

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (lausuntoversio 1.3.2021)**

## ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

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.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskuksen perustamisen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat yhdessä palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta. Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä. 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. Palvelukeskuksen yhteydessä toimisi valtioneuvoston nimittämä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka jäsenet olisivat työelämän edustajia.

Palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaiseen tutkintokoulutuksen järjestämiseen, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuun koulutuksen järjestämiseen sekä yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua koulutuksen järjestämiseen. Palvelukeskus voisi myös hankkia koulutusta. Koulutuksen järjestämisen lisäksi palvelukeskus voisi rahoittaa koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa.

Palvelukeskuksen perustamisen lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä lakitekniisiä muutoksia, joilla selkeytettäisiin Opetushallituksen erillisyyksikköiden organisatorisesti riippumatonta asemaa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 (nro) lisätalousarvioesitykseen. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2021.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	2
PERUSTELUT .....	5
1 ASIAN TAUSTA JA VALMISTELU .....	5
1.1 Tausta.....	5
1.2 Valmistelu.....	6
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI .....	8
2.1 Jatkuvan oppimisen nykytila ja keskeiset muutostekijät .....	8
2.1.1 Toimintaympäristön muutos .....	8
2.1.2 Jatkovaa oppimista tukevat osaamisen kehittämisen muodot .....	8
2.1.3 Osaamispalveluiden rakenne.....	9
2.1.4 Palveluiden kohdentuminen .....	9
2.1.5 Keskeisten politiikkatavoitteiden toimeenpano ja arviointi .....	10
2.2 Erillisyksikön oikeudellinen asema .....	11
3 TAVOITTEET .....	12
4 EHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET .....	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.1.1 Palvelukeskuksen perustaminen ja keskuksen tehtävät .....	12
4.1.1.1 Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi... 13	
4.1.1.2 Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi .....	14
4.1.1.3 Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta .....	14
4.1.1.4 Alueellisten palveluekosysteemien ja yliaalueellisen yhteistyön tuki ....	16
4.1.2 Palvelukeskuksen hallintomalli.....	16
4.1.3 Opiskelijavalinta ja opiskelijan oikeusasema.....	17
4.1.4 Erillisyksikön oikeudellisen aseman tarkentaminen .....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	17
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	17
4.2.1.1 VAIKUTUKSET JULKISEEN TALOUTEEN .....	17
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	19
4.2.2.1 Vaikutukset Opetushallitukseen .....	19
4.2.2.2 Vaikutukset korkeakouluihin ja oppilaitoksiin.....	19
4.2.2.3 Vaikutukset ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja KEHA-keskukseen .	20
4.2.2.4 Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön.....	22
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	22
4.2.3.1 Vaikutukset kansantalouteen ja työllisyyteen .....	22
4.2.3.2 Vaikutukset yksilöiden osaamisen kehittämiseen .....	25
4.2.3.3 Vaikutukset perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen .....	27
4.2.3.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon .....	28
4.2.3.5 Vaikutukset vähemmistöihin.....	28
4.2.3.6 Vaikutukset maahanmuuttajien asemaan .....	29
4.2.3.7 Vaikutukset yritystoimintaan .....	30
4.2.3.8 Alueelliset vaikutukset.....	30
4.2.3.9 Vaikutukset digitaalisiin palveluihin.....	30

4.2.3.10 Tietosuojavaikutukset ja henkilötietojen käsittely .....	31
5 MUUT TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT .....	33
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	33
5.1.1 Nykyjärjestelmän kehittäminen .....	33
5.1.2 Palvelukeskuksen hallinnollisen sijoittamisen vaihtoehtojen arviointi.....	36
5.1.3 Vaihtoehdot rahoitusmuodoille.....	37
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	39
6 LAUSUNTOPALAUTE.....	40
7 SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT .....	40
7.1 Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta .....	40
1 luku Yleiset säännökset.....	40
2 luku Koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustukset ja hankinta.....	45
3 luku Koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset .....	49
4 luku Voimaantulo.....	54
7.2 Laki Opetushallituksesta.....	54
7.3 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.....	56
7.4 Laki vapaasta sivistystyöstä.....	56
8 VOIMAANTULO .....	56
9 TOIMEENPANO JA SEURANTA.....	56
10 SUHDE MUIHIN ESITYKSIIN .....	57
11 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	57
LAKIEHDOTUKSET .....	60
1. Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta .....	60
2. Laki Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta.....	65
3. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta .....	68
4. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta .....	69
RINNAKKAISTEKSTIT .....	70
2. Laki Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta.....	70
3. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta .....	72
4. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta .....	73

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa keskeisenä tavoitteena on, että koulutus- ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Hallitusohjelmaan sisältyy parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus, jolla vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksen kokonaistarkastelussa otetaan huomioon koko koulutuspolun koulutuksen tarjonnan ja rahoituksen, sosiaaliturvan, muutosturvan, työttömyysturvan, omaehtoisen ja työvoimakoulutuksen sekä osaamisen tunnistamisen niveltymisen uuteen järjestelmään. Jatkuvan oppimisen uudistus toteutetaan kolmikantaisena yhteistyönä yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa.

Hallitusohjelma sisältää uudistusta linjaavat, tähän hallituksen esitykseen liittyvät seuraavat kirjaukset:

- Eri koulutusasteiden toimintaa, ohjausta ja rahoitusta kehitetään siten, että Suomeen syntyy kattava tarjonta työelämälähtöisiä, monimuotoisia jatkuvan oppimisen koulutuskokonaisuuksia.
- Kehitetään rakennemuutoksen ennakointia. Kiinnitetään erityistä huomiota aloihin, joihin kohdistuu muutospainetta teknologian kehityksen ja ilmastonmuutoksen seurauksena.
- Lisätään työelämässä muunto-, täydennys- ja erikoistumiskoulutuksia. Tavoitteena on jatkuvan oppimisen edistäminen, työntekijöiden työsuhteturvan parantaminen, aikuisen puuttuvien perustaitojen vahvistaminen sekä eri alueiden ja toimialojen työvoimatarpeeseen vastaaminen.
- Luodaan kattavat elinikäisen ohjauksen palvelut, jotta kaikilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkuvaan oppimiseen ja jotta osaamisen kehittämistä ohjataan yksilön ja yhteiskunnan kannalta strategisesti. Ohjauksen avulla tuetaan myös aliedustettujen ryhmien osallistumista.
- Kehitetään rakennemuutoksen ennakointia. Kiinnitetään erityistä huomiota aloihin, joihin kohdistuu muutospainetta teknologian kehityksen ja ilmastonmuutoksen seurauksena.
- Kehitetään yksilöiden erilaisten tarpeiden pohjalta uusia kustannustehokkaita palvelumuotoja. Erityisenä painopisteenä otetaan huomioon vähän koulutetut, uudelleenkoulutettavat työttömät ja työttömyysuhan alla olevat.
- Kehitetään korkeakoulujärjestelmää oppijan ja jatkuvan oppimisen alustaksi. Eri statuksella toimivat oppijat – tutkinto-opiskelijat, elinikäiset oppijat ja opiskelupaikkaa vaille olevat – voisivat opiskella joustavasti opintoja kaikkien Suomen korkeakoulujen tarjonnasta organisaatorajoista ja maantieteellisistä rajoituksista riippumatta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta valmistellaan samanaikaisesti muun hallinnon ja palveluiden kehittämistyön kanssa. Pääministeri Marinin hallitus on uudistamassa muun muassa työllisyyden hoidon rakenteita ja aluehallintoa. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa noin 230 000 työnhakija-asiakasta siirrettiin maaliskuun 2021 alusta kuntien vastuulle. Tavoitteena on parantaa työnhakijoiden palvelupolkua mahdollistamalla nykyistä paremmin kuntien oma suunnittelu ja kehittämistyö vaikuttavan prosessin aikaansaamiseksi. Kunnat koostavat työnhakijan tueksi niiden itse ylläpitämiä ja muita palveluita ja kiinnittävät toimeenpanon alueen elinkeinojen kehittämiseen. Hallitus hyödyntää työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta saatuja kokemuksia uudistaessaan laajemmin työllisyyden hoidon rakenteita. Syksyn 2020 budjettiriihessä hallitus päätti työvoimapolkujen siirrosta paikallistasolle. Valmistelu on jo käynnistetty.

Vuoden 2020 syksyllä selvitettiin parlamentaarisesti, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntavaltioilta ja valtiolta voitaisiin siirtää kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. Selvityksessä ehdotetaan, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävät 1.1.2026. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluvat terveydensuojelu, tupakkavalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta. Selvityksessä esitetään harkittavaksi monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen jatkotarkastelu. Selvityksen mukaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi tehdä toimintaympäristön muuttuessa ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta. Toteutuessaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi selvityksen mukaan kohdistaa maakuntien liittojen nykyisiin hoitamiin tehtäviin, mutta mahdollisesti myös muihin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin tehtäviin.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen operatiivinen toiminta alkaisi ennen mainittujen palveluiden uudistusten käynnistymistä, mutta työllisyyden kuntakokeilun käynnistymisen jälkeen. Palvelukeskuksen toiminnan tuloksellisuuden kannalta on olennaista, että yhteistyö uudistuvien alueellisiin rakenteisiin luodaan jo niiden valmisteluvaiheessa. Hallituksen toteuttamat uudistukset muodostavat kokonaisuuden, joka vastaa yhteiskunnan ja työelämän mittavaan muutokseen.

## **1.2 Valmistelu**

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Jatkuvan oppimisen uudistus –hankkeen 25.9.2019. Hanke jatkuu 31.3.2023 saakka.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen ryhmä teki 14.5.2020 linjauksen jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista koskevista suuntaviivoista. Yksi keskeinen tavoite on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen on aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle annettiin tehtäväksi linjausten pohjalta selvittää, miten eri toimijoiden yhteinen jatkuvan oppimisen politiikka ja palvelurakenne olisi tarkoituksenmukaista organisoida ja toimeenpanna kansallisella ja alueellisella tasolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön 23.6.2020 julkaisemassa selvityksessä ehdotettiin perustettavaksi osaamisen ja työllisyyden palvelukeskus Opetushallituksen yhteyteen niin sanottuna erillisyyksikkönä. Selvityksessä todetun mukaisesti yksikön keskeisiä tehtäviä olisivat työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi, asiakas- ja yrityssohjaus, kysynnän ja tarjonnan analyysi ja koordinointi sekä osaamispalveluiden hankinta.

Hallitus päätti vuoden 2021 talousarviota koskevassa budjettiriihessä 14.-15.9.2020, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö valmistelevat yhteistyössä työelämän järjestöjen ja aluehallinnon kanssa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamista siten, että se voi aloittaa toimintansa vuonna 2021. Budjettiriihen kirjauksissa todetaan, että tavoitteena on työikäisen väestön osaamisen kehittäminen ja työllisyysasteen nosto. Palvelukeskus toimii lähellä työelämää ja edistää työelämässä tapahtuvan oppimisen muotoja. Palvelukeskuksen hallinnosta ja ohjauksesta vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä työelämän järjestöjen kanssa. Tarkemmat hallinnolliset ratkaisut valmistellaan osana kokonaisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö asettivat riihikirjauksen toimeenpanoa varten valmisteluryhmän. Sen jäseniksi nimettiin edustajat ministeriöistä, työelämäjärjestöistä, Kuntaliitosta, Opetushallituksesta, ELY-keskuksista sekä TE-hallinnosta.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö järjestivät keskustelutilaisuuden sidosryhmille 23.11.2020 jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta. Tilaisuuteen osallistui koulutuksen järjestäjien, palveluntuottajien, opiskelijoiden ja muiden sidosryhmien edustajia sekä valmisteluryhmän jäseniä.

Valmisteluryhmän väliraportti valmistui 7.12.2020. Väliraportissa tarkasteltiin palveluyksikön tehtäviä, sijoittamispaikkaa ja resursseja koskevia vaihtoehtoja.

Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä sekä työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä ovat käsitelleet jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta useaan kertaan valmistelun aikana.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen ryhmä hyväksyi jatkuvan oppimisen uudistusta koskevat linjaukset 17.12.2020. Linjauksissa todetaan, että palveluiden tueksi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmässä tarvitaan koordinaatiota ja rakenne, jolla voidaan edistää osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa, ennakoida osaamistarpeita, uudistaa ja hankkia osaamispalveluita sekä tukea alueiden yhteistyörakenteita.

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot laaja-alaisesti keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos on ollut lausunnolla 1.3.—25.3.2021. Lausunnotiivistelmä on luettavissa...

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen valmistelusta ilmoitettiin alueellistamisen koordinaatioryhmälle 7.1.2021. Asia käsiteltiin alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessa ....

Lainsäädännön arviointineuvosto...

Kuthanek...

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM008:00/2021>.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Jatkuvan oppimisen nykytila ja keskeiset muutostekijät

#### 2.1.1 Toimintaympäristön muutos

Työikäisen väestön tulevaisuuden osaamistarpeisiin vaikuttavia keskeisimpiä muutostekijöitä ovat globalisaatio, teknologinen muutos ja väestön ikärakenteen muutos. Teknologinen kehitys muuttaa kansalaisten arkea ja työtä. Työtehtäviä katoaa ja niiden tilalle syntyvissä töissä tarvitaan pääasiassa korkeakoulutasoista osaamista. Pelkkä peruskoulu ei enää riitä työllistymiseen. Itsensä työllistämisen uudet muodot lisääntyvät ja haastavat monelta osin perinteisen työelämän toimintamallit. Väestökehitys edellyttää muun muassa maahanmuuton lisäämistä ja ikääntyvien osaamisen parempaa hyödyntämistä.

Talouden rakennemuutos on nopeutumassa koronapandemian myötä. Ellei väestön osaaminen vastaa työelämän uusia vaatimuksia, ei kasvavien toimialojen potentiaalia työmarkkinoiden uudistajana ja talouden veturina saada hyödynnettyä. Sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta on sitä parempi, mitä vähemmän työstä työhön siirtyminen tapahtuu työttömyyden kautta. Ilman hallittuja osaamispanostuksia edessä on talouden uudistumista jarruttava osajapula ja samaan aikaan paheneva heikosti koulutettujen työttömyys.

Suomen panostus aikuiskoulutukseen sekä aikuisten osaaminen ja osallistuminen ovat hyvää tasoa. Osaaminen ja osallistuminen kuitenkin kasautuvat ja perustaidoissa on yhä puutteita saadoillatuhansilla. Korkeasti koulutetut ja hyvässä työmarkkina-asemassa olevat osallistuvat aikuiskoulutukseen huomattavasti enemmän kuin matalapalkkaiset ja heikon peruskoulutuksen omaavat. Osallistumiserot eivät juuri ole pienentyneet, vaikka erilaisia toimenpiteitä on tehty. Työikäisten koulutuskysyntä kohdentuu voimakkaasti korkeakoulujen ja oppilaitosten tutkintoon johtavaan koulutukseen.

Jatkuvan oppimisen nykytilaa, sen haasteita ja muutostarpeita on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston julkaisussa [Osaaminen turvaa tulevaisuuden: Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset \(Valtioneuvoston julkaisuja 2020:38\)](#).

#### 2.1.2 Jatkovaa oppimista tukevat osaamisen kehittämisen muodot

Työikäisille järjestettävän koulutustarjonnan ja neuvonta- ja ohjauspalvelujen osalta keskeisimpiä toimijoita ovat koulutus-, ohjaus- ja työllisyyspalveluja järjestävät oppilaitokset, korkeakoulu ja muut organisaatiot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä *ELY-keskus*), työ- ja elinkeinohallinnon palvelut (jäljempänä *TE-palvelut*) ja Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle kuuluvat perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, korkeakoulu ja vapaa sivistystyö sekä taiteen perusopetus. Työikäiset voivat hakeutua kaikkiin näihin koulutusmuotoihin, ja osassa niistä järjestetään myös erityisesti aikuisille räätälöityjä koulutuskokonaisuuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on myös tutkintoon johtava työvoimakoulutus. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on tutkintoon johtamaton työvoimakoulutus. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa suuresta osasta työikäisten koulutuksen aikaisia etuuksia kuten aikuiskoulutustuesta.

Tarkempi kuvaus jatkuvan oppimisen nykyisestä järjestelmästä on mukana uudistuksen hankesivulla julkaistussa tausta-aineistossa [Jatkuvan oppimisen nykyinen palvelujärjestelmä: Aikuisille tarkoitettut koulutusmuodot koulutusjärjestelmässä ja työvoimakoulutus, opiskelun aikainen toimeentulo ja koulutuksen kustannusten verotus](#).



### 2.1.3 Osaamispalveluiden rakenne

Työikäisen väestön julkisesti rahoitettujen osaamispalveluiden rakenne on hajautunut ja määrittynyt hallinnonaloittain. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön toimijat ja korkeakoulut järjestävät laajasti työikäiselle aikuisväestölle soveltuvia osaamispalveluita, joihin voi hakeutua kokemansa tarpeen ja omien tavoitteidensa perusteella. ELY-keskukset hankkivat etupäässä työttömille osaamisen kehittämispalveluita, joissa tavoitteena on työllistyminen ja päätös koulutuksen aloittamisesta tehdään yhteistyössä TE-toimiston kanssa. Työttömien omaehtoisessa koulutuksessa hyödynnetään julkisen valvonnan alaisten koulutusorganisaatioiden tarjontaa ja niille opetus- ja kulttuuriministeriön kautta osoitettua perusrahoitusta.

Hajautettu palvelurakenne on tarjonnut yksilöille mahdollisuuden hakeutua tarjolla olevaan koulutukseen silloin kun se omien tavoitteiden ja mahdollisuuksien osalta on ollut tarkoituksenmukaista tai silloin kun siitä on yhdessä TE-toimiston kanssa sovittu. Hajautetussa järjestelmässä ei kuitenkaan ole kyetty muodostamaan kokonaiskuvaavaa työikäisen väestön ja työelämän osaamistarpeista eikä muotoilemaan yhtenäisiä politiikkatavoitteita työelämän muutokseen vastaamiseksi.

Työikäisen väestön ja työelämän tarpeita koskeva tietotuotanto mukaan lukien ennakointitoiminta on rakennettu palvelemaan erilaisia tavoitteita, mikä on johtanut muun muassa siihen, että osaamistarpeen ennakkoinnin eri aikajänteet tuottavat vaikeasti ymmärrettäviä ja osin keskenään ristiriitaisia tuloksia. Tästä on aiheutunut se, että aikuisten ja työikäisen väestön ohjaaminen osaamispalveluihin ei perustu yhdessä analysoituun ja jaettuun tietoon. Yhteistä politiikkalohkot ylittävää tilannekuvaavaa työelämän muutoksesta ja siihen liittyvistä osaamistarpeista ei ole.

### 2.1.4 Palveluiden kohdentuminen

Nykyinen palvelurakenne ei ole kyennyt vastaamaan eri väestöryhmien osaamistarpeisiin ja riittävästi tukemaan eheää työuraa. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD arvioi 19.2.2020 julkistamassaan Continuous Learning in Working Life in Finland –arvioinnissa, että Suomella on kehittynyt koulutusjärjestelmä, joka tarjoaa monipuolisia osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia työikäisille eri koulutusasteilla. Osallistuminen ja osaaminen ovat korkealla tasolla. Samalla jatkuvan oppimisen järjestelmässä on merkittäviä koulutuksen kohdentumiseen liittyviä haasteita, mikä konkretisoituu koulutuksen voimakkaana kasautumisena ja eräiden ryhmien jäämisenä kokonaan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle sekä työvoiman kohtaanto-ongelmana.

OECD:n kiinnitti arvioinnissaan huomiota siihen, että Suomen koulutusjärjestelmä on universaali, avoin ja läpäisevä, mutta heikot perustaidot omaavilla ei aina ole riittäviä valmiuksia hyödyntää sitä. Tutkintopainotteinen koulutustarjonta voi vähentää tiettyjen kohderyhmien osallistumishalukkuutta. Universaalin koulutustarjonnan sivuvaikutus on, että se harvoin kohdentuu suoraan tietyille ryhmille. Monista OECD-maista poiketen Suomessa ei ole rakennetta, jonka tavoitteena on motivoida heikot perustaidot omaavia aikuisia ja systemaattisesti tukea heitä perustaitojen hankkimisessa ja vahvistamisessa. Kuitenkin siitä on näyttöä, että aikuiset, erityisesti heikot perustaidot omaavat, tarvitsevat nimenomaan heille räätälöityä koulutusta. Opiskelun tulee olla käytännöllistä ja kytkeytyä ongelmanratkaisutilanteisiin ja relevanttiin kontekstiin. Lyhyempien, työhön liittyvien ja tunnustettujen aikuiskoulutusmahdollisuuksien puuttuminen näyttää estävän monien heikot perustaidot omaavien aikuisten koulutukseen osallistumista.

OECD:n esiin nostamia haasteita tukevat muissa tutkimuksissa ja selvityksissä tehdyt havainnot. Tutkimuksissa on todettu, että aikuiskoulutukseen osallistumiseksi ja työelämässä pärjäämiseksi yksilöiltä näytetään vaadittavan vahvaa toimijuutta<sup>1</sup> ja että matalasti koulutettuja on vaikea kannustaa osallistumaan aikuiskoulutukseen kohdentamattomilla instrumenteilla.<sup>2</sup> Ali-edustettujen ryhmien osalta olennaista on, että kullekin ryhmälle tarjotaan palveluita suhteessa niihin syihin, joiden vuoksi he ovat jääneet aikuiskoulutuksen ulkopuolelle ja että heidät tavoitetaan.<sup>3</sup>

Osaamispalvelujen kohdentumisessa on myös alakohtaisia ja alueellisia puutteita, mikä näkyy erilaisina työvoiman kohtaanto-ongelmina. Koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmien ohella työelämän muutos vaikuttaa spesifillä tavalla myös muiden ryhmien osaamistarpeisiin. Esimerkiksi tietyllä toimialalla koettava rakennemuutos edellyttää usein voimavarojen suuntaamista ja kohdentamista. Vaikka tarjontaa on, yksilön on vaikea koostaa itselleen tarvittavia osaamispalveluita tai koulutuskokonaisuuksia, ja toisaalta elinkeinoelämän ja julkisen sektorin on vaikea löytää tarpeidensa mukaisia osaamispalveluita. Nykyisellä palvelurakenteella on lisäksi vaikea vastata sellaisiin tarpeisiin, jotka edellyttävät esimerkiksi uudenlaisia koulutuskokonaisuuksia ja niihin liittyvien tukitoimien tarjoamista alueen elinkeinojen tai erityisessä muutoksessa olevan toimialan tarpeisiin.

#### 2.1.5 Keskeisten politiikkatavoitteiden toimeenpano ja arviointi

Jatkuvan oppimisen ilmiö on jakautunut yhteiskunnassa eri sektoreille. Myös hallinnonalojen sisällä ilmiötä käsitellään osakokonaisuuksina. Se, että jatkuvan oppimisen ilmiö jakautuu yhteiskunnan eri alueille, eri hallinnonaloille ja koulutusjärjestelmässä eri koulutusasteille, on vaikeuttanut jatkuvan oppimisen kokonaistarkastelua. Koherenttien politiikkatavoitteiden muodostaminen ja niiden toimeenpano on ollut vaikeaa. Voimavaroja ei ole kyetty nopeasti ja joustavasti kohdentamaan kansalaisten ja työelämän tarpeiden mukaan.

On myös esitetty kritiikkiä siitä, että työelämä on erityisesti koulutusjärjestelmän osalta ollut koulutusta koskevien tavoitteiden asettamisesta ja toimeenpanosta liian etäällä. Työelämän osallistuminen työikäisen väestön osaamista koskevien tavoitteiden muotoiluun ja toimeenpanoon on ollut satunnaista ja perustunut lähinnä määräaikaisiin hankkeisiin ja työryhmiin. Työelämä ei ole riittävästi kiinnittynyt sellaisiin rakenteisiin, joilla julkinen hallinto tukee muutoksen hallintaa ja edistää kilpailukykyä.

Viimeisten vuosien aikana toteutetut ammatillisen koulutuksen lainsäädännön, korkeakoululainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien uudistukset sekä työttömyysetuuksia koskevat muutokset tukevat työuran aikaista jatkuvaa oppimista. Toimet eivät kuitenkaan riitä työikäisen väestön uudelleen- ja täydennyskoulutushaasteeseen vastaamiseksi.

---

<sup>1</sup> Eteläpelto, A., Heiskanen, T., & Collin, K. (2011). Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Aikuiskasvatuksen 49. Vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.

<sup>2</sup> Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & Wolter, S. C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7 -8), 569 -583

<sup>3</sup> Lehtonen, E. & Mielityinen, I. (2012). Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 27. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö

## 2.2 Erillisyksikön oikeudellinen asema

Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä säädetään Opetushallituksen erillisyksiköistä. Voimassa olevan säännöksen mukaan Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Mainitut toimijat ovat toimineet Opetushallituksen erillisyksikköinä vuoden 2018 alusta lukien.

Erillisyksiköt ovat Opetushallituksen organisaatiossa toimivia erillisiä yksiköitä, jotka ovat osa Opetushallituksen kirjanpitoyksikköä. Niiden toiminnasta säädetään niitä koskevassa erillislainsäädännössä. Opetushallitus toimii erillisyksikköjen hallintovirastona ja järjestää niille hallinto- ja tukipalvelut. Erillisyksikköjen perustamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 31/2017 vp) on korostettu, että erillisyksikköjen riippumattoman tehtävähoidon varmistamiseksi Opetushallituksella ei erillisyksikköjen hallintovirastona ole toimivaltaa erillisyksiköille kuuluvien tehtävien suorittamisessa. Opetushallituksen pääjohtajalla on kuitenkin kokonaisvastuu siitä, että Opetushallitus ja sen erillisyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa.

Eduskunnan sivistysvaliokunta on erillisyksikköjen perustamista koskeneeseen hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (SiVM 4/2017 vp) korostanut, että erillisyksiköt hoitavat jatkossakin itsenäisesti nykyiset, erillisiin säädöksiin perustuvat tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina. Sivistysvaliokunta myös painotti, että hallituksen esityksessä ehdotettu hallintomalli mahdollistaisi synergiahyötyjen saamisen ja asiantuntemuksen vahvistamisen virastojen hallinto- ja tukipalvelujen osalta. Eduskunnan vastaukseen (EV 49/2017 vp) sisältyvän lausuman mukaan eduskunta edellytti, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan, ja antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen vuonna 2019. Opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui 11.6.2019 professori Olli Mäenpään selvitysmiehenä arvioimaan organisaatiouudistuksen vaikutukset eduskunnan lausumasta ilmenevällä tavalla. Professori Mäenpää antoi 30.9.2019 ministeriölle arviointiraporttinsa (Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan, OKM/30/040/2019).

Selvitysmies arvioi valtionhallintoon kuuluvan hallinnollisen yksikön itsenäisyyttä ja riippumattomuutta neljällä eri arviointiperusteella, joita olivat ulkoinen itsenäisyys, hallintokoneiston sisäinen riippumattomuus, subjektiivinen riippumattomuus ja objektiivinen riippumattomuus (keskeiset johtopäätökset selvitys s. 46–49). Selvityksessä todetaan, että erillisyksikköjen organisatorisen riippumattomuuden oikeudellisia takeita voidaan pitää yleisellä tasolla oikeasuuntaisina mutta riittämättöminä. Opetushallituksella ei voida katsoa olevan toimivaltaa puuttua siihen, miten erillisyksiköt toteuttavat niille kuuluvat tehtävät, mutta erillisyksikön ja hallintoviraston välisen hallinnollisen suhteen perusteet on kuitenkin laissa määritelty hyvin väljästi tai määrittely puuttuu kokonaan. Organisaatiomuutoksen ytimessä olevan hallintovirastomallin peruspiirteet on niin ikään määritelty laissa puutteellisesti. Etenkin Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan päätösvalta suhteessa erillisyksiköiden riippumattomaan toimintaan on laissa määritelty eräiltä osin epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta aiheuttavalla tavalla. Selvityksessä todetaan, että tällainen laintasaisen sääntelyn avoimuus ja tulkinnanvaraisuus voi vaikuttaa heikentävästi erillisyksiköiden organisatorisen riippumattomuuden toteutumiseen.

Selvitysmies Mäenpää on todennut, että organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvien lainsäädännön puutteiden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi lainsäädäntöä tulisi täsmentää niin, että sen

sisältämä sääntely vastaisi niitä erillisyyksiköiden organisatorisen ja toiminnallisen riippumattomuuden erityisvaatimuksia, jotka ovat hallintovirastomallin toteuttamisen peruslähtökohtia. Mäenpään mukaan välitön täsmennystarve kohdistuu lähinnä Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan toimivaltaan suhteessa Opetushallituksen erillisyyksiköihin. Samalla olisi paikallaan täsmentää laissa myös hallinnollisten tukipalvelujen perusteita ja erillisyyksikköjen toiminnallisen riippumattomuuden sisältöä.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen. Tavoitteena on luoda jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi, joka tukisi kansalaisten, yritysten ja muiden työnantajien sekä alueiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja soveltaisi innovaatioita palveluissa ja tuotannossa. Palveluekosysteemin toimintaa tukisi ajantasainen tieto koulutustarjonnasta ja koulutustoimijoiden tarjontakyvystä, yksilöiden ja työelämän osaamisen nopeista kehittämistarpeista ja toisaalta keskipitkän ja pitkän aikavälin koulutustarve-ennakointitieto.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Esityksellä muodostettaisiin työ- ja elinkeinohallinnon, opetushallinnon ja työelämän järjestöjen yhteinen rakenne, jolla vastattaisiin työn ja työelämän muutoksen aiheuttamiin osaamishaasteisiin. Tavoitteena on tarjota palveluita, joilla kansalaisille, yrityksille ja muille työnantajille sekä alueille luotaisiin edellytyksiä sopeutua muutokseen.

Esityksen tarkoituksena on lisätä koko koulutusjärjestelmän sekä muiden osaamispalveluiden tuottajien kykyä toimia nopeasti muuttuvassa maailmassa jatkuvan oppimisen alustana. Esitys tukisi alustamaista toimintatapaa koulutuksessa ja korkeakoulujärjestelmän kehittämistä hallitusohjelman mukaisesti oppijan ja jatkuvan oppimisen alustaksi.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

##### **4.1.1 Palvelukeskuksen perustaminen ja keskuksen tehtävät**

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, jäljempänä myös *palvelukeskus*, joka edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänä olisi sen toimialaan liittyvä tieto, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus toteuttaisi tehtävänsä täydentämällä muuta julkisesti tuettua palvelutarjontaa. Tehtävät palvelisivat pääsääntöisesti työikäistä väestöä sekä elinkeinoelämän ja julkisen sektorin osaavan työvoiman saatavuutta.

Palvelukeskuksen tehtävät muodostaisivat toiminnallisen kokonaisuuden, jonka kautta tavoitellaan uutta vaikuttavuutta. Ennakointitehtävä ja -tieto muodostaisivat perustan palvelukeskuksen koko toiminnalle. Kohdennetulla osaamistarjonnalla vastattaisiin tunnistettuihin tarpeisiin.

Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja kehittämällä edistettäisiin osaamistarpeiden tunnistamista ja palvelutarjonnan tarkoituksenmukaista kohdentumista. Muita toimijoita tiedollisesti ja toiminnallisesti tukemalla parannettaisiin resurssien tuloksellista kohdentumista sekä edistettäisiin tiedolla johtamista ja verkostomaista yhteistyötä. Palvelukeskus hyödyntäisi vahvasti toiminnassaan digitaalisia palveluita ja digitaalisista lähteistä koostettavaa tietoa.

Palvelukeskuksen toimintaa ohjaavana periaatteena olisi ilmiölähtöisyys. Opetus- ja kulttuuri-ministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisenä toimijana ja rakenteena palvelukeskus loisi edellytyksiä työllisyys- ja osaamispolitiikan yhdyspintaan syntyvälle uudelle politiikkamuotolulle. Työelämä olisi mukana suuntaamassa palvelukeskuksen toimintaa. Palvelukeskus tukisi tehtäväkokonaisuudellaan ministeriöiden yhteistä politiikkavalmistelua ja -ohjausta sekä edistäisi jatkuvan oppimisen ilmiön haltuunottoa koko palveluekosysteemissä. Palvelukeskuksen tiedolla johtamisen tehtävät loisivat perustaa politiikkatavoitteiden määrittelylle ja edistäisivät niiden vaikuttavaa toimeenpanoa.

Palvelukeskuksen tavoitteena olisi lisätä kansallisen ja alueellisen tason yhteistyötä ja vuoropuhelua osaamisen ja työllisyyden kysymyksissä. Tavoitetta tuettaisiin muun ohella keskuksen työskentelytavoilla ja toimintamalleilla. Keskuksen organisoinnissa otettaisiin huomioon uudet, digitaalisiin alustoihin perustuvat työn tekemisen tavat.



#### 4.1.1.1 Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi eri sektoreilla tapahtuvan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden sekä hakevan toiminnan kehittäminen työikäiselle väestölle. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi edistää ohjauspalveluiden yhtenäisyyttä ja vaikuttavuutta tarjoamalla toimijoille erilaisia tukipalveluita esimerkiksi keräämällä yhteen ja jakamalla tietoa eri tahojen tekemän työikäisten ohjauksen kehittämistyöstä sekä ohjauspalveluiden saatavuudesta, laadusta ja rahoituksesta. Palvelukeskus kehittäisi sellaisia ohjaus- ja neuvontapalveluita, joita ei riittävästi ole saatavilla

tai joiden vaikuttavuus edellyttää kehittämistä. Tällaisia olisivat muun muassa hakevan toiminnan ja motivoinnin mallien kehittäminen.

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.

Kansalaisille ja työnantajille tarkoitetut ohjauspalvelut tukeutuisivat verkostomaiseen työtapaan ja ne olisi edelleen tarkoitus tuottaa monikanavaisesti ja hajautetusti siten, että palveluntarjonta olisi mahdollisimman lähellä asiakasta. Palvelukeskuksen ensisijainen asiakasryhmä olisivat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita toteuttavat toimijat. Heidän käyttöönsä tarjottaisiin palvelukeskuksen kokoamaa tietoa ja kehittämistyön tuloksia. Heille tarjotun tiedon ja muun tuen avulla pyrittäisiin parantamaan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden laatua ja yhtenäisyyttä.

#### 4.1.1.2 Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen myötä muodostuisi ennakointitietoa kokoava, analysoiva ja tulkitseva taho, joka hyödyntäisi olemassa olevan tiedontuottajaverkoston tietoa nykyisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannosta. Palvelukeskuksen keskeinen tehtävä olisi arvioida työikäisen väestön osaamistarpeiden kehittymistä eri aikajän-teillä (lyhyt, keskipitkä ja pitkä aikaväli) sekä alueellisesti että kansallisesti. Analyysin keskiössä olisi työn muutos ja sen aiheuttamat osaamistarpeet aikuisväestöllä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi koota relevantti työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskeva ennakointitieto ja hyödyntää tietoa muiden tehtäviensä toteuttamisen tukena sekä raportoida tuloksista laajasti.

Palvelukeskus toimisi kiinteässä yhteistyössä Opetushallituksen ennakointitoiminnon, työ- ja elinkeinohallinnon ennakointitoimijoiden, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä *KEHA-keskus*), ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen (jäljempänä *TE-toimisto*), kanssa. Palvelukeskus kävisi myös jatkuvaa vuoropuhelua alueellisten ennakointitoimijoiden ja esimerkiksi työelämän järjestöjen kanssa.

Palvelukeskuksen ennakointitoiminta olisi muuta ennakointitoimintaa täydentävää ja kohdistuisi työikäisen väestön tarpeiden tunnistamiseen. Palvelukeskus voisi käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa käynnistää myös omaa ennakointia palvelevaa tietotuotantoa. Uuden tiedon tuottaminen perustuisi palvelukeskuksen analyysiin käytettävissä olevan tiedon kattavuudesta suhteessa tarpeeseen ja harkintaan tiedon tuottamisen erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista.

#### 4.1.1.3 Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi kokoamansa ennakointitiedon ja laatimansa alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan perusteella tunnistaa, millaisia aukkoja nykyisessä koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonnassa on. Palvelukeskus täyttäisi havaitsemiaan aukkoja rahoittamalla koulutus- ja osaamispalveluiden tarjontaa joko valtionavustuksilla tai hankintatoiminnalla.

Koulutus- ja osaamispalveluita suunnattaisiin vastaamaan enakoivasti rakennemuutokseen ja niitä voitaisiin kohdentaa toimialoittain, alueittain ja kohderyhmittäin. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamat koulutukset täydentäisivät muuta julkisesti tuettua

koulutustarjontaa, jota rahoitetaan eri koulutussektorien perusrahoituksella ja ELY-keskusten hankintatoiminnalla. Myöhemmin palveluekosysteemin toimintatapa voisi laajentua myös alustamaiseksi siten, että alustalla kohtaisivat koulutustarjonta, yksilöt ja yhteisöt asiakkaina ja rahoittajina.

Koulutus- ja osaamispalveluita tarjottaisiin pääsääntöisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville. Kohderyhmän rajausta ei kuitenkaan olisi poissulkeva. Palvelukeskus voisi edellyttää, että sen rahoittama koulutus ja siihen liittyvät tukitoimet soveltuisivat luonteeltaan erityisesti tietyille kohderyhmälle. Esimerkkejä kohderyhmistä olisivat vailla toisen asteen tutkintoa olevat, yksinyrittäjät tai maahanmuuttajat. Toiminta olisi sellaista erityiskohtelua, joka edistäisi tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista. Palvelukeskuksen kautta rahoitettu osaamisen kehittäminen toteutettaisiin siten, että mahdollisimman suuri osa siitä olisi toteutettavissa työn ohessa.

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) tarkoitettujen 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 tarkoitettujen koulutuksen järjestämiseen. Avustuksilla rahoitettaisiin pääasiassa koko tutkintoa lyhyempiä kokonaisuuksia.

Toinen palvelukeskuksen rahoitusmuoto olisi hankintatoiminta. Palvelukeskus voisi lähtökohdaisesti hankkia sellaista säänneltyä koulutusta, jota koulutuksen järjestäjät voivat voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti myydä. Hankintana voitaisiin rahoittaa myös muuta kuin säänneltyä koulutusta. Hankintoihin voisivat osallistua myös yksityiset palveluntuottajat. Palvelukeskus hankkisi koulutus- ja osaamispalveluita lähtökohdaisesti samalle kohderyhmälle kuin valtionavustuksilla rahoitettavassa toiminnassa.

Palvelukeskus vastaisi myös sellaisiin uusiin osaamistarpeisiin, joita syntyy esimerkiksi uusien innovaatioiden tai teknologioiden myötä tai joita muutoin ei ole mahdollista toteuttaa säännellyn koulutusjärjestelmän puitteissa. Tällaiset uudet osaamistarpeet eivät välttämättä sijoitu tietyille koulutusasteelle tai -aloille, vaan niiden rajapinnoille. Nämä osaamiskokonaisuudet olisivat tutkintoon johtamattomia, lyhytkestoisia ja niitä räätälöitäisiin kulloisenkin tarpeen mukaan siten, että ne vastaisivat alueen väestön ja työelämän tarpeisiin. Palvelukeskus rahoittaisi näitä koulutuksia hankintatoiminnalla. Hankintojen toteuttamisessa otettaisiin huomioon alueiden elinkeinojen kehittäminen, mutta yksittäisen työnantajan tarpeisiin hankintoja ei toteutettaisi.

Esimerkkejä osaamistarpeista ja tilanteista, joihin rahoitettavilla koulutus- ja osaamispalveluilla voitaisiin vastata, olisivat ennakoitujen elinkeino- ja ammattirakenteen muutokset, teknologisen kehityksen myötä syntyvät uudet osaamistarpeet toimialoilla ja työpaikoilla, työssäolevien osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen työmarkkinoiden muutoksissa ja urakatkoksien ehkäiseminen sekä väliaikaiset ja lyhytkestoiset osaamistarpeet.

Osaamiskokonaisuuksien lisäksi palvelukeskus voisi rahoittaa niin sanottua hakevaa toimintaa ja koulutuksen menestyksellistä suorittamista edesauttavia tukitoimia. Hakevaa toimintaa ja tukitoimia rahoitettaisiin sekä valtionavustuksilla että hankintatoiminnalla.

#### 4.1.1.4 Alueellisten palveluekosysteemien ja ylläalueellisen yhteistyön tuki

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänä olisi tukea alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistää alueellisten verkostojen vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä ja yritysten kilpailukyvyn kasvattamisessa. Palvelukeskus tukisi alueiden elinkeinon kehittymistä ja alueiden erityispiirteitä.

Konkreettisia toimintamuotoja olisivat muun muassa tietotuotanto ja tiedollinen tuki, alueellisten tilannekuvien tuottaminen ja niitä hyödyntävä yhteinen keskustelu, olemassa olevan koulutustarjonnan analyysi suhteessa paikallisesti ennakoituun tarpeeseen sekä ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen hyvän työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainon saavuttamiseksi. Palvelukeskus edistäisi myös ylläalueellista yhteistyötä ja vertaiskehittämistä.

Palvelukeskus seuraisi laatimansa tilannekuvan perusteella alueen koulutustarjonnan ja työvoiman kysynnän kohtaantoa työikäisen väestön osalta ja tekisi ehdotuksia tarjonnan suuntaamiseksi ja toteuttamiseksi yhteistyössä alueen koulutuspalvelujen tuottajien kanssa. Verkoston ja palvelukeskuksen tiivis yhteistyö mahdollistaisi ennakoivan reagoinnin muutoksiin alueiden elinkeinorakenteessa ja yhteisen tavoitetilan tuottamisen. Palvelukeskus hyödyntäisi verkostojen näkemystä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisessa, mikä loisi edellytyksiä esimerkiksi työikäisen väestön osaamisen suunnitelmalliseen kasvattamiseen alueella.

Palvelukeskus huolehtisi siitä, että verkostoissa olisivat edustettuina kaikki työmarkkinoiden muutokseen vastaamiseksi tarvittavat relevantit tahot. Mukana olisivat tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ainakin ELY-keskukset, TE-toimistot, KEHA-keskus, kunnat, maakuntien liitot, ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät, yliopistot ja ammattikorkeakoulut, keskeiset yksityiset palveluntuottajat sekä alueen työelämä.

Palvelukeskus toteuttaisi verkostotyötään pääsääntöisesti olemassa olevia verkostoja hyödyntäen. Koska alueet poikkeavat toisistaan muun muassa elinkeinorakenteensa ja väestöpohjansa suhteen, myös niiden yhteistyön muodot on organisoitu toisistaan poikkeavasti. Palvelukeskus hyödyntäisi verkostotyössään olemassa olevia hallinnollisia aluejakoja, kuten maakuntajakoa ja ELY-keskusalueita, mutta voisi toimia myös näitä aluejakoja suppeammalla tai laajemmalla yhteistyöllä silloin, kun se on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista tai olemassa olevat verkostot ovat järjestäytyneet mainituista aluejaoista poiketen. Palvelukeskuksen verkostoyhteistyö voisi rakentua esimerkiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilualueiden ympärille tai koskettaa sellaisia koulutusaloja tai koulutustasoja, joilla ylimaakunnallinen yhteistyö on välttämätöntä.

#### 4.1.2 Palvelukeskuksen hallintomalli

Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen hallintomallin tulisi mahdollistaa yhtäältä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus ja toisaalta työelämän konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet palveluyksikön toimintaan. Samalla mallin tulisi varmistaa se, että palvelukeskus voisi keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen ehdotetaan toimivan Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Palvelukeskuksen tehtävistä ja niiden hoitamisesta säädettäisiin erikseen esityksessä annettavaksi ehdotettavassa laissa. Esityksen mukaan palvelukeskuksen toiminnan ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Ministeriöt ohjaisivat ja seuraisivat toiminnan tuloksellisuutta enintään viudeksi vuodeksi laadittavan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kehittämissuunnitelman kautta.



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 konkreettisessa ohjauksessa vuosittaisten painopisteiden asettamista ja voimavarojen suuntaamista koskevan suunnitelman (toimintasuunnitelma) hyväksymisen kautta.

#### 4.1.3 Opiskelijavalinta ja opiskelijan oikeusasema

Esityksen mukaan säännellyssä koulutuksessa sovellettaisiin asianomaista koulutusta koskevan lain säännöksiä opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Säännellyssä koulutuksessa myös opiskelijavalinnassa noudatettaisiin koulutusta koskevien lakien mukaisia säännöksiä. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi kuitenkin kyseisen koulutusmuodon yleisten opiskelijaksi ottamisen edellytysten lisäksi, että henkilöllä olisi osaamistarve ja riittävät edellytykset kyseisen koulutuksen tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen. 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. Lisäksi laissa säädettäisiin opiskelijan oikeudesta saada koulutussuunnitelman mukaista opetusta ja oikeudesta suorittaa opintoja niiden keston ajan sekä opiskelijan oikeudesta saada todistus. Laissa säädettäisiin myös opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevien päätösten muutoksenhausta.

#### 4.1.4 Erillisyksikön oikeudellisen aseman tarkentaminen

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi huomioon Opetushallituksen erillisyksiköitä koskeneessa selvitysmies Olli Mäenpään tekemässä selvityksessä havaitut erillisyksikköjen organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvät lainsäädännön puutteet. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan toimivaltaa suhteessa Opetushallituksen erillisyksiköihin. Lisäksi täsmennettäisiin hallinnollisten tukipalvelujen perusteita.

### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

#### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

##### 4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

##### *Palvelukeskuksen toimintamenot ja muut määrärahat*

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustaminen toteutettaisiin valtion vuoden 2021 talousarvion määrärahojen ja valtion vuosia 2022–2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman puitteissa.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenoja varten perustettaisiin uusi momentti. Keskuksen pysyviin toimintamenoihin varattaisiin määrärahaa 1 100 000 euroa.

Toimintamenot kattaisivat noin 12 henkilötyövuotta vastaavat palkkauskustannukset sekä keskuksen muut toiminnan kannalta välttämättömät menot.<sup>4</sup> Kustannuksissa on otettu huomioon Opetushallituksen tuottamien hallinto- ja tukipalvelujen kustannukset, jotka palvelukeskus maksaisi virastolle yhteisesti sovittavien jakoperusteiden mukaisesti.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenoihin siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan sisältä. Momentilta 29.01.53 (Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen) siirrettäisiin 500 000 euroa ja momenteilta 29.10.20 (Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteiset menot), 29.20.21 (Ammatillisen koulutuksen yhteiset menot) ja 29.40.20 (Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot) jokaiselta 200 000 euroa.

Uusi momentti perustettaisiin ja määrärahasiirrot toteutettaisiin valtion vuoden 2021 (nro) lisätalousarviossa.

Vuoden 2021 talousarviossa momentilla 29.01.53 Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen on jatkuvaan oppimiseen yhteensä 47 510 000 euroa. Vuonna 2021 momentille lisättiin 40 miljoonaa euroa, joka selvitysosan mukaan kohdennetaan erityisesti työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen, heikkojen perustaitojen omaavien osaamisen vahvistamiseen sekä ikääntyneiden työllistymisen helpottamiseen.

Vuosia 2021–2024 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa on linjattu, että osaajapulaan vastaamiseen liittyviä jatkuvan oppimisen nopeavaikutteisia toimia varten siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta 10 miljoonaa euroa vuodesta 2023 alkaen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Hallitus on linjannut vuoden 2021 talousarviota koskevien neuvottelujen yhteydessä Suomen kestävä kasvun ohjelman - kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman painopisteistä ja jatkovalmistelun periaatteista. Yhdeksi painopisteeksi määriteltiin jatkuva oppiminen. Suunnitelma valmistellaan huhtikuun 2021 loppuun mennessä. Mikäli toimintaan saadaan elpymis- ja palautumissuunnitelman kautta määrärahaista rahoitusta, sillä luotaisiin uudistuksen edellyttämiä rakenteita ja toimintamalleja palvelukeskukseen, kehitettäisiin ennakointia ja jatkuvan oppimisen digitaalisia palveluja sekä lisättäisiin Covid-kriisistä palautumisen kannalta välttämättömiä koulutuksia ja muita osaamisen kehittämisen palveluja.

#### *Vaikutukset koulutuksen ajalta maksettaviin etuusmenoihin*

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittama osaamistarjonta olisi pääasiassa tarkoitettu työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville, eikä koulutuksiin osallistuminen edellyttäisi pitkiä työstä poissaoloja. Uudenlaisessa osaamistarjonnassa tarkoituksena on rahoittaa ensisijaisesti sellaisia koulutuksia, joissa osaamisen kehittäminen työn ohessa on aidosti mahdollista. Palvelukeskus voisi avustuspäätöksissään ja tarjouspyynnöissään edellyttää tätä osaamispalveluiden tarjoajilta. Osa palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin osallistuvista voisi kuitenkin olla oikeutettuja aikuiskoulutus- ja opintotukeen. Uusien etuudensaajien

---

<sup>4</sup> Henkilötyövuoden hintana on käytetty 77 000 euroa. Hallinto- ja tukipalveluihin varattava 3 700 euroa/htv on arvioitu nykyisten erillisyskoiden vastaavien kulujen perusteella.

määrän arvioidaan kuitenkin jäävän pieneksi koulutuksen toteutustavan ja ennakoitujen koulutuksen osallistujamäärien<sup>5</sup> perusteella. Uusista tuensajista aiheutuvat kustannukset olisivat siten vähäisiä ja niiden arvioidaan tulevan katetuiksi aikuiskoulutustuen ja opintotuen nykyisten määrärahojen puitteissa.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittama koulutus ei olisi tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai muille työnhakijoille. Heillä olisi kuitenkin mahdollisuus hakeutua näihin koulutuksiin. Koulutuksen ajalta työttömillä voisi olla oikeus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuun omaehtoisen opiskelun ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen. Joillakin työttömillä voisi olla myös oikeus saada työttömyysetuutta enintään kuusi kuukautta kestävien opintojen estämättä. Myöskään sivutoimiset opinnot eivät vaikuta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työttömien osallistuminen palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin arvioidaan vähäiseksi, jolloin myös vaikutus työttömyysturvamenoihin olisi vähäistä. Koulutus voi myös parantaa edellytyksiä työllistyä, mikä vaikuttaisi työttömyysturvamenoja vähentävästi.

#### 4.2.2 Viranomaisvaikutukset

##### 4.2.2.1 Vaikutukset Opetushallitukseen

Palvelukeskus tekisi yhteistyötä Opetushallituksen kanssa ja niiden tehtävät täydentäisivät toisiaan. Opetushallituksen yhtenä tehtävänä on ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita. Palvelukeskus toimisi kiinteässä yhteistyössä Opetushallituksen ja muiden ennakkointia tekevien toimijoiden kanssa.

Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Opetushallitus hoitaisi hallintovirastona erillisyyksikön hallinto- ja muita tukipalveluja ja laskuttaisi tuottamistaan hallinto- ja tukipalveluista palvelukeskusta yhteisten periaatteiden mukaisesti samalla tavoin kuin nykyisiä erillisyyksiköitä. Opetushallituksella on toimivat käytännöt nykyisten erillisyyksiköiden eli Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian hallinto- ja tukipalvelujen tuottamisesta sekä erillisyyksikköjen ja viraston yhteistyöstä. Hallinto- ja tukipalveluiden sisältöä on kuvattu tarkemmin nykyisten erillisyyksiköiden perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 31/2017 vp, s. 13–14).

Erillisyyksiköiden organisatorista riippumattomuutta täsmentävät muutokset selkeyttäisivät Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden välistä oikeudellista asemaa koskevaa sääntelyä ja poistaisivat lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvää tulkinnanvaraisuutta. Ehdotetut muutokset olisivat lakiteknisinä, eivätkä ne käytännössä muuttaisi Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden välistä toimivaltaa.

##### 4.2.2.2 Vaikutukset korkeakouluihin ja oppilaitoksiin

Palvelukeskuksen valtionavustuksin tai hankintatoiminnalla rahoittama koulutus olisi oppilaitosten ja korkeakoulujen perustoimintaa täydentävää osaamispalveluiden toteuttamista. Toiminnalla ei olisi vaikutusta ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitukseen (29.20.30), vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitukseen (29.10.31), yliopistojen perusrahoitukseen (29.40.50) tai ammattikorkeakoulujen perusrahoitukseen (29.40.55).

---

<sup>5</sup> Arvio 10 500 henkilöä vuosittain, tarkempi laskelma luvussa 4.2.3.2

Oppilaitosten ja korkeakoulujen näkökulmasta palvelukeskuksen rahoittamat koulutus- ja osaamispalvelut olisivat uusi toimintamahdollisuus, johon osallistuminen olisi vapaaehtoista. Osallistuminen edellyttäisi palveluntuottajilta lisäpanostusta esimerkiksi opettajien ja kouluttajien sekä tilojen ja laitteiden suhteen. Palvelukeskuksen rahoittama toiminta ei olisi laskennallista, vaan perustuisi palveluntuottajien ja palvelukeskuksen arvioon yksittäisten koulutusohjelmien sekä hakevan toiminnan ja tukitoimien kustannuksista. Oppilaitosten ja korkeakoulujen kustannukset tulisivat siis katetuiksi toimintaan osoitetuilla rahoituksella.

Osa ammatillisesta koulutuksesta ja vapaasta sivistystyöstä on kuntien järjestämää. Toiminta on organisoitu joko osaksi niin sanottua peruskuntaa tai kuntayhtymäksi. Näille toimijoille palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta, mutta ne eivät voisi tarjota koulutuksiaan hankintatoimintana toteutettavaan rahoitukseen. Kuntalain (210/2015) 126 §:n mukaan kunnan on yhtiöittävä sellainen toiminta, jossa se osallistuu kilpailuille markkinoille. Palvelukeskuksen toteuttamissa hankinnoissa rahoitettaisiin pääosin sellaisia osaamispalveluita, joita ei ole lainsäädännöllä osoitettu minkään tahon toteuttamiksi. Hankintakilpailutukseen osallistuessaan toimija toimii markkinoilla, eivätkä kunnat tai kuntayhtymät voisi tähän osaan palvelukeskuksen rahoitusmuodoista osallistua.

Suuri osa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä omistaa tytäryhtiön, jonka kautta ne osallistuvat edellä kuvatun kaltaisiin kilpailutuksiin. Esimerkiksi ELY-keskusten toteuttamaan hankintatoimintaan osallistuu usein kuntaomisteinen osakeyhtiö. Tytäryhtiöiden on kyettävä rahoittamaan keskeiset hankinnoilla rahoitettujen osaamispalveluiden toiminnot siihen osoitetulla rahoituksella. Kuntalain 127 §:ssä on säädetty niistä tukipalveluista, joita omistaja voi tytäryhtiölleen tarjota ilman, että tukipalveluiden katsotaan vääristävän kilpailua.

Silloin kun ammatillisen koulutuksen järjestäjän omistajataho tai vapaan sivistystyön oppilaitos on yksityisoikeudellinen, se voisi osallistua palvelukeskuksen hankintoina toteuttamiin kilpailutuksiin. Näissä tapauksissa sen on eriytettävä kirjanpidossaan hankintojen perusteella toteutettujen osaamispalveluiden tulot ja kustannukset valtionosuusrahoitteisesta toiminnasta. Muulla julkisella rahoituksella ei saa tukea liiketoimintana toteutettavaa koulutusta.

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen on eriytettävä liiketaloudellinen toiminta kirjanpidollisesti muusta toiminnasta, jos ne harjoittavat liiketoimintaa muutoin kuin erikseen kirjanpitovelvollisen yksikön muodossa.

ELY-keskuksen hankkimista työvoimakoulutuksista vuonna 2020 euromääräisesti yli puolet kohdentui julkisen valvonnan alaisille toteuttajille (ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön oppilaitokset, yliopistot ja ammattikorkeakoulut) sekä niiden tytäryhtiöille.

Palvelukeskus myös tuottaisi alueille ennakointitietoa, tietoa koulutustarjonnasta sekä tukisi alueellisten verkostojen toimintaa. Oppilaitokset ja korkeakoulut saisivat näistä tukea oman strategisen ja operatiivisen toimintansa suunnittelun tueksi.

#### 4.2.2.3 Vaikutukset ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja KEHA-keskukseen

Palvelukeskuksen tehtävät täydentäisivät olemassa olevien toimijoiden tehtäviä ja palveluita. Ne tuottaisivat lisäarvoa, mutta eivät korvaisi ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen olemassa olevia tehtäviä.

Työvoima- ja koulutustarpeen ennakkoinnin nykyinen organisointi heijastelee hallinnonalojen tehtäviä. Lyhyen aikavälin kohtaantokysymyksiä analysoiva ennakointi toteutetaan työ- ja elinkeinohallinnossa, KEHA-keskuksessa, ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa, kun taas pitkän aikavälin ennakoinnista vastaa Opetushallitus. Osaamisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänä olisi koota relevantti työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskeva ennakointitieto ja hyödyntää tietoa muiden tehtäviensä toteuttamisen tukena. Se toimisi kiinteässä yhteistyössä Opetushallituksen ennakointitoiminnon sekä TE-hallinnon ennakointitoimijoiden, kuten KEHA-keskuksen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa.

Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden osalta palvelukeskuksen ensisijaisena tehtävänä olisi vastata asianomaisten palveluiden osalta koordinaation ja työikäisten ennakoivan ohjauksen haasteisiin. Suoraan kansalaisille ja yrityksille tarjottavat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut tapahtuisivat edelleen monitoimijaisesti ja -kanavaisesti nykyisten toimijoiden toimesta sekä uusilla digitaalisilla palveluilla. Kansalaisille ja työnantajille tarkoitetut ohjauspalvelut tukeutuisivat verkostomaiseen työtapaan ja ne tuotettaisiin edelleen siten, että palveluntarjonta olisi mahdollisimman lähellä asiakasta.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen työryhmän valmistelun tavoitteena on ollut löytää sellaisia toimintamalleja, joilla työvoiman osaamista voidaan kehittää tukemaan alueiden elinvoimaa ja ennakoivasti vastata työelämän muutokseen. Palvelukeskuksen koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittaminen vastaisi osaltaan tähän tarpeeseen. Palvelukeskuksen hankinnoilla osaamispalveluita räätälöitäisiin paremmin vastaamaan erityisesti työikäisten, työssä olevien osaamistarpeisiin.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen painopiste on työttömille ja työttömyysuhan alaisille suunnatuissa palveluissa. Osaamispalveluista vain pieni osa kohdentuu työssä oleville. Vuonna 2018 työvoimakoulutuksen aloitti noin 50 000 henkilöä, joista työssä olevia oli kolme prosenttia. TE-toimistojen kaikista työnhakija-asiakkaista 28 prosenttia on työssä olevia. Työssä olevat hyödyntävät erityisesti avoimia työnvälityspalveluja sekä tieto- ja neuvontapalveluja.

Palvelukeskuksen koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämisellä tai hankinnoilla ei olisi vaikutuksia muiden toimijoiden osaamispalvelujen järjestämistehtäviin. ELY-keskukset jatkaisivat TE-palvelujen hankintatoimintaa niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Eri väestöryhmien, esimerkiksi työssä olevien ja työttömien työnhakijoiden, osaamistarpeet ja osaamissillöt voivat olla yhteneviä, joten myös osaamistarjonnasta olisi tarkoituksenmukaista muodostaa kokonaisuus. Palvelukeskuksen ja muiden hankintayksiköiden, erityisesti ELY-keskusten, olisi siten hankintoja suunnitellessaan olennaista tehdä tiivistä yhteistyötä ja sovittaa osaamistarjonta yhteen.

Palvelukeskuksen hankintatoiminnan rinnalla jatkuisi työ- ja elinkeinohallinnon sekä kuntakokeilujen TE-palvelujen hankintatoiminta. Kokonaisuutta arvioitaisiin osana laajempaa rakenteellisten uudistusten valmistelua (muun muassa Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelu, TE-palvelujen siirto paikallistasolle).

Palvelukeskus vahvistaisi alueellisia ekosysteemejä tukemalla ja koordinoimalla alueellisia yhteistyörakenteita, edistämällä tiedolla johtamista sekä koordinoimalla ohjausta, palveluja ja koulutustarjontaa nykyistä paremmin. Palvelukeskus edistäisi myös yliaalueellista yhteistyötä ja vertaiskehittämistä välittämällä tietoa ja esimerkkejä muilta alueilta.

#### 4.2.2.4 Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön

Palvelukeskuksen perustaminen synnyttäisi uuden viranomaisen opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille. Palvelukeskus edistäisi tehtävillään sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön politiikkatavoitteiden toteutumista. Lisäksi palvelukeskuksen ohjaus edellyttäisi ja synnyttäisi puitteet hallinnonalojen yhteisen uuden politiikkasisällön määrittämiselle. Palvelukeskuksen hallintomallin mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksesta yhdessä. Tämä edellyttäisi uudenlaisen yhteisen ohjausmekanismin ja politiikka-valmistelun käyttöönottoa ja resursointia.

Ministeriöiden uudet ohjaustehtävät muodostuisivat palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman käsittelystä ja hyväksymisestä, palvelukeskuksen talousarvio-ohjauksesta ja jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston puheenjohtajatehtävistä. Myös palvelukeskuksen toiminnan ja tuloksellisuuden seurantaan ja kehittämiseen tulisi ministeriöissä varata työpanosta.

#### 4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

##### 4.2.3.1 Vaikutukset kansantalouteen ja työllisyyteen

Palvelukeskuksen kansantaloudelliset ja työllisyysvaikutukset syntyvät seuraavista osatekijöistä:

- uudet osaamisen kehittämisen mahdollisuudet parantavat yksilöiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja ennaltaehkäisevät uusien työttömyysjaksojen syntymistä,
- osaamiseen liittyvät kohtaanto-ongelmat helpottuvat ja yritysten edellytykset liikevaihdon kasvulle paranevat,
- työntekijöiden tuottavuus nousee, mikä vaikuttaa palkkaukseen ja tuotettuun arvonliikään; uusi arvonliikettä tuottaa uutta työllisyyttä,
- osaamisen kehittäminen parantaa työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisen edellytyksiä.

