta. Esitystapaa voisi tältä osin jäntevöittää. Esimerkiksi palvelukeskuksen täydentävän tietotuotannon osalta varsinaiseen esitykseen voisi tuoda lakiteksteissä olevan maininnan (s. 42): ”Palvelukeskuksen pääasiallinen työmuoto ennakoinnissa olisi tiedon analyysi ja johtopäätösten tekeminen työikäisen väestön tarpeiden näkökulmasta. Ennakoititehtävään liittyisi läheisesti tiedon julkistaminen helpokäyttöisillä sähköisillä välineillä.”

Osaamisen ennakointifoorumia ei mainita luonnoksessa kuin kerran, ja sekin vain lähteissä. Kyseessä on ennakkoinnin kannalta hyvin laaja ja merkityksellinen asiantuntijaelin. Esitystekstissä Osaamisen ennakointifoorumin rakenne ja tehtävät voisi erikseen kuvata.  
(<https://www.oph.fi/fi/palvelut/osaamisen-ennakointifoorumi-oef> )

Esitysluonnokseen on tarpeen korjata, että Opetushallituksen tehtävänä on pitkän aikavälin ennakkoinnin ohella keskipitkän aikavälin ennakointi (s.21).

Luonnoksessa tuodaan esille hallitusohjelman linjaus, jossa todetaan seuraavasti: "Kehitetään rakennemuutoksen ennakoitua. Kiinnitetään erityistä huomiota aloihin, joihin kohdistuu muutospainetta teknologian kehityksen ja ilmastonmuutoksen seurauksena." (s.5) Tässä osiossa voisi tarkentaa, tarkoitetaanko rakennemuutoksella elinkeinorakenteen, ammattirakenteen vai osaamisrakenteen muutosta. Vai näitä kaikkia näkökulmia? Keskipitkän ja pitkän aikavälin elinkeino-, ammatti-, koulutus- ja osaamisrakenteen muutosta ennakoidaan myös osana Opetushallituksen koordinoiman Osaamisen ennakointifoorumin ennakoituprosessia.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että työttömiä ei ole mainittu uuden palvelukeskuksen kohderyhmänä. Jatkaako TE-hallinto työttömien osaamis- ja koulutustarpeiden ennakoitua erillään? Luonnoksesta jää epäselväksi, miten koko työikäisen väestön työvoima- ja osaamistarvetietoa kootaan ja hyödynnetään uuden palvelukeskuksen ja TE-hallinnon välillä.

Olisi hyvä täsmentää, millaisen roolin palvelukeskus ottaa digitaalisten tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäjänä (ks. s. 13). Minkä toimijan vastuulle kuuluu esimerkiksi ennakkoinnin digitaalisen ekosysteemin kehittäminen ja ylläpito?

Esitysluonnoksessa todetaan sivulla 12: "Ennakointitehtävä ja -tieto muodostaisivat perustan palvelukeskuksen koko toiminnalle." Opetushallituksen näkemyksen mukaan tämä muotoilu ei ole esityksen yleislinjan mukainen. Ennakointitehtävä ei ole toiminnan perusta vaan ennakoititiedon hyödyntäminen. Esimerkiksi seuraava ilmaus voisi olla toimivampi: "Ennakointitieto, sen kokoaminen ja analysoiminen muodostaisivat perustan palvelukeskuksen koko toiminnalle. "

Palvelukeskuksen toimintaa ohjaavana periaatteena olisi ilmiölähtöisyys (s. 13). Opetushallituksen koordinoiman Osaamisen ennakointifoorumin puitteissa on suunniteltu ilmiölähtöistä ennakoitua. Kuuluuko palvelukeskuksen analyysitehtäviin myös ilmiölähtöinen ennakointi alakohtaisen tarkastelun ohella? Tässä on havaittavissa ilmeinen yhteinen rajapinta. Jos ilmiölähtöisyyttä käytetään esityksessä käsitteenä, kuvausta olisi syytä syventää tai puhua yksinkertaisesti "jatkuvan oppimisen kokonaisuudesta".

