

Lausunto

25.03.2021

Asia: VN/727/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot esitysluonnoksesta**

Esityksessä 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.

Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä, että suomalaisen aikuiskoulutuksen koordinointiin kiinnitetään huomiota ja sitä resursoidaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön aikuiskoulutusyksikön lakkauttamisen jälkeen erityisesti aikuisten oppimisen tarkastelu on viranomaistoimintana hajaantunut. Keskitetty tuki valtakunnalliselle ja alueelliselle toiminnalle on tarpeellista. Kansanopistoyhdistys pitää myös tarpeellisena eri hallinnonalojen yhteistyötä ja yhtenäistä kehittämistä. Jatkuvan oppimisen uudistuksen käynnistyneet hankkeet ja samoin kuntakokeilu perustuvat alueellisiin kehittämistarpeisiin ja alueiden kehittämiseen. Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että valtakunnallisesti organisoidaan sivistys- ja osaamistarpeiden ennakoimista, tiedon kokoamista ja palveluiden yhdenvertaista kehittämistä.

Edellä esitetystä huolimatta Kansanopistoyhdistykselle jää epäselväksi, miksi on päädytty hallinnollisesti malliin, jossa perustetaan erillisyyksikkö eikä toimintoja sijoiteta suoraan opetus- ja kulttuuriministeriöön. Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että suomalaista koulutusjärjestelmää kehitetään aktiivisesti kokonaisuutena.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Esityksessä todetaan, että koulutus- ja osaamispalveluita tarjottaisiin pääsääntöisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville. Toisaalla todetaan, että jatkuvan

oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittama koulutus ei olisi tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai muille työnhakijoille. Heillä olisi kuitenkin mahdollisuus hakeutua näihin koulutuksiin. Kansanopistoyhdistyksen mielestä kohderyhmämäärittelyä tulisi esityksessä selkiyttää. Jatkuvan oppimisen uudistuksen linjauksissa puhutaan laajasti koulutuksessa aliedustetuista ryhmistä. Nämä ryhmät ovat usein myös riskissä jäädä työelämän ulkopuolelle, joten olisi keskeistä, että heidät huomioitaisiin myös palvelukeskusta muodostettaessa.

Kansanopistoyhdistys pitää jatkuvan oppimisen uudistusta tärkeänä ja kansanopistot ovat olleet uudistuksen alkuvaiheessa jo aktiivisia. Palvelukeskuksen avulla pyritään vastaamaan nopeasti ilmeneviin osaamistarpeisiin. Kansanopistoyhdistys haluaa kuitenkin kiinnittää valmistelussa huomiota siihen, että Suomessa on paljon pitkäkestoisia koulutustehtäviä, jotka osaltaan tukevat työllistymistä, pysymistä työelämässä tai uudelleen sijoittumista. Tällaisia ovat esimerkiksi vapaalle sivistystyölle ja kansanopistoille annetut maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutustehtävä sekä aikuisten perus- ja digitaitojen koulutustehtävä. Osaamisen ennakointifoorumin Osaaminen 2035-raportissa (OPH 2019:3) nimetään keskeisiksi geneerisiksi osaamisiksi kestävän kehityksen periaatteiden tuntemus, vuorovaikutus ja viestintätaidot, ongelmanratkaisutaidot, luovuus, oppimiskyky ja monikulttuurisuustaidot. Kokonaisuuksien hallinta, itseohjautuvuus ja eettisyys, sekä tiedon hallinta- ja analysointitaidot kuuluivat myös keskeisiin tulevaisuuden osaamisiin. Sivistyksen ja myös työelämässä tarvittavien tulevaisuustaitojen pitkäjänteinen kehittäminen vaatii myös ennakoitavaa rahoitusta. Kansanopistoyhdistys katsoo, että avustus- ja hankintarahoituksen rinnalla on huolehdittava siitä, että tulevaisuustaidot ja riittävä yleissivistys varmistetaan kaikille toteuttamalla pitkäkestoisia koulutustehtäviä. Se edellyttää ennakoitavan rahoituksen säilyttämistä ja kehittämistä avustus- ja hankintarahoituksen rinnalla.

### **Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä**

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi. Palvelukeskus kokoaisi tietoa näistä palveluista sekä niihin liittyvistä hyvistä toteuttamismalleista sekä tukisi kokoamansa tiedon pohjalta alan toimijoita. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi myös ennakointitiedon kokoaminen ja sen perusteella koulutus- ja osaamispalvelujen tarjonnan aukkojen tunnistaminen. Palvelukeskus täyttäisi näitä havaitsemiaan aukkoja rahoittamalla koulutus- ja osaamispalveluiden tarjontaa kaksikanavaisesti valtionavustuksilla ja hankintatoiminnalla.

Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että eri palveluiden yhteiskehittämistä tuetaan. Yhdistys pitää keskeisenä yhteistyötä koulutuksen järjestäjien kanssa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisessä. Vapaa sivistystyö ja kansanopistot ovat halukkaita osallistumaan yhteiskehittämiseen omilla alueillaan. Myös valtakunnallisen ennakointitiedon kokoaminen tukemaan tarjonnan muodostamista ja suunnittelua on erinomaisen tärkeää ja kannatettavaa. On myönteistä, että Palvelukeskuksella olisi eri ennakointitoimintoja ja koottavaa tietoa yhdistävä tehtävä.

Ilmiölähtöisyys ja digitaalisuus on nostettu tärkeiksi palvelukeskuksen toimintaperiaatteiksi. Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanon näkökulmasta on keskeistä, miten kyetään luomaan yhtenäisiä ja keskenään keskustelevia digitaalisia palvelukokonaisuuksia. Tällä hetkellä koulutukseen

liittyvät ja toisaalta työllisyyden edistämiseen tueksi kehitetyt digitaaliset palvelut toimivat paljolti toisistaan erillisinä. Tämä kertoo myös tieto- ja neuvontapalvelujen eriytymisestä. Näiden palvelukokonaisuuksien koordinointi ja yhteiskehittäminen olisi keskeistä. Olisi suotavaa, että digitaalista palvelukokonaisuutta kehitettäisiin jo olemassa oleville tai jo kehitteillä oleville digitaalisille alustoille. Eri palvelukokonaisuuksien tulisi toimia vuorovaikutuksessa keskenään ja siten, että niiden käyttöön ottaminen ja käyttäminen eivät kuormittaisi koulutuksen järjestäjiä, tai aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia. Esityksen mukaan tavoitteena onkin, että kaikki julkinen koulutustarjonta ja -kysyntä voisi kohdata yhdellä yhteisellä digitaalisella alustalla.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi myös osaamisen kehittämisen rahoituspalvelut. Kansanopistoyhdistyksen mielestä epäselväksi esityksessä jää, milloin jonkin kokonaisuuden rahoittaminen toteutetaan palvelukeskuksen kautta ja milloin se kuuluu koulutusjärjestelmän valtionosuusrahoitukseen tai muun avustusrahoituksen piiriin. Koulutuksen rahoitukselle on koulutuksen järjestäjien näkökulmasta kaivattu lisää ennakoitavuutta. Ennakoitavan rahoituksen näkökulmasta olisi keskeistä selkeyttää palvelukeskuksen piirissä oleva rahoitus. Myös rahoitukselle suunniteltu volyyymi sekä painotus valtionavustuksin ja hankinnoin toteuttavasta rahoituksessa jää esityksessä epäselväksi.

## **Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista**

Esityksessä todetaan, että palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Lisäksi sillä olisi johtokuntatyypinä toimielimenä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto.

Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä periaatteena eri hallinnon alojen yhteistyötä ja yhteistä politiikkavalmistelua. Epäselvää on, miksi näitä toimintoja ei voida organisoida opetus- ja kulttuuriministeriössä. Johtokuntatyypin neuvoston tehtävät jäävät esityksen kuvauksessa yleiselle tasolle eikä neuvoston kokoonpanossa ole huomioitu koulutuksen järjestäjien edustajia.

Palvelukeskuksen hallintomallin yhteydessä käsitellään myös opiskelijavalintaa ja opiskelijan oikeusasemaa. Esityksen mukaan säännellyssä koulutuksessa sovellettaisiin asianomaista koulutusta koskevan lain säännöksiä opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Säännellyssä koulutuksessa myös opiskelijavalinnassa noudatettaisiin koulutusta koskevien lakien mukaisia säännöksiä. Esityksen mukaan säännellyssä koulutuksessa koulutuksen järjestäjä päättäisi opiskelijaksi ottamisesta. Muun kuin säännellyn koulutuksen osalta opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin palvelukeskuksesta annettavassa laissa. Laissa säädettäisiin opiskelijaksi ottamista ja koulutukseen osallistumisoikeuden päättymistä koskevien päätösten tekeminen palvelukeskuksen tehtäväksi.

