



25.3.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan annettavaksi laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta. Lisäksi muutettaisiin Opetushallituksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Esitys liittyy hallitusohjelman mukaiseen parlamentaariseen jatkuvan oppimisen uudistukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Yleistä

Vuoden 2021 valtion talousarviossa on momentilla 29.01.53. varattu jatkuvaan oppimiseen yhteensä noin 47,5 milj. euron määräraha. Määrärahasta 40 milj. euroa kohdennetaan erityisesti työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen, heikkojen perustaitojen omaavien osaamisen vahvistamiseen ja ikääntyneiden työllistymisen helpottamiseen.

Vuosien 2021 – 2024 julkisen talouden suunnitelman mukaan jatkuvan oppimisen nopeavaikeuksiin toimiin on vuodesta 2023 varattu yhteensä 10 milj. euroa. Määräraha on siirretty OKM:n hallinnonalalle TEMin hallinnonalalta.

OKM:n tarkoituksena on vuoden 2021 lisätalousarviomenettelyissä perustaa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle oma momentti ja tehdä yhteensä 1,1 milj. euron määrärahasiirrot OKM:n pääluokan sisältä. Lisäksi OKM:n tavoitteena on saada jatkuvaan oppimiseen määräaikaista lisämäärärahaa elpymis- ja palautumissuunnitelman kautta.

Julkisen talouden tilanne on tällä hetkellä vakava. Rahoitustarpeita koskevat asiat (ml. elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyvät asiat) käsitellään ja päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

Palvelukeskuksen tehtävät ja resursointi

Esitysluonnoksen sisältö

Palvelukeskuksen ensisijainen asiakasryhmä olisivat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita toteuttavat toimijat. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä 1) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi; 2) osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi; 3) koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta; 4)

alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Lisäksi palvelukeskuksella voi olla myös muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenoja varten perustettaisiin uusi momentti. Keskuksen pysyviin toimintamenoihin varattaisiin määrärahaa 1,1 milj. euroa. Toimintamenot kattaisivat noin 12 henkilötyövuotta vastaavat palkkauskustannukset ja keskuksen muut toiminnan kannalta välttämättömät menot.

Valtiovarainministeriön huomiot

Esitysluonnos sisältää varsin perusteelliset vaikutusarvioinnit ja yleisesti ottaen syntyy kuva, että palvelukeskuksen perustamisella ja sen toiminnalla odotetaan olevan varsin merkittävää ja ratkaisevaakin vaikuttavuutta tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseksi. Samalla huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että palvelukeskus tulisi olemaan resurssiltaan erittäin pieni, ja sen varsinainen oma toimi- ja päätösvalta rajoittuisi lähinnä rahan myöntämiseen eri toimijoille ja hankinnoista päättämiseen. Muilta osin vaikutukset ovat pitkälti kiinni siitä, miten muut jo olemassa olevat toimijat hyödyntäisivät palvelukeskuksen tarjoamaa tietoa ja verkostoja.

Edellä todetun pohjalta kysymykseksi muodostuukin, ovatko palvelukeskuksen perustamisella tavoitellut vaikutukset sopusoinnussa sille kaavailtujen tehtävien, toimivaltojen ja resurssien kanssa. Kysymyksellä on merkitystä erityisesti sen vuoksi, että koska palvelukeskus on tarkoitettu perustaa erillisyyksiköksi ja sille tulee oma toimintamomentti, ei sen resursointia voida kasvattaa joustavasti osana isompaa virastokokonaisuutta, vaan tämä edellyttää päätöksentekoa talousarviossa. Erillisasema tarkoittaa käytännössä myös sitä, ettei tehtäviä ole mahdollista sovittaa yhteen muiden laajemman virastokokonaisuuden synergisten tehtävien kanssa kovinkaan joustavasti.

Palvelukeskuksen ennakointitoiminta olisi muuta ennakointitoimintaa täydentävää ja kohdistuisi työikäisen väestön tarpeiden tunnistamiseen. Keskuksen keskeinen tehtävä olisi arvioida työikäisen väestön osaamistarpeiden kehittymistä eri aikajäniteillä sekä alueellisesti että kansallisesti. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarpeen arvioida uudelleen, voidaanko pitää tarkoituksenmukaisena nykymuotoisen ennakointitoiminnan hajauttamista eri toimijoiden vastuulle. Ennakointityötä ja sen lähtökohtia pitäisi ensisijaisesti harkita ja kehittää nykyisenä prosessinaan

Erillisasema ja sen perusteet

Esitysluonnoksen sisältö

Palvelukeskus toimisi OPH:n erillisyyksikkönä. Sen tehtävistä ja niiden hoitamisesta säädettäisiin sitä koskevassa lakiehdotuksessa. OPH:n pääjohtajalla tai johtokunnalla ei olisi toimivaltaa palvelukeskukselle säädettyjen tehtävien osalta. Palvelukeskus tekisi yhteistyötä OPH:n kanssa ja niiden tehtävät täydentäisivät toisiaan. OPH:n yhtenä tehtävänä on ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita. Palvelukeskus toimisi kiinteässä yhteistyössä OPH:n muiden ennakointia tekevien toimijoiden kanssa.

Esitysluonnoksen valmistelussa ei 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 olisi perusteltua näkyä myös keskuksen organisaatiomallissa.

Valtiovarainministeriön huomiot

Jo siitä lähtökohdasta arvioiden, että uusi toiminto olisi henkilöstöresurssiltaan hyvin pieni, valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua sijoittaa sen tehtävät jonkin jo olemassa olevan virastoon yhteyteen. OPH vaikuttaa tässä suhteessa perustellulta valinnalta. Sen sijaan viranomaiselle kaavailun vahvan erillisaseman perusteluja olisi jatkovalmistelussa tarpeen eritellä esitettyä tarkemmin.

OPH:n nykyisten erillisyyksiköiden erityisasema perustuu pitkälti niiden tehtävien ja rooliin suhteessa OPH-viraston muihin tehtäviin: kyseisten yksiköiden on tärkeää olla selvästi lain tasolla säätäen itsenäisiä päätöksenteossa, jotta niiden riittävän tasoinen ulkoinen itsenäisyys, hallintokoneiston sisäinen riippumattomuus, subjektiivinen riippumattomuus ja objektiivinen riippumattomuus toteutuvat. Esitysluonnoksen mukaisissa uusissa tehtävissä ei puolestaan ole nähtävissä ainakaan samassa määrin tällaisia kysymyksiä ja tarpeita tehtävien ollessa luonteeltaan ennen kaikkea tietotuotantoa, kehittämistä, hankintaa ja rahoituksen osoittamista. Kysymykseksi muotoutuukin, miksi tehtävät tulee eriyttää näin vahvasti omaksi kokonaisuudekseen. Jos kyse on vain ohjaussuhteen luomisesta kyseisiin tehtäviin, tämä tarve voitaisiin valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hoitaa myös muulla tavoin asiasta säätämällä ilman näin vahvasti eri tehtävät toisistaan eriyttäviä rakenneratkaisuja.

Palvelukeskuksen ohjauksesta yleisesti sekä erityisesti ohjauksesta OKM:n ja TEMin yhteistyönä

Esitysluonnoksen sisältö

Palvelukeskuksen perustaminen synnyttäisi uuden viranomaisen OKM:n ja TEMin hallinnonaloille. Palvelukeskus edistäisi tehtävillään sekä OKM:n että TEMin politiikkatavoitteiden toteutumista. Lisäksi palvelukeskuksen ohjaus edellyttäisi ja synnyttäisi puitteet hallinnonalojen yhteisen uuden politiikkasisällön määrittämiselle. Palvelukeskuksen hallintomallin mukaisesti OKM ja TEM vastaisivat säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksesta yhdessä. Tämä edellyttäisi uudenlaisen yhteisen ohjausmekanismin ja politiikka-valmistelun käyttöönottoa ja resursointia.

Palvelukeskuksen hallintomallin tulisi mahdollistaa yhtäältä OKM:n ja TEMin yhteinen ohjaus ja toisaalta työelämän konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet palveluyksikön toimintaan. Samalla mallin tulisi varmistaa se, että palvelukeskus voisi keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen. Palvelukeskuksen toiminnan ohjauksesta vastaisivat OKM ja TEM yhdessä. Ministeriöt ohjaisivat ja seuraisivat toiminnan tuloksellisuutta enintään viideksi vuodeksi laadittavan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kehittämissuunnitelman kautta. Lisäksi OKM:n ja TEMin yhteinen ohjaus toteutuisi lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaisen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston jaetun puheenjohtajuuden kautta sekä palvelukeskuksen toimintamäärärahamomentin yhteisen valmistelun kautta.

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

Valtiovarainministeriön huomiot

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan virastojen ohjausmallina on tulosohjaus. Tulosohtauksen rinnalle luotavia tai siitä erillisiä viraston resursseihin tai tavoitteisiin vaikuttavia ohjausmenettelyjä tulee välttää.

Ohjausmallin tulee olla selkeä ja tehokas. Kunkin viraston tulosohjauksesta – tuloksellisuuden tavoitteiden asettamisesta ja resurssien osoittamisesta niiden toteuttamiseksi – vastaa lähtökohtaisesti yksi ministeriö. Useamman kuin yhden hallinnonalan tehtäviä hoitavan viraston ohjauksen järjestämisessä reunaehtona on, että ohjausjärjestely on perustuslain 68 §:n mukainen siten, että kukin ministeriö pystyy mallissa vastaamaan toimialallaan asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Monialaisten virastojen tapauksessa on tar-

peen luoda vakiintuneet menettelyt myös muiden virastolle lainsäädännössään tehtäviä osoitaneiden ministeriöiden osallistumiselle tulosohjauksen prosessiin, jotta kukin ministeriö pysyy vastaamaan toimialallaan asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja virastoa koskevien tavoitteiden ja resurssien valmistelu tapahtuu parhain käytettävissä olevin tiedoin. Näissä tapauksissa ohjausmallin peruseränteistä on tehtävien luonteesta, laajuudesta ja merkityksestä riippuen pääsääntöisesti perusteltua myös säätää virastoa koskevassa lainsäädännössä eri toimijoiden roolien sekä valta- ja vastuusuhteiden selkeyden varmistamiseksi.

Kokonaisuutena tarkastellen ehdotetun uuden viranomaisen rakenne sekä johtamis- ja ohjausjärjestelmä ovat muodostumassa erittäin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Vastuita olisi johtamiseen tai ohjaukseen liittyen OKM:llä erikseen, OKM:llä ja TEMillä yhteisesti, OPH:n pääjohtajalla, palvelukeskuksen johtajalla, jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostolla sekä johtajan ja mainitun neuvoston nimittämistoimivaltaa koskien valtioneuvostolla. Lisäksi useat esitykseen sisältyvät elementit ovat myös monelta osin uusia nykyisin valtionhallinnon virastojen ohjauksessa käytettävissä oleviin elementteihin nähden (mm. OKM:n ja TEMin yhteinen ohjaus, tulossopimuksen korvaaminen enintään viisivuotisella kehittämissuunnitelmalla, tosiasiallista päätösvaltaa viranomaisen ohjaukseen ja jopa käytännön toiminnan johtamiseen omaava monijäseninen neuvosto). Esityksestä on vaikea löytää tosiasiallisia ja riittävän painavia perusteita näin monimutkaisten ja kokonaan uusien järjestelyjen luomiselle. Ehdotettua ohjaus- ja sekä johtamisjärjestelmää tulisikin ehdottomasti vielä tarkastella ja harmitella uudelleen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

OKM:n ja TEMin yhteisen ohjauksen sisältö ja kohdentuminen jäävät esitysluonnoksessa epäselviksi. Olennainen kysymys olisi selkeästi tunnistaa, mitkä viranomaisen tehtävistä ovat OKM:n ja mitkä TEMin lainsäädännön mukaisia ja rakentaa ohjausjärjestelmä tätä tosiasiaa peilaten. Vastaus tähän kysymykseen kertoo lähtökohtaisesti vastauksen siihen, minkä tehtävien toimialaohjauksesta (AVI- ja ELY-lainsäädännön mukaista termiä käyttäen) kukin ministeriö vastaisi. Jos taas halutaan sitouttaa muita ministeriöitä (ja erityisesti jos muita ministeriöiden ulkopuolisia tahoja) mukaan ohjaukseen, tämä tulisi toteuttaa neuvoa-antavien roolien luomisen kautta.

Esimerkiksi jos tehtävät ovat kauttaaltaan OKM:n lainsäädännön mukaisia, mutta myös muiden tahojen näkökulmien mukaan tuominen valmisteluun halutaan varmistaa, voitaisiin lainsäädännössä säätää OKM:lle velvollisuus kuulla esimerkiksi TEMiä sekä mahdollisia muita tahoja ennen viranomaista koskevan talousarvioesityksen antamista ja tulostavoitteiden vahvistamista. Jos taas viranomainen hoitaisi sekä OKM:n että TEMin lainsäädännön tehtäviä, voitaisiin ohjauksen järjestämiseen soveltaa AVI- ja ELY-lain mukaisia yleishallinnollisen ohjauksen ja toimialaohjauksen mukaisia käsitteitä ja niiden mukaisia ratkaisuja, jolloin ohjauksessa tarvittavan koordinaation sekä talousarvion ja tulossopimuksen valmisteluvastuut tulisivat selkeästi osoitettua ja yhteistyö-menettelyt säänneltyä samoin kuin toimialaohjauksen ministeriökohtaiset vastuut.

Mikäli viranomaiselle halutaan kuitenkin luoda täysin uusi ”yhteisen ohjauksen” malli, valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulisi hyvin tarkasti ja tyhjentävästi määrittellä, mitkä ovat tämän ohjauksen tosiasialliset instrumentit ja miten niissä linjattavia sisältöjä koskeva valmistelu ja päätöksenteko tapahtuvat ja miten mahdolliset ristiriitatilanteet ratkaistaan. Nyt esitysluonnoksessa ehdotetulla määrittelyllä mahdollinen ohjauksen ristiriitatilanne ministeriöiden välillä ratkeaisi ilmeisesti (vain) ehdotetun kehittämissuunnitelman hyväksymismenettelyn mukaisesti. Epäselväksi sen sijaan jää esimerkiksi se, että kun ministeriöt vastaisivat palvelukeskuksen talousohjauksesta, ja siten ilmeisesti talousarvion laatimisesta, yhdessä, niin miten mahdolliset ristiriitatilanteet ratkaistaisiin osana talousarvion valmistelua.

Edelleen ohjausmallia tulisi lisäksi tarkastella seuranta- ja arviointivaiheen näkökulmasta ja täydentää tätä koskevilla määrittelyillä – nyt mallissa tarkastellaan ja säädetään vain suunnitteluvaiheesta. Miten palvelukeskus raportoi toimintansa tuloksista ja kenelle, kun se ei tee tulossopimusta minkään tahon kanssa, eikä sen toiminta myöskään sisälly OPH:n tulossopimukseen? Tapahtuuko raportointi yleishallinnollisen ohjauksen vastuun linjassa eli osana

OPH:n tilinpäätöstä ja toimintakertomusta ja näin ollen toiminnan tuloksiinkin ottaa virallisesti kantaa (vain) OKM osana OPH:n tilinpäätöskannanottoa?

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto

Esitysluonnoksen sisältö

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 sillä olisi tärkeä rooli palvelukeskuksen toiminnan konkreettisesti ohjauksessa vuosittaisten painopisteiden asettamista ja voimavarojen suuntaamista koskevan suunnitelman (toimintasuunnitelma) hyväksymisen kautta. Neuvoston tehtävänä olisi 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; sekä 4) päättää palvelukeskuksen vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta.

Valtiovarainministeriön huomiot

Virastomuodon käytössä pääsääntönä on ns. päällikkövirasto-malli, jossa koko viraston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa viraston päällikkönä toimiva virkamies. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan poikkeukset päällikkövirastomallista tulee säätää nimenomaisesti ja tarkkarajaisesti. Poikkeusten tulee perustua viraston tehtävien asettamiin poikkeuksellisiin vaatimuksiin ja niiden on samalla ratkaisu- vastuukysymykset eri toimijasuhteissa, niin ohjauksessa kuin johtamisessa.

Kollegiaalinen päätöksenteko on valtionhallinnon monijäsenisissä toimielimissä noudatettava päätöksentekotapa, jossa kukin jäsen ilmaisee äänestettäessä koko asiaan oman perustellun kantansa. Se on nähty perustelluksi erityisesti tuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa. Tämän johtamis- tai päätöksentekomallin käyttäminen muunlaisissa virastoissa edellyttää erityisiä perusteluita. Myös muutoin viraston päällikön johtamien virastojen tiettyjen laajojen ja strategisten päätösten alistaminen johtokunnalle edellyttää erityisiä perusteluita.

Esitysluonnoksessa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston yhtäältä kuvataan toimivan strategisena tukena johtajalle, jolla on päätöksentekovalta ja toisaalta ehdotetussa neuvostoa koskevassa 5 §:ssä sille osoitetaan hyvinkin operatiivisia lähtökohtaisesti viraston tai toiminnon päällikön toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Tällaisia ovat erityisesti esityksen laatiminen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta päättäminen.

Ehdotetun neuvoston asema ja rooli suhteessa johtajaan tulisikin ensisijaisesti selkeyttää yksiselitteisesti neuvoa-antavaksi ja vain strategisia sekä linjaustason asioita käsitteleväksi. Tai mikäli neuvostolle päädytään antamaan selvää valtaa palvelukeskuksen johtajan yli, nämä asiat tulisi määritellä tarkkarajaisesti ja rajata päätöksien tekemiseen keskeisimmistä strategisista linjauksista. Nykyisillä muotoiluilla on tunnistettavissa selkeä riski siitä, että toiminnon johtajan ja neuvoston välinen valta- ja vastuujaako muodostuu käytännön toiminnan toteuttamisen ja tehokkuuden kannalta ongelmalliseksi ja osin myös epäselväksi.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että OPH-virastolla, johon uudet tehtävät sijoitetaan, on jo nykyisin oma laaja-alainen (15 jäsentä) johtokuntansa ja sillä hyvinkin selkeästi määritellyt tehtävät. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi ainakin arvioida mahdollisuutta siihen, olisiko kyseisen jo olemassa olevan johtokunnan tehtäviä ja kokoonpanoa kehittämällä mahdollista järjestää tarvittava tavoiteltu muidenkin tahojen kuin OKM:n osallistuminen ja sitouttaminen viranomaisen ohjaukseen.

Yksittäisensä asiana tulisi lisäksi vielä harkita uudelleen esitetyn toimielimen neuvosto-nimeä. Nimitystä ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan käytetä missään muussa tätä vastaa-

vassa tai muistuttavassa yhteydessä valtionhallinnossa. Mikäli elimelle osoitetaan päätösvaltaa, lienee esimerkiksi juurikin ”johtokunta” parempi nimitys. Johtokunta-nimitys olisi siinäkin mielessä osuvampi, että elimellä ei vaikuta olevan palvelukeskuksen ulkopuolelle ulottuvia ja sen kohtalaisen konkreettisenkin tason johtamista laajempia tehtäviä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan osuvin nimi voisi olla ”palvelukeskuksen johtokunta”. Mikäli elimestä on puolestaan tarkoitus tehdä vain neuvoo-antava, esimerkiksi laajasti käytetty neuvottelukunta –nimitys olisi todennäköisesti osuvin ja kuvaavin käsite.

Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma

Esitysluonnoksen sisältö

OKM ja TEM 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. Palvelukeskus toimisi OPH:n erillisyyksikkönä, mutta sen tehtävistä säädettäisiin erikseen, joten palvelukeskuksen tavoitteista ei sovittaisi OPH:n ja OKM:n välisessä tulosopimuksessa. Myöskään palvelukeskuksen ja säännöksen mukaan ohjauksesta vastaavien ministeriöiden välillä ei otettaisi käyttöön talousarvioasetuksessa tarkoitettua tulosopimusmenettelyä. Tulosopimuksen asemesta palvelukeskuksen ohjaus tapahtuisi palvelukeskuksesta annettavan lain 6 §:n mukaisen palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman kautta. Kehittämissuunnitelma laadittaisiin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sitä voitaisiin tarkistaa voimassaolokauden aikana. OKM ja TEM hyväksyisivät kehittämissuunnitelman ja sen muutokset. Neuvoston tehtävänä olisi laatia esitys palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista.

Valtiovarainministeriön huomiot

Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena, että kyseisen viranomaisen kohdalla nimenomaisesti poikettaisiin muuten valtionhallinnossa poikkeuksetta sovelletusta tulosohjauksen perusmallista, johon tulosopimukset olennaisesti kuuluvat. Valtiovarainministeriö katsookin, että esitettyä uutta käsitteellistä erottelua ja ohjauksen mallia ei tulisi tehdä. Sen sijaan tunnistetut ohjauksen järjestämisen erityistarpeet tulisi sovittaa käytännössä käytössä olevan valtionhallinnon tulosohjausmallin puitteisiin, käsitteisiin ja instrumentteihin (hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, tulosopimus, tilinpäätös ja toimintakertomus sen osana sekä ministeriön tilinpäätöskannanotto), mikä valtiovarainministeriön käsityksen mukaan on sinänsä täysin mahdollista. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että kyseisen viranomaisen tuloksellisuuden tavoitteiden asettamisesta osana OPH:n tulosopimusta ja niiden käsittelyn tavasta säädettäisiin erikseen. Toinen mahdollinen vaihtoehto on, että viranomaiselle säädettäisiin tehtäväksi oma tulosopimuksensa, jolloin menettely vastaisi esimerkiksi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden suhteen käytössä olevaa menettelyä.

Viranomaisen nimi

Esitysluonnoksen sisältö

Palvelukeskus edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen.

Valtiovarainministeriön huomiot

Palvelukeskukselle ehdotettua nimeä voidaan sinänsä pitää itsessään selkeänä, asiallisena ja ymmärrettävänä. Palvelukeskus –nimikettä on kuitenkin käytetty valtionhallinnossa vakiintuneesti erityisesti hallinnon sisäisistä hallinnollisista palveluja tuottavista yksiköistä. Lisäksi uuden esitetyn viranomaisen tehtävät eivät ole tehtäväkuvausten perusteella pääosin selkeän

palveluluonteisia, vaan painottuvat enemmän kehittämis-, koordinointi- ja rahoitustehtäviin. Näistä näkökulmista voisi olla tarkoituksenmukaista vielä esitysluonnoksen jatkovalmistelussa pohtia uudelleen viranomaisen nimeä, jotta se olisi mahdollisimman hyvin sen roolia ja tehtäviä kuvaava.

Tulkinta palvelukeskuksen päälliköstä virkamieslain mukaisena virastopäällikkönä

Esitysluonnoksen sisältö

Ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaan palvelukeskuksessa olisi johtaja, joka johtaisi palvelukeskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittäisi johtajan. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 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 säädettävien 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. Palvelukeskuksen johtaja olisi tarkoitus nimittää valtion virkamieslain 9 a §:ssä säädetyn pääsäännön mukaisesti viiden vuoden määräajaksi.

Valtiovarainministeriön huomiot

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ei ole selvää, että kyseisen palvelukeskuksen johtaja olisi "välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikkö". Nyt yksityiskohtaisista perusteluista muodostuu se kuva, että esitysluonnoksessa kuitenkin tulkitaan tilanteen olevan näin. Yleisesti ottaen erillisyyksiköiden päälliköiden ei kuitenkaan ole katsottu (esim. YTL:n pääsihteerin, tietosuojavaltuutetun) olevan tällaisia päälliköitä. Näin ollen palvelukeskuksen johtajan viiden vuoden kaudesta tulisi säätää kyseisessä palvelukeskusta koskevassa laissa.

Koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset osana organisaatiolakia

Esitysluonnoksen sisältö

Lakiehdotuksessa säädettäisiin palvelukeskuksen lisäksi myös opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä, opiskelijavalinnan toteuttamisesta ja opiskelijaksi ottamisesta sekä opiskelijalta perittävistä maksuista, tiedonsaannista, koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tiedottamisesta ja muutoksenhausta.

Ehdotetun 12 §:n 3 momentin mukaan muussa kuin 10 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisesta päättäisi palvelukeskus toimijan valintaesityksen perusteella. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotetulla säännöksellä poikettaisiin 2 momentissa säädetystä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi opiskelijaksi ottamisesta. Opiskelijaksi ottamisesta päättämistä ei perustelujen mukaan missään tilanteessa säädettäisi muun palveluntuottajan kuin julkisen valvonnan alaisen koulutuksen järjestäjän tehtäväksi. Ehdotetun 3 momentin säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi laatia opiskelijaksi otettavista valintaesitys, jonka perusteella palvelukeskus päättäisi opiskelijaksi ottamisesta. Näissäkin tilanteissa koulutusta järjestävä toimija vastaisi siis 12 §:n 1 momentissa tarkoitettuista opiskelijavalinnan toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä, joiden pohjalta se laatisi valintaesityksen.

Esitysluonnoksen perustuslain mukaisuuden arvioinnissa todetaan, että 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 säädettäisi 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.

Valtiovarainministeriön huomiot

Organisaatiolaissa ei yleensä ole tarpeen säätää viraston tarkoista tehtävistä ja niiden suorittamisesta, vaan viraston pääasiallisista tehtävistä tai tehtäväalasta. Viraston tarkemmat tehtävät määrittyvät yleensä aineellisen lainsäädännön mukaisesti. Mahdollista kuitenkin on antaa virastolle tarkemmat tehtävät suoraan organisaatiolaissa. Asiassa tulee valita tehtävien ja toimivallan kannalta selkein ratkaisu. Tehtävän suorittamisen tarkemmista menettelytavoista ei tulisi organisaatiolaeissa säätää, ellei siihen ole perusteltuja syitä. Perustellut syyt voivat liittyä muun muassa erityisiin riippumattomuusvaatimuksiin ja monialaisten virastojen ohjauksen järjestämiseen sekä esimerkiksi ostopalveluiden käytöstä julkisten tehtävien hoitamisessa. Asia on tarkoituksenmukaista tiedostaa. Vaikuttaa siltä, että esitysluonnoksessa nyt omaksuttu normaalista säätämistavasta poikkeava sääntelytapa voi olla tässä erityisessä tilanteessa perusteltu.

On selvää, että opiskelijaksi ottamista koskeva päätös on julkisen vallan käyttämistä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että palvelukeskus perustaa hallintopäätöksensä hyvin pitkälti, ellei kokonaan, koulutusta järjestävän toimijan, joka ei ole lakisääteinen opetuksen tai koulutuksen järjestäjä, laati-maan esitykseen. Viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/1). Perustuslain 124 §:n esitöissä ei sinällään edellytetä julkiselta hallinto-tehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä (ks. oikeuskirjallisuus Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 170–). Päätöstä voimakkaasti ohjaavassa valintaesityksen laadinnassa saattaa olla kyseessä julkinen hallintotehtävä. Jos näin on, sen osalta olisi sitemmin esityksessä selvitettävä, voidaanko se ja millä ehdoin, luovuttaa yksityiselle toimijalle ja valmistella esitykseen PL 124 §:n edellyttämät säädösmuutokset. Asia olisi joka tapauksessa syytä nyt esitettyä kattavammin selvittää, kuvata ja perustella hallituksen esityksen perusteluissa.

Etuuksia koskevasta vaikutusarvioinnista

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin mukaan osa palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin osallistuvista voisi olla oikeutettuja aikuiskoulutus- ja opintotukeen. Uusien etuudensaajien määrän arvioidaan kuitenkin jäävän pieneksi. Uusista tuensaajista aiheutuvat kustannukset olisivat esitysluonnoksen mukaan vähäisiä ja niiden arvioidaan tulevan katetuiksi aikuiskoulutustuen ja opintotuen nykyisten määrärahojen puitteissa. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi vaikutusarviointia tältä osin tarkentaa siten, että siinä selostettaisiin esimerkiksi laskelma, johon etuusmäärärahojen vähäinen lisästarve perustuu.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