Palvelukeskuksen ennakkoinnin kohteena olisi esityksen mukaan sekä valtakunnallinen että alueellinen ennakointi. Luonnoksessa ei kuitenkaan mainita, yhteensovitetaanko valtakunnalliset ja alueelliset ennakoititulokset, vai ovatko alueelliset ennakkoinnit riippumattomia valtakunnallisesta kokonaisnäkemyksestä.

Esitysluonnoksessa todetaan: ”Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänä olisi tukea alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistää alueellisten verkostojen vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä ja yritysten kilpailukyvyin kasvattamisessa.” (s. 16) Opetushallitus näkee, että TKI-näkökulma voisi olla vahvemmin esillä esityksessä (esim. KEKO-koulutuksen tyyppiset ratkaisut). Lisäksi palvelukeskuksen on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä maakuntien alueyhteistyöverkostojen kanssa, koska ne ovat olemassa oleva alueellinen yhteistyörakenne useissa maakunnissa. Tämä olisi tarpeen mainita esityksessä.

Kunkin alueen verkoston rakentaminen ja toimivien suhteiden luominen yritysten ja oppilaitosten välille on mittava työ, josta yksi 12 henkilötyövuoden valtakunnallinen yksikkö ei luultavasti selviä. Työhön tarvitaan ”alueelliset palvelukeskukset”, mikä lienee ollut alkuperäinen ajatuskin.

Uusi palvelukeskus seuraisi esityksen mukaan laatimansa tilannekuvan perusteella alueen koulutustarjonnan ja työvoiman kysynnän kohtaantoa työikäisen väestön osalta ja tekisi ehdotuksia tarjonnan suuntaamiseksi ja toteuttamiseksi yhteistyössä alueen koulutuspalvelujen tuottajien kanssa (s. 16). Tässä kohtaa olisi hyvä täsmentää, että nuoret tutkintokoulutuksesta valmistuvat ja työttömät ovat samoilla työmarkkinoilla kuin työikäinen työllinen väestö. Kohtaantoanalyysi edellyttää kaikkien työvoiman tarjonnan potentiaalien tarkastelua suhteessa työvoiman kysyntään, jonka jälkeen voidaan tehdä perustellusti työvoimatarjonnan eri osiin kohdennettuja toimenpidesuunnitelmia.

Esitysluonnoksessa viitataan ajantasaisempaan tietotarpeeseen lyhyellä aikavälillä (s. 30). Tässä yhteydessä voisi mainita yhtenä konkreettisena keinona erilaisten big data -tietolähteiden ja tekoälyn laajemman hyödyntämisen osana valtakunnallista ja alueellista lyhyen aikavälin ennakoitinta. Opetushallitus näkee tärkeänä digitaalisen ennakoitintiedon alustan kehittämisen.

Luonnoksessa nähdään palvelukeskuksen sijoittuminen Opetushallituksen yhteyteen tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona (s. 36). Yhtenä erityisenä sijoittumisperusteena voidaan tuoda esille myös Opetushallituksen vahva asiantuntemus erityisesti osaamistarpeiden ennakoitintiedon tuottajana ja analysoijana.

(3) Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta

On myönteistä, että työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnataan tai räätälöidään koulutusta. Esitysluonnoksen mukaisesti toteutettu hankinta- ja valtionavustustoiminta tuovat

kuitenkin jo ennestään pirstaloituneelle TE-koulutusten kentälle pari uutta kanavaa rahoituksen hakemiseen ja myöntämiseen. Vaikka uudistuksen myötä koulutukseen budjetoitaisiin aiempaa enemmän valtion rahoitusta, ehdotus ei sisällä elementtejä, jotka lisäävät kaivattua joustavuutta koulutuksen kohdentamiseen ja toteuttamiseen. Esimerkiksi se, että uusilla rahoitusinstrumenteilla rahoitettaviin koulutuksiin otettavista opiskelijoista tehdään päätökset palvelukeskuksessa, aiheuttaa merkittävän määrän hallinnollista työtä ja vastuuta, mikä on ristiriidassa palvelukeskuksen koordinoivan roolin kanssa.

Uudet rahoitusinstrumentit lisäävät jonkin verran koulutuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi ammatillista koulutusta järjestetään tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa ja mahdollisina työvoimakoulutuksen tavoitteellisina opiskelijavuosina. Jatkossa haettavaksi tulisivat myös valtionavustukset koulutuksen järjestämiseksi, jotka kylläkin muistuttavat nykyisin jaettavia varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstökoulutuksen rahoituskierroksia. Rahoitusmuotojen mekanismit on pidettävä selkeinä rahoituksen hakijoille, sillä hakuun ja hallinnointiin tarvitaan resursseja. Itse koulutusta kuitenkin toteutettaneen hyvin samankaltaisesti riippumatta siitä, rahoitetaanko koulutus laskennallisina valtionosuuksina tai kustannusperustaisesti myönnettynä valtionavustuksena.

Työvoimaan kytkeytyvien koulutusten kilpailutukset hajoavat eri tahojen toteuttamiksi. ELY-keskusten koulutushankintojen rinnalle tulisivat palvelukeskuksen kilpailuttamat koulutukset. Vaikka esityksessä eri tahojen toteuttamille koulutuksille nähdään erilaisia loppuasiakasryhmiä, hankintatoiminnan profilointiin ja selkeyttämiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen rooli valtionavustuksen myöntäjänä on asemoitava ja yhteensovittava tarkoin Opetushallituksen ammatillisen koulutuksen kehittämistehtävän kanssa. Palvelukeskuksen valtionavustusten kohdentamisessa tulisi korostua paikallisen ja alueellisen työelämän osaamistarpeiden kattaminen. Palvelukeskuksen tehtävissä valtionavustukset ja hankinnat korostuvat. Kaikessa tulisi kuitenkin muistaa, että tarkoituksena on kehittää ja vaikuttaa toimintaan siten, että koulutus- ja osaamisjärjestelmä moninaistuu ja työelämän kohtaanto paranee. Palvelukeskus on täydentävä osa järjestelmää, jossa muut osat myös edelleen kehittyvät.

Palvelukeskuksen toteuttamien koulutusten ja toimien rahoituksen on perusteltua perustua valtionosuusrahoituksen sijaan valtionavustusten ja hankintatoimen kautta. Esitysluonnoksella ei näin tule olemaan suoraa vaikutusta ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitukseen. Valtionosuuksien näkökulmasta on tärkeää, että palvelukeskuksen toteuttamien koulutusten ja toimien kustannuksia ei kohdisteta valtionosuusrahoituksen kustannuksiksi. Lisäksi näiden koulutusten suoritteita ei tule laskea samoiksi suoritteiksi kuin valtionosuusrahoituksella rahoitettavien koulutusten suoritteet. Luonnoksessa todetaan myös tämä toimintojen selkeä erottaminen toisistaan.

Tämän toteutuminen käytännön tasolla edellyttää valtionosuuden saajille suunnattua riittävän tarkkaa ja kattavaa ohjeistusta ja informointia. Hallinnon osalta tämä vaatii työpanosta niin Opetushallituksen valtionosuustoiminnan kuin palvelukeskuksen osalta. Näin hallitaan riski siitä, etteivät kustannukset ja suoritteet kohdennu oikein palvelukeskuksen rahoitettavien toimien ja valtionosuustoimien kesken.

Palvelukeskuksen toteuttamien koulutusten ja toimien rahoituksen perustuminen valtionavustusten ja hankintatoimen kautta tarkoittaa valtionosuussaaajien hallinnollisen työn lisääntymistä. Koulutustoimien rahoittaminen avustusten kautta lisää valtionosuussaaajille suunnattujen avustusten määrää. Yleisenä pyrkimyksenä hallinnossa on ollut, että hallinnollista työtä vaativien avustusten, varsinkin pienten avustusten, määrää tulisi vähentää ja keskittää suuremmiksi ja vaikuttavimmiksi kokonaisuuksiksi tai jopa muuttaa rahoituksen jakamista osaksi valtionosuuksia.

Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskuksen rahoittama toiminta ei olisi laskennallista, vaan perustuisi palvelun-tuottajien ja palvelukeskuksen arvioon yksittäisten koulutusohjelmien sekä hakevan toiminnan ja tuki-toimien kustannuksista. Kustannukset tulisivat siten katetuksi toimintaan osoitetulla rahoituksella. Jos rahoitus perustuu vain ilmoitettavaan arvioon, riskinä on, että rahoitus ei kohdistu riittävän oikein arvion heittäessä toteutumasta. Avustusten rahoitus tulee perustua kustannusvastaavuuteen eli rahoitusta vastaavat kustannukset tulee kirjata ja ilmoittaa ja siten mahdollinen ylijäämä palauttaa. Lisäksi jos toiminnasta ei kerätä toteutumatietoja kuten kustannuksia ja suoritteita niin toiminnan luonteesta ja volyymistä ei saada riittävän tarkkoja tietoja mm. seuranta ja jatkotoimia varten.

Digitaalisten palveluiden rahoituksessa on huomioitava järjestelmien tai palveluiden rakentamisen lisäksi myös niiden ylläpito, josta aiheutuvat kustannukset ovat huomattavat.

Onko tarkoitus, että palvelukeskuksen valtionavustuksilla voidaan rahoittaa vain kansanopistojen oppivelvollisille tarjoamaa vapaan sivistystyön koulutusta, mutta ei ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta VALMAa tai uutta tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta TUVAA? Tämä on osin ristiriitaista, koska koulutusten tavoitteet ovat samansuuntaisia.

#### (4) Alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen

Palvelukeskuksen tulisi tukea alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistää alueellisten verkostojen vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä ja yritysten kilpailukykyyn kasvattamisessa. Palvelukeskukselle arvioidut toimintamenot 12 henkilötyövuodelle vaikuttavat riittämättömiltä, kun otetaan huomioon alueiden ja niiden erilaisten verkostojen määrän sekä alueiden erityispiirteet. Palveluekosysteemien vaikuttavuuden syntymisen edellytyksenä on ohjaava, johtava ja alueellisia verkostoja vahvasti sitouttava tuki. Vahvan yhteistyöverkoston merkitys korostuu. Lisäksi kehittämis- ja toimintasuunnitelmassa olisi tarpeen kuvata palvelukeskuksessa tarvittava osaaminen

ja sen kehittäminen, koska kyse on uudesta toiminnasta sekä se, että keskus on jatkuvan oppimisen kehittämiskumppani verkostossaan ja toimii vastuullisena verkostoveturina.

## **Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista**

Hallintomalli on moniportainen ja saattaa luoda tarpeetonta byrokratiaa. Sen pitäisi olla selkeä ja kannustaa ketterään toimintaan vastaamaan työelämän osaajatarpeisiin ja koulutuksiin osallistuvien osaamisen kehittämisen tarpeisiin.

Kehittämissuunnitelmaa valmistellaan ensin keskuksen virkamiesvalmisteluna ja päätetään suunnitelmaesityksestä monijäsenisessä toimielimessä, jossa on mukana neljän ministeriön edustajat sekä neuvoston enemmistön muodostavat työelämän asiantuntemusta edustavat jäsenet. Tämän jälkeen suunnitelmasta päättävät opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi vuotuisesta toimintasuunnitelmasta päättäminen on ehdotettu neuvoston tehtäväksi. Tällainen valmistelun ja päätöksenteon prosessi vaikuttaa aikataulullisesti haasteelliselta ja sisältää monien intressiryhmien näkemysten yhteensovittamista, eikä viittaa ketterään toimintatapaan keskuksen toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa. Esitysluonnoksessa neuvostolle on annettu laajemmat valtuudet kuin esimerkiksi Opetushallituksen johtokunnalle.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan erityisesti vuotuisesta toimintasuunnitelmasta päätettäessä olisi tarkoituksenmukaisempaa, että johtaja päättäisi toimintasuunnitelmasta neuvostoa kuultuaan.

Palvelukeskuksen työntekijöiksi tarvittaneen osaajia, jotka hallitsevat ennakointi-, hankinta-, valtionavustus- ja ohjaustehtäviä sekä digitaalisia palvelujärjestelmiä ja erityisesti näiden kokonaisuutta ja vaikuttavuutta. Tärkeää on myös koulutusjärjestelmän tuntemus toiminnan laadun varmistamiseksi. Tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön osalta Opetushallitus ja korkeakoulutuksen osalta ammattikorkeakoulut ja yliopistot. Haasteena on, että ammattikorkeakoulut ja yliopistot toimivat itsekkin palveluiden tarjoajina. Opetushallituksen näkökulmasta tärkeää on ratkoa ainakin palvelukeskuksen ja Opetushallituksen vuoropuhelu avoimesti ja läpinäkyvästi niin, että palvelukeskus osaa hankkia sellaista koulutusta, mitä päätelmien pohjalta katsoo laadullisesti tarvitsevänsä.

Esimerkiksi ammatillisten tutkinnon osien osalta on tärkeää kuulla Opetushallituksen asiantuntijoita sen ennaltaehkäisemiseksi, ettei avustetun tutkinnon osan avulla päästä haluttuun osaamisen kehittymiseen, koska tutkinnon osien ammattitaitovaatimukset ja tavoitteet osaamisen kehittämisessä tunnetaan huonosti. Opetushallitus taas tarvitsee vuoropuhelua palvelukeskuksen kanssa siitä, mihin suuntaan osaamistarpeiden nähdään kehittyvän, ja mitä vaikutuksia sillä pitää nähdä olevan tutkintojen ja perusteiden kehittämiseen. Molemmat ovat Opetushallituksen lakisääteisiä tehtäviä

tutkintorakenne-esitysten valmistelun ja perusteiden laadinnan kautta.

Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskuksen toimintamenoista katettaisiin Opetushallituksen tuottamien hallinto- ja tukipalvelujen kustannukset, jotka palvelukeskus maksaisi virastolle yhteisesti sovittavien jakoperusteiden mukaisesti. Hallinto- ja tukipalveluiden sisältöä on tarpeen tarkentaa. Tarkoitetaanko niillä myös asianhallinta- ja tiedonohjauspalveluita, kokonaisarkkitehtuuripalveluita, tietoturva- ja tietosuojapalveluita ja yhteisiä digitaalisia tukipalveluita, joita Opetushallitus tuottaa nykyisille erillisyyksiköilleen.

Tiedonhallintalain mukaan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus olisi osa Opetushallituksen tiedonhallintayksikköä, mutta vastaisi omalta osaltaan tietyistä viranomaistehtävistä laissa määriteltyjen tehtävien osalta. Tiedonhallintalain mukaan suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa, tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja vaikutukset suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin, tietoaineistojen muodostumista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin. Tämä liittyy myös kohtaan 4.2.2.1 Vaikutukset Opetushallitukseen. Esitysluonnoksen perusteella on vielä vaikea arvioida palvelukeskuksen vaikutuksia tarkemmin Opetushallituksen tiedonhallintayksikön vastuisiin ja vaatimuksiin. Muutosten arvioinnin tekeminen on kuitenkin huomioitava resurssoinnissa ja aikatauluissa.

### **Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista**

Tähän on vastattu edellä Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä kohdassa (3) Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta.

### **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus on uudenlainen toimija työelämän ja koulutuksen kentällä. Palvelukeskuksen toiminta edellyttää tiivistä yhteistyötä ja verkosto-osaamista, joiden avulla voidaan optimoida julkisten resurssien käyttö ja saavuttaa hyviä tuloksia keskukselle säädetyissä tehtävissä. Opetushallitus esittää, että lakiesitykseen kirjattaisiin yhteistyö ELY-keskusten lisäksi myös Opetushallituksen ja ennakoitavia tekevien eri tahojen kanssa.

Opetushallituksen ja palvelukeskuksen yhteistyön ja vastuunjaon tulisi olla selkeä myös talouden näkökulmasta. Määrärahojen siirrossa palvelukeskukselle on hyvä tarkastella koko ammatillisen koulutuksen kokonaistilannetta tehtävineen ja niihin ohjattavine resursseineen, jotta kehittäminen pysyy kestäväällä pohjalla myös Opetushallituksen perustehtävissä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että todistuksista tulee käydä ilmi koulutuksen laajuus ja keskeinen sisältö. Opiskelijan kannalta osaamisen tulisi olla helposti, yksiselitteisesti ja ilman lisänäyttöjä tunnistettavissa ja tunnustettavissa. Onko tarpeen täsmentää säännöstä tai hallituksen esityksen perusteluita siten, että hankittu osaaminen, varsinkin silloin kun se ei ole osa olemassa olevaa tutkintoa ja muuta kokonaisuutta, olisi kirjattu osaamisperusteisesti, periaattein, joita ammatillinen koulutusjärjestelmä noudattaa?

Kuten valtionavustuksia koskevassa kohdassa on todettu, nykyisen opetustoimen henkilöstökoulutuksen suhde palvelukeskuksen rahoittamaan tai hankkimaan koulutukseen jää avoimeksi. Samoin on laita vapaarahoitteisen työnantajien hankkiman henkilöstökoulutuksen kanssa. Vaarana on, että työnantajat jäävät osaamistarpeissaan odottamaan palvelukeskuksen valtionavustuksilla rahoitettavan koulutuksen tarjontaa, ja julkisin varoin rahoitettavan koulutuksen osuus kaiken kaikkiaan kasvaa.

#### Maahanmuuttajat palvelukeskuksen kohderyhmänä

Maahanmuuttajien osalta tuodaan esiin heterogeenisuus ja erilaiset taustojen huomioimista palvelukeskuksen toiminnassa, mutta maahanmuuttajien huomioiminen esityksessä on loppujen lopuksi melko vähäistä. Perusteluissa on osio, jossa on vertailtu Suomen verrokkimaiden tarjontaa vastaavien organisaatioissa ja tätä vertailua voisi laajentaa koskemaan myös maahanmuuttajille tarjottavaa koulutusta, jotta muissa maissa jo toimivia hyviä käytänteitä saadaan hyödynnettyä myös Suomessa uuden palvelukeskuksen toiminnassa. Etenkin palvelukeskuksen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden osalta voidaan tuoda esiin myös Opetushallituksen kansainvälisyyspalveluiden tarjoamat mahdollisuudet kansainväliseen vertailevaan kehittämistyöhön. Suomen maahanmuuttajista nostetaan esityksessä esimerkkinä työikäiset naiset, joissa on huomattavan paljon korkeakoulutettuja, mutta toisaalta myös paljon niitä, jotka ovat vailla perusasteen jälkeistä koulutusta.

Maahanmuuttajien erilaiset taustat on tärkeää huomioida koulutustarjonnassa, jolla halutaan vahvistaa maahanmuuttajien työllistymistä. Tämä koskee paitsi koulutustarjonnan sisältöä ja substanssia, myös tapoja järjestää koulutusta. Monimuoto- tai kokonaan verkossa tarjottavalla opetuksella on potentiaalia erityisesti korkeakoulutettujen osaajien osalta, esim. kielivalmennuksessa, sillä heillä on hyvät valmiudet online-opiskeluun. Sen sijaan matalan koulutustason omaaville maahanmuuttajille kontaktiopetus saattaa olla toimivampi tapa järjestää erilaisia työllistymistä tukevia oppimissisältöjä.

#### Kansainvälisen työllistyksen linkit

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen linkitys EURES työllitysverkoston [https://www.tepalvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/loyda\\_toita/toihin\\_ulkomaille/eures\\_toihin\\_eurooppaan/index.html](https://www.tepalvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/loyda_toita/toihin_ulkomaille/eures_toihin_eurooppaan/index.html) on tärkeätä ottaa toiminnassa huomioon, koska tätä kautta välitetään sekä suomalaisille työllistymismahdollisuuksia Eurooppaan, että muiden maiden kansalaisille työpaikkoja Suomesta. Lisäksi verkoston kautta kulkee jonkin verran tietoa harjoittelumahdollisuuksista eri sektoreilla, mikä voi olla tärkeä osa yksilön jatkuvan oppimisen kaarta.

#### Yhteydet kansainväliseen harjoittelutoimintaan

On hyvä, että esitysluonnoksen muotoilu ja sisältö näyttävät mahdollistavan olemassa olevan Opetushallituksen kansainvälisen harjoittelutoiminnan ja uuden Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnan synergiat mielekkäällä tavalla niiltä osin, kun se on aiheellista, etenkin tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden osalta.

Koulutustarjonnasta tiedottaminen, hakeutuminen ja opiskelijavalinnat

Koulutustarjonnan tallentaminen ja hakujen toteuttaminen esitetään tapahtuvan joko Opintopolussa tai koulutuksen järjestäjien omilla verkkosivuilla/omien hakupalveluiden kautta. Opetushallitus esittää, että koulutustarjonnan edellytetään aina löytyvän Opintopolusta ja hakeutumisen tapahtuvan vain Opintopolun kautta, jolloin nämä olemassa olevat valtakunnalliset palvelut muodostavat asiakaslähtöisen kokonaisuuden ja tarjonnan ja hakeutumisen seuranta on helpompaa. Vrt. 16 § Olisi tärkeää, että koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden kohderyhmällä olisi mahdollisuus saada tietoa tarjolla olevasta koulutuksesta kattavasti ja helposti yhdestä paikasta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että koulutuksen järjestäjä päättää koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on opiskelijavalinnan toteuttaminen. Onko esityksessä tarpeen todeta erikseen vielä siitä, kuka päättää valintaperusteista (vrt. Yliopistolaissa muotoilu "yliopisto päättää opiskelijavalinnan perusteista")?

Opetushallitus näkee kannatettavana luoda keinoja, joilla voidaan mahdollisesti vähentää tutkinnon suorittaneiden tarpeetonta hakeutumista yhteishaun kautta täydentämään omaa osaamistaan tutkintokoulutuksella.

Esitysluonnoksessa (s. 33) todetaan, että muussa kuin säännellyssä koulutuksessa palvelukeskus käsittelisi hakijoiden ja opiskelijoiden henkilötietoja tehdessään opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevia päätöksiä. 12 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä päättää koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Tämä tarkoittaa käytännössä, että palvelukeskus toimii rekisterinpitäjänä muun kuin säännellyn koulutuksen osalta. Lain valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017) mukaan tietoja ei voida tallentaa opiskelijavalintarekisteriin, ellei ko. lakia muuteta. Vai onko tarkoitus, että muun kuin säännellyn koulutuksen hakijoista ja opiskelijoista muodostetaan palvelukeskukselle oma erillinen henkilörekisteri? Valtionavustuksilla rahoitettuihin koulutuksiin hakeneiden tiedot voidaan tallentaa opiskelijavalintarekisteriin ja ne sinne tallentuvatkin, jos Opintopolkua käytetään opiskelijavalinnassa.

Opintopolun käyttäminen muun kuin säännellyn koulutuksen opiskelijavalinnan toteuttamiseen ei nykytilanteessa ole mahdollista, sillä kaikki sen kautta tulleiden hakijoiden tiedot tallennetaan

opiskelijavalintarekisteriin. Näidenkin koulutusten haut ja valinnat olisi järkevä toteuttaa valtakunnallisen palvelun avulla. Tämä edellyttäisi muutoksia lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ja myös teknisiä muutoksia Opintopolku-palveluun. Näiden toteuttamiseen on Opetushallitukselle varattava riittävästi resursseja. Kehitystyön määrää ja sisältöä ei ole vielä määritetty. Lisäksi resursseja olisi varattava laajenevaan ylläpitoon ja käyttäjätukeen.

Esitysluonnoksessa on syytä täsmentää, voiko palvelukeskus hankkia tutkintoon johtavaa korkeakoulutusta (tilauskoulutuksen lainsäädäntöä soveltaen) vai ei (s. 50-51).

Luvussa 4.2.2.1 Vaikutukset Opetushallitukseen: esityksessä on hyvä nostaa esiin yhteistyö Opetushallituksen kanssa myös Opintopolku-palvelukokonaisuuteen liittyen.

Koulutustarjonnan osalta tulee pohtia, onko sen mahdollista kattaa myös ajasta ja paikasta riippumattomaan itseopiskeluun tarkoitettuja digitaalisia oppimistuotteita.

Lisäksi esitetään seuraavat pykäläkohtaiset muutosehdotukset

- 2 § muutosehdotus kohtaan 3) koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta --> koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden hankinta ja valtionavustusten myöntäminen.
- 16 § Palvelukeskuksen ja koulutuksen järjestäjän on tiedotettava koulutustarjonnasta ja muista osaamispalveluista --> täsmennysehdotus koskien nimenomaisesti tämän lain 8§ ja 9§ pykälässä tarkoitettuja koulutuksia ja osaamispalveluja.
- 17 § Muutoksenhaku muussa koulutuksessa --> Muutoksenhaku muussa kuin säännellyssä koulutuksessa.

Lopuksi

Opetushallituksesta annetun lain mukaan Opetushallituksen erillisyyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia (YTL). Karvin ja YTL:n toimintaa säätelee oma lainsäädäntö ja niillä on oma määrärahamomentti valtion talousarviossa. Erillisyyksiköt ovat erillisiä viranomaisia, mutta muodostavat Opetushallituksen kanssa yhden viraston, jonka koko henkilöstö on Opetushallituksen henkilöstöä. Virastolla on yksi y-tunnus. Opetushallituksesta annetun lain mukaan Opetushallituksen tehtävänä on huolehtia alaisuudessaan toimivien valtion oppilaitosten tulosohjauksesta. Valtion oppilaitosten toimintaa säätelevät eri koulutusmuotoja koskevat lait. Opetushallitus, sen erillisyyksiköt ja valtion oppilaitokset muodostavat yhden kirjanpitoyksikön.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:n mukaan kukin viranomainen on erillinen hankintayksikkö. Opetushallituksen erillisyyksiköiden asemasta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:n mukaisina hankintayksikköinä on esitetty erilaisia tulkintoja. Tästä syystä Opetushallitus pyysi 5.1.2021 työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa siitä, miten hankintalain 5 §:n hankintayksikköä koskevaa sääntelyä olisi tulkittava Opetushallituksen, sen erillisyyksiköiden sekä sen alaisten valtion oppilaitosten kohdalla. Työ- ja elinkeinoministeriö on siirtänyt lausuntopyynnön valtiovarainministeriön käsiteltäväksi. Vastausta lausuntopyyntöön ei ole vielä tullut. Opetushallituksen näkemyksen mukaan olisi synergiaetujen saavuttamiseksi perusteltua, että Opetushallitus ja sen erillisyyksiköt muodostaisivat yhden hankintayksikön. Päätösvalta hankinnoista kuuluisi hankinnan kohteen mukaan joko Opetushallitukselle tai sen erillisyyksikölle. Jotta epäselvään oikeustilaan saataisiin ratkaisu, Opetushallitus esittää, että Opetushallituksesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan Opetushallitusta ja sen erillisyyksiköitä olisi pidettävä yhtenä hankintalain 5 §:ssä tarkoitettuna hankintayksikkönä. Muutos koskisi myös perustettavaa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta.

Korhonen Olli  
Opetushallitus