Esityksessä säännellyllä koulutuksella viitataan palvelukeskuksen avustuksin rahoittamaan koulutukseen ja muuta koulutusta voitaisiin rahoittaa hankinnoilla. Esityksessä todetaan, että yksityiset oppilaitokset voivat osallistua myös hankintoihin. Epäselväksi jää, onko yksityisten oppilaitosten maksullisena palvelutoimintana ja hankinnoin rahoitettu koulutus esityksen käsitteen ”säännelty koulutus” piirissä.

## Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Valtionavustustoiminnalla palvelukeskus rahoittaisi niin sanottua säänneltyä koulutusta. Valtionavustusta voitaisiin myöntää ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettujen tutkintojen ja tutkinnon osien järjestämiseen, ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettujen tutkintojen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkintojen osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen sekä ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettujen tutkintojen, ammatillisen opettajankoulutuksen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä maahanmuuttajille tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen. Esityksessä todetaan myös, että avustuksilla rahoitettaisiin pääasiassa koko tutkintoa lyhyempiä kokonaisuuksia.

Kansanopistoyhdistys pitää lähtökohtaisesti tärkeänä, että vapaan sivistystyön oppilaitokset on huomioitu tahona, jolle valtionavustusta voidaan myöntää. Kansanopistot voivat joustavina ja uudistuvina oppilaitoksina vastata sekä yksilöiden että työelämän tarpeisiin. Kansanopistoissa järjestetään vapaan sivistystyön koulutusta, mutta myös perusopetusta, lukiokoulutusta sekä ammatillista koulutusta nuorille ja aikuisille. Kansanopistossa nuori tai aikuinen voi valita joustavasti sellaisen koulutuksen, joka vastaa hänen osaamistarpeisiinsa. Kansanopistot voivat tarjota myös lyhytkestoisia koulutuksia työelämässä oleville tai sinne pyrkiville. Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että suomalaisen koulutusjärjestelmän eri toimijat on huomioitu kattavasti esityksessä. Valtionavustusrahoitusta tulee voida myöntää myös sellaiseen toimintaan, joka yhdistää eri koulutusmuotoja.

Vastaavanlaisia avustusmalleja on kehitetty Opetushallituksen avustusrahoituksena. Epäselväksi jää, miten palvelukeskuksen avustusrahoitus poikkeaa niistä. Esityksessä ei myöskään ole kuvattu suunniteltuja rahoitusmekanismeja tarkemmin esimerkiksi siitä näkökulmasta, että tulevatko ne edellyttämään järjestäjältään omarahoitusosuutta.

Esityksen mukaan palvelukeskuksen toinen rahoitusmuoto olisi hankintatoiminta. Hankinnoilla voisi rahoittaa myös muuta kuin säänneltyä koulutusta. Hankintana järjestettävässä koulutuksessa koulutuksen järjestäjänä voisi toimia myös sellainen toimija, joka ei ole julkisen valvonnan alainen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettu oppilaitoksen ylläpitäjä tai korkeakoulu.

Kansanopistoyhdistys suhtautuu varauksellisesti hankintamenettelyn kehittämiseen. Miten rajataan, milloin koulutus tai muu palvelu, esimerkiksi hakevan toiminnan kehittäminen, toteutetaan valtionavustuksella ja milloin hankinnalla? Kuinka toimijat voivat ennakoida rahoitusta ja rakentaa pitkäjänteisiä koulutusmalleja?

Uudenlaisessa osaamistarjonnassa tarkoituksena on rahoittaa ensisijaisesti sellaisia koulutuksia, joissa osaamisen kehittäminen työn ohessa on aidosti mahdollista. Palvelukeskus voisi avustus päätöksissään ja tarjouspyynnöissään edellyttää tätä osaamispalveluiden tarjoajilta. Osa palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin osallistuvista voisi kuitenkin olla oikeutettuja

aikuiskoulutus- ja opintotukeen. Kansanopistot tarjoavat työelämän osaamista edistäviä koulutuksia, joihin voi osallistua työn ohessa. Opintokokonaisuuksilla palvellaan alanvaihtajia tai niitä, jotka tarvitsevat tukea työssä jaksamiseen.

### **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

Luvussa 5 käsitellään muita vaihtoehtoja. Siinä tuodaan vaihtoehtona esille, että palvelukeskus voisi esimerkiksi päättää osasta vapaan sivistystyön laissa ja laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädettyjen valtionosuuksien myöntämisestä ja toimeenpanosta

sekä ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaissa säädettyä korkeakoulujen rahoituksesta.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että Palvelukeskukselle ei tule missään tapauksessa siirtää valtionosuuksien myöntämiseen liittyviä tehtäviä.

Pantsar Tytti  
Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry