

Asia: VN/727/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot esitysluonnoksesta**

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry kiittää mahdollisuudesta lausua. Unifi esittää lausunnoissaan yliopistoilta koottuja huomioita hallituksen esitykseen. Pyydämme, että valmistelussa huomioidaan myös mahdolliset yliopistoilta saadut erilliset lausunnot.

Esityksen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusiutumiseen. On positiivista, että jatkuvan oppimisen uudistusta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, korostaen osaamistason nostamisen edellyttämää yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

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). Palvelukeskuksen tehtävänä olisi esityksen mukaan 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. Osa esitetyistä toimenpiteistä jää kuitenkin edelleen hahmottumatta. Raportissa esitetyt yliopistoja koskevat toimenpiteet jäivät ohuiksi, eivätkä esimerkiksi tunnista jo olemassa olevia ja toimivia jatkuvan oppimisen malleja. Toimenpiteiden edellyttämä rahoitus on luonnoksessa lähes sivuutettu, samoin esimerkiksi Digivision rooli jatkuvan oppimisen mahdollistajana.

Palvelukeskuksen toiminnalta odotetaan työllisyyden ja jatkuvan oppimisen toimintakentän selkeyttämistä, koordinoitua ja tukemista. 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 tulisikin terävöittää sitä, mitä lisäarvoa ja parannusta palvelukeskus ja sen tehtävät toisivat nykyiseen järjestelmään ja jo olemassa olevien toimijoiden tehtäviin.

Esityksen perusteluosassa ja nykytilan analyysissä on tarkasteltu jatkuvaa oppimista ja työllisyyttä tunnistuen haasteet, kuten koulutuksen kasautuminen, kohtaanto-ongelmat ja koulutuksessa aliedustetut ryhmät. Rakennettavassa toimintamallissa onkin huomioitava alueellisista, kielellisistä ym. eroavaisuuksista johtuvat, mahdollisesti korostuneet, eri ryhmien erilaiset tiedon, ohjauksen, neuvonnan tarpeet sekä tukitoimet. Lisäksi esitysluonnoksessa olisi tarpeen selkeyttää toiminnan kohderyhmää, johon esitysluonnoksessa viitattu ristiriitaisesti.

Palvelukeskuksen toimintaa tulee kehittää jatkuvan oppimisen tarvitsija keskiössä. Tutkimukset tulevaisuuden työelämästä osoittavat, että työelämässä tullaan tarvitsemaan yhä enemmän korkeasteen osaamista ja sen jatkuvaa päivittämistä. Esityksen lähtökohdissa ei kuitenkaan ole erityisesti huomioitu korkeakoulutettujen näkökulmaa eikä yliopistoja suunnitellun palvelukeskuksen ykköskohderyhmänä koulutuksen järjestäjänä tai toteuttajana, joskin erikoistumista vaativille työvoimatarvealoille suunnatut erikoistumiskoulutukset voivat hyötyä esitysluonnoksessa määritellyistä keskitetyistä palveluista. Yliopistot ovat esittäneet lausunnolla olevan esityksen korkeakoulutusta koskevien puutteiden korjaamiseen erilaisia ratkaisuja: alueellisia verkostoja tulisi vahvistaa (ennakointi, aluekehitysviranomaiset, yritys- ja oppilaitosyhteistyö) sekä tukea korkeakoulujen ja muiden osaamista järjestävien tahojen resursseja suunnitella ja toteuttaa innovatiivista jatkuvan oppimisen asiakaslähtöistä tarjontaa. Uusia rohkeita valtakunnallisia ratkaisuja tulisi kehittää mm. rahoitusvastuiden suhteen: yksilön, työnantajan ja yhteiskunnan yhteisrahoitus. Yksi ratkaisu voisi olla myös korkeakoulutettujen oma erillispalvelu, jossa rakentuisi suora ja vahva yhteys korkeakouluihin ja alueellisiin ekosysteemeihin. Tällä voitaisiin tunnistaa uusien, nousevien alojen ja poikkialaisten yhdistelmien koulutustarve ja rakentaa niiden edellyttämä moduuli- ja mikromoduulitarjooma alan parhaimpien osaajien sisältöihin perustuen (yritykset, yliopistot, ammattikorkeakoulut).

Esityksessä on kuvattu palvelukeskuksen hallinnollinen organisoituminen, mukaan lukien jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto (4 ja 5 §). Neuvoston kokoonpanossa olisi ministeriön edustajien lisäksi ”työelämän edustajia”. Olisi hyvä avata, keitä nämä edustajat olisivat. Neuvoston kokoonpanoon tulee kuulua myös korkeakoulujen ja muiden koulutusorganisaatioiden edustus. Tämä tapahtuisi luontevasti esimerkiksi Unifin ja muiden koulutustoimijoita edustavien organisaatioiden kautta. Mikäli näin ei ole, on hallituksen esitykseen tarpeen kirjata perustelut, miksi sellaiseen päätöksen on tultu.

Yhteistyö työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa (7 §). Esitysluonnoksessa on hyvin yleisen tason viittaus yhteistyöhön alueellisten toimijoiden kanssa. Alueellisesti osaamistarpeita ennakoivat ja koulutusta tarjoavat tahot ovat jo nykyisellään tiivistäneet

yhteistyötään. Esitysluonnoksessa olisi tarpeen avata, mitä yhteistyöllä konkreettisesti tarkoitetaan ja miten tämä vaikuttaa esimerkiksi palvelukeskuksen ja alueellisten toimijoiden tehtävien työnjakoon ja toimijoiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

### **Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä**

Kansallista panostusta tarvitaan ennakoinnissa, digitalisaation edistämiseksi ja jatkuvan oppimisen palvelujen tarjonnassa ja saavutettavuudessa. Palvelukeskuksen tehtäväksi kaavailut osaamiskartoitus- ja ohjauspalvelut voivat olla perusteltuja rakentaa valtakunnallisesti. Kuitenkin monet palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä, kuten ohjaus- ja ennakoitintoiminta sekä valtionavustusten jako, ovat jo olemassa olevilla toimijoilla tehtävinä. Palvelukeskukselle esitetään myös tehtäviä monelta tasolta: toisaalta ylätasoinen koordinoitua jatkuvan oppimisen kentän toimijoille ja toisaalta digitaalisia ohjauspalveluita, tietoa ja työvälineitä yksilöille. Olemassa olevien toimijoiden ja palvelukeskuksen välillä tulee olla selkeä ja johdonmukainen työnjako, määritellyt kohderyhmät ja punnittu tehtävien taso ja laajuus. Päälekkäisiä toimintoja ei tule rakentaa.

Palveluja tulee kehittää asiakaslähtöisesti. Alueellisissa ja kansallisissa jatkuvan oppimisen yhteistyöverkostoissa on nähty tarvetta digitaalisille alustoille, josta asiakkaan (yksittäinen tai yritys, julkinen organisaatio) tarjontaa voisi nopeasti ja helposti löytää. Mahdollisen kansallisen palvelukeskuksen ja yhteisen tulee huomioida alueelliset yhteistyöverkostot, ja toiminnan pitäisi olla vahvasti digitalisoitunutta.

Ennakointi.

Unifi pitää monipuoliseen tietopohjaan perustuvaa osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakoitintyötä tärkeänä. Niin tutkintoon johtava koulutus kuin osaamisen täydentämiseen ja kehittämiseen tähtäävät jatkuvan oppimisen eri koulutusvaihtoehdot hyötyisivät nykyistä monipuolisemmasta ja eheämmästä ennakoitintiedosta. Alueelliset, kielelliset ja muut erityistarpeet on tarpeen pystyä ennakoimaan paremmin. Ennakointityön koordinoitua ei kuitenkaan itsessään vaadi uuden palvelukeskuksen perustamista, koska ennakoitintyötä tekee jo moni toimija. Yhteistyökumppaneina ennakoinnissa tulisi mainita myös koulutustoimijat. Tavoitteena on myös, että opetuksen digitaalisuus mahdollistaa alueet ylittävät koulutustarjonnan.

Ohjauspalvelut.

Esityksen perusteella palvelukeskuksen tehtävä on tuoda yhteen tietoa erilaisista palveluista ennen kaikkea ohjaustyötä tekeville, ei niinkään ohjauksen asiakkaille. Esitys kaipaa lisää konkretia tältä osin. Samaa työtä tehdään myös jo nyt alueellisten ekosysteemien rakentamisessa.

Koulutuksen hankkiminen ja tarjoaminen.

Palvelukeskus tuo jo ennestään pirstaleiseen kokonaisuuteen yhden osan lisää. Esityksessä mainittua joustavuutta, ketteryyttä, ilmiölähtöisyyttä osaamisen kehittämiseen sekä työn ohessa / työssä oppimista tulisi kehittää nykyisen koulutustarjonnan sisällä, ei lisäämällä lisäosia kokonaisuuteen.

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. Yliopistojen näkökulmasta tämä tarkoittaisi sitä, että valtionavustusten myöntäminen siirtyisi OKM:ltä osin OPH:n yhteydessä toimivalle palvelukeskukselle. Mikäli esitetty muutos toteutuu, millään organisaatiolla tai organisaatiolla ei olisi enää kokonaisnäkemyksiä siitä, mitä kaikkea yliopistotasoinen koulutus pitää sisällään. Esityksessä jää myös epäselväksi, mitä tarkoitetaan ”rinnakkaiseen tutkintoon tähtäävien opintojen järjestämisellä” (s. 47).

### **Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista**

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävät ja kokoonpano.

Palvelukeskuksen päätöksenteko- ja hallintomalliksi on esitetty, että OKM ja TEM ohjaavat keskuksen toimintaa, jota johtaa palvelukeskuksen johtaja sekä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto.

Neuvostossa on edustajat OKM+TEM (puheenjohtajat) +VM+STM sekä työnantajat- ja työntekijäjärjestöjen edustajia. On oleellista, että neuvosto koostuu kaikista niistä keskeisistä toimijoista, jotka yhdessä luovat jatkuvan oppimisen kokonaisuuden. Jotta jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston toiminta aidosti voisi tukea yhteistä tavoitetta ja toimijoiden vuoropuhelua, neuvostossa tulee olla edustettuina sekä työelämän että korkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen edustus niiden etujärjestöjen kautta. Unifi esittää neuvoston kokoonpanon tarkentamista ja laajentamista. Neuvoston tehtävänä tulee olla tiivis vuoropuhelu koulutussektorin kanssa, jotta yhteinen ymmärrys jatkuvan oppimisen tarpeista ja keinoista muodostuu. 7§:ssä mainittu alueellinen yhteistyö pitää laajentaa koskemaan koulutusorganisaatioita ja niiden etujärjestöjä.

Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen hallinnossa ja henkilöstön rekrytoinnissa on huomioitava kansalliskielet. Myös muiden kieliryhmien palvelujen saatavuus tulee turvata.

Suomen työ- ja elinkeinoelämän uudistamiseksi ja osaavan työvoiman turvaamiseksi OKM:n ja TEM:n tiivis yhteistyö on erittäin tärkeää. Esityksessä kuvatun palvelukeskuksen hallintomallin mukaisesti OKM ja TEM vastaisivat säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksesta yhdessä. Käytännössä tämä edellyttäisi esityksen mukaan yhteisen ohjausmekanismin ja politiikkavalmistelun rakentamista ja resursointia. Esityksessä tulisi paremmin avata, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaisi. Palvelukeskuksen perustaminen ei saa hämärtää yliopistojen ydintoimintaa ja autonomiaa eikä yliopistojen ohjausta. Uusi ohjaustaso ja toimija ei myöskään saa heikentää yliopistojen jo olemassa olevaan toimintaan kohdennettavaa resursointia.

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

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtäväksi tulisi myöntää koulutuksen järjestäjälle harkinnanvaraista valtionavustusta tarvittavan koulutuksen järjestämiseen ja ostaa koulutuksen järjestäjältä haluamaansa koulutusta. Palvelukeskuksen rooli ja tehtävät valtionavustuksen myöntäjänä ja koulutuksen hankkijana vaatii tarkentamista:

- Esityksessä tulee tarkentaa koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustus- ja hankintakohtaa markkinaehtoisen täydennyskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä tutkintoon johtamattoman koulutuksen osalta (9§). Palvelukeskuksen toiminta ei saa heikentää yliopistojen a) perustehtäviä eikä b) markkinaehtoista koulutustoimintaa. Samoin esitys kaipaa tarkennusta eri koulutusmuotojen yhteistyönä toteutettaviin hankkeisiin. Esityksessä jää epäselväksi palvelukeskuksen kanavoiman rahoituksen haku- ja päätösmekanismit ja niiden läpinäkyvyys. Epäselväksi jää myös, mitä tarkoitetaan ”rinnakkaiseen tutkintoon tähtäävien opintojen järjestämisellä” (s. 47).
- Rahoituksen keskittyminen palvelukeskukseen ei saa heikentää alueellisten tarpeiden ja erityispiirteiden tunnistamista tai alueellisten toimijoiden roolia ja vaikutusmahdollisuuksia.
- Esityksen mukaan palvelukeskus myöntäisi valtionavustusta koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaan toimintaan eri väestöryhmille motivoiden ja kannustaen koulutus- ja urapolulla. Esitykseen tarvitaan tarkennus, että tämä rahoitusinstrumentti koskee myös yliopisto-opintoihin hakeutuille.

Palvelukeskuksen tehtäväksi on esitetty myös opiskelijoiden valinta tilauskoulutuksiin. Koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset (3 luku) kaipaavat täsmennystä monilta osin:

- 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. Opiskelijaksi ottamisen edellytysten osalta tulee 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.
- Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen (12 §). 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta, jonka mukaan palvelukeskus päättäisi opiskelijaksi ottamisesta muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa 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. Unifi katsoo, että esitysluonnoksessa on tarpeen selkeyttää käsite ”muu kuin 10 §:ssä tarkoitettu koulutus”. Tämän lisäksi on tärkeää selkeyttää tällaisten opiskelijoiden oikeusasema sekä näiden opiskelijoiden ja korkeakoulujen velvollisuudet.

Esityksen mukaan yliopistolle tulisi 15 §:n mukaan uusi tietojen toimittamisen velvollisuus. Esitysluonnoksessa on huomioitu tällä hetkellä tietoliikenne korkeakoulujen ja palvelukeskuksen välillä, mutta esitysluonnoksessa olisi hyvä arvioida muut tietojen luovutusta koskevat rajapinnat, kuten palvelukeskuksen ja sosiaaliavustuksia myöntävien viranomaisten kesken.

### **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

On positiivista, että jatkuvan oppimisen tilannekuvaa halutaan muodostaa kansallisesti. Tilannekuva pitää päivittää riittävän usein ja riittävän yksityiskohtaisella tarkkuustasolla, jotta yhteistuumin päästään ennakoivaan toimintaan.

Mikäli korkeakoulujen rahoitusta ohjaisi nykytahojen lisäksi palvelukeskus, toisi se ylimääräistä hallinnollista ohjausta. On tarkennettava, millainen vaikutus uudistuksella olisi mahdollisesti yliopistojen ja OKM:n välisiin sopimuksiin. Syvällisempänä huolena on, että yliopistojen autonominen asema vaarantuu.

Oppimisen tapoja ja muotoja ei tule säädellä liikaa. Korkeakoulut tarjoavat jo tällä hetkellä niin valmiita kuin räätälöityjä ratkaisuja, jotka mahdollistavat joustavan opiskelun työn ohella. Myös digitalisaation myötä korkeakoulut tuovat jo itse näihin ratkaisuja. Palvelukeskuksen toimintamallin ja palvelujen tulisi olla linjassa Korkeakoulujen Digivisio 2030:n tavoitteleman tulevaisuuden kanssa.

Jatkuvan oppimisen uudistuksessa tulee huomioida Suomen kaikki kansalliskielet ja muut kieliryhmät tarkoituksenmukaisella ja riittävästi resursoidulla tavalla. Jatkuvan oppimisen kokonaisuuksia on jo rakennettu ja voidaan lisääntyvästi rakentaa kaksi- ja monikielisinä.

Palvelukeskuksen toimintamallin ja toiminnan arviointiin tulee rakentaa korkeatasoinen arviointijärjestelmä, ja palvelukeskuksen toiminta ja vaikutukset tulee arvioida säännöllisesti.

Ajalin Elina  
Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry - Puheenjohtaja Keijo  
Hämäläinen, Toiminnanjohtaja Tanja Risikko