##### *Työttömyyttä ennaltaehkäisevä vaikutus*

Opetushallitus on ennakoinut työvoiman tarvetta vuoteen 2035 mennessä (Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035. Osaamisen ennakointifoorumin ennakointituloksia tulevaisuuden koulutus-tarpeista. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2020:6). Ennakointitulokset viestivät merkittävästä muutoksesta työmarkkinoilla. Tuotannon ja palveluiden uudistuminen ja innovaatioaste muuttavat työvoiman kysyntää merkittävästi aiemmasta. Tulosten mukaan noin 56 prosenttia ennustejaksolla avautuvista työpaikoista edellyttäisi korkeakoulutasoista osaamista. Muutos on merkittävä, kun sitä vertaa aikaisempiin ennakointituloksiin. Niiden avautuvien työpaikkojen osuus, jotka edellyttävät toisen asteen ammatillisen koulutuksen tasoista osaamista, on aikaisemmissa ennakoinneissa ollut vähintään puolet kaikista avautuvista työpaikoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muun muassa eläköitymisen myötä avautuvia työpaikkoja korvataan suurelta osin aikaisempaa korkeampaa osaamista edellyttävillä tehtävillä. Opetushallituksen ennakoinnin mukaan vuoteen 2035 mennessä syntyy työllisyyttä kasvattaville toimialoille myös

noin 230 000 kokonaan uutta tehtävää. Näistä uusista työtehtävistä miltei 80 prosentissa edellytetään korkeakoulutasoista osaamista. Sellaisten tehtävien määrä, joissa voi selviytyä ilman vähintään toisen asteen ammatillisen koulutuksen tasoista osaamista, vähenee merkittävästi.

Kuvattu murros työelämässä asettaa osan työvoimasta tilanteeseen, jossa työ edellyttää uusia tietoja ja taitoja. Ilman joustavia oppimisen mahdollisuuksia on vaarana, että osalla työssä olevista työuran jatko on epävarma ja katkonainen. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen palvelut edesauttaisivat työssä pysymistä ja työuralla etenemistä. Toimenpiteen työllisyysvaikutus perustuisi siihen, että ennakoiva osaamisen kehittäminen tapahtuisi ennen työttömäksi joutumista ja ehkäisisi virtaa työttömyyteen ja työvoiman ulkopuolelle. Keskeistä olisi osaamisen puutteiden tunnistaminen, motivointi ja osaamisen suunnitelmallinen kehittäminen jo työssä ollessa.

Osaamisen kehittäminen työuran aikana voisi edellyttää työstä poissaolojaksoja osalla opiskelijoista, mikä vaikuttaisi työllisyyteen negatiivisesti. Koulutus järjestettäisiin pääsääntöisesti kuitenkin niin, että sen voisi suorittaa työn ohessa. Osassa koulutuksia henkilö opiskelisi koulutusorganisaatiossa lähiopetuksena, mutta tällaisten toteutusten arvioitaisiin kuitenkin olevan vähemmistönä ja lähiopetusjaksojen lyhyitä. Merkittävää työllisyysastetta laskevaa vaikutusta keskuksen palvelutuotannolla ei olisi.

#### *Työvoiman saatavuusongelmat ja niiden vaikutus kokonaistuotantoon*

Suomalaisten työmarkkinoiden yksi keskeinen haaste on osaavan työvoiman saatavuus. Tilastokeskuksen työ- ja elinkeinoministeriölle keräämän työnantajahaastatteluaineiston mukaan 45 prosenttia vakinaista työvoimaa ja 34 prosenttia määräaikaista työvoimaa hakeneista työnantajista ei vuonna 2019 saanut kaikkia avoinna olleita paikkoja täytettyä. Samaan aikaan Suomessa oli keskimäärin 184 000 15-74-vuotiasta työttömää työnhakijaa. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma on este talouden kasvulle, mitattiin sitä sitten yritysten liikevaihdolla tai jollakin muulla taloudellista toimeliaisuutta kuvaavalla mittarilla.

Osien kohtaanto-ongelmat johtuvat siitä, että työnhakijoiden työhön tai ammattiin vaadittava koulutus ei ole riittävä tai muutoin osaamisessa on sellaisia puutteita, joita voitaisiin poistaa sitä kehittämällä. Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaineiston mukaan 46 prosentissa viimeisimmistä rekrytoinneista palkattu henkilö siirtyi tehtävään toisesta työstä. Seuraavaksi eniten palkattiin työttömiä työnhakijoita, mutta heidän osuutensa on selvästi alhaisempi (19 prosenttia).

Työnantajista, joilla oli rekrytointiongelmia vuonna 2018, 69 prosenttia kertoi rekrytointiongelmien taustalla olleen ammatin edellyttämän peruskoulutuksen puute. Vuonna 2019 osuus oli 70 prosenttia. Peruskoulutuksen puute oli toiseksi yleisin syy työkokemuksen puuttumisen jälkeen. Vuonna 2018 51 prosenttia ja vuonna 2018 50 prosenttia työnantajista ilmoitti rekrytointiongelmien syyksi muun työn vaatiman taidon puuttumisen. (Työnantajien rekrytointiongelmien syyt v. 2016-2019. Lähde: TEM, Tilastokeskuksen työnantajahaastattelu).

Euroopan komissio on arvioinut työvoiman kysynnän ja tarjonnan vastaavuutta sekä tuottavuuden kehitystä EU-maissa (Skills Mismatch and Productivity in the EU. Discussion paper 100/July 2019). Selvityksessä on tarkasteltu muun muassa eri koulutusasteilla olevien työllisyystasoa. Työmarkkinoilla on sitä enemmän rakenteellista vastaamattomuutta tarjonnan ja kysynnän välillä, mitä suurempi ero on heikommin koulutettujen työllisyysasteessa suhteessa parhaiten koulutettuihin. Suomessa ero oli vuonna 2017 vajaa 20 prosenttia, mikä on hyvin lähellä EU:n keskiarvoa. Kohtaanto-ongelma on Suomessa ollut hienoisessa nousussa vuodesta 2007

vuoteen 2017. Selvityksessä tarkasteltiin asiaa myös yritysten ilmoittamien, osaamisesta johtuvien työvoiman saatavuuskapeikkojen näkökulmasta. Suomessa vuonna 2018 yli viidesosa yrityksistä ilmoitti ongelmista. Tarkastelussa olleista 24 jäsenmaasta Suomessa haasteita oli kahdeksanneksi eniten.

Kasvun näkökulmasta kohtaanto-ongelma tarkoittaa sitä, että markkinoilla olevaa tuotteiden ja palveluiden kysyntää ei pystytä tyydyttämään kuin tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen tuotantoa ei pystytä enää lisäämään ilman uutta työvoimaa. Työnantajat rekrytoivat myös vaihtuvuuden ja poistuman vuoksi eli silloin, kun lähteneen työntekijän tilalle tarvitaan työntekijä tekemään jo olemassa olevaa työtä. Uusien työpaikkojen osuus on kuitenkin merkittävä, sillä Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaineiston mukaan 46 prosentissa viimeisimmistä rekrytoinneista työntekijää haettiin uuteen työhön. Jos tätä uuden työvoiman tarvetta ei saada tyydytettyä, yritysten liikevaihdon ei voi odottaa kasvavan.

Kun uudet työpaikat jäävät täyttämättä, menetetään uuden työntekijän tuoma liikevaihdon kasvu, joka nostaisi Suomen kokonaistuotannon arvoa. Uusien työpaikkojen täyttämättä jäämisen kautta menetettyä liikkeenvaihdon kasvua on hankala täsmällisesti laskea, sillä toimialojen välillä on merkittäviä eroja kokonaisliikevaihdossa ja liikevaihdossa työntekijää kohden. Tilastokeskuksen tietojen mukaan toimialasta riippuen työntekijäkohtainen liikevaihto oli alimmillaan noin 100 000 euroa ja ylimmillään yli miljoonan. Liikevaihdon kasvu oli useimmilla toimialoilla erittäin maltillista, vaikka elettiin taloudellisesti kohtuullisen hyviä vuosia.<sup>6</sup> Kestävän kasvun työryhmän julkaisemassa raportissa todetaan, että osaavan työvoiman saatavuus on merkittävä rajoitus kasvuille.<sup>7</sup>

Palvelukeskus olisi tehtäväkokonaisuudellaan osaltaan edesauttamassa joustavaa siirtymää uudenlaiseen toimiala- ja ammattirakenteeseen. Osaamisen ja innovaatiotoiminnan merkitys kasvun lähteenä nostetaan myös keskeisten taloustieteilijöiden ehdotuksessa talouspolitiikan strategiaksi koronakriisissä. Raportissa koulutuksen nähdään olevan välttämätön edellytys työvoiman mahdollisuuksille työllistyä tuottaviin tehtäviin. (Vihriälä, Holmström, Korkman, Uusitalo: Talouspolitiikan strategia koronakriisissä. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13).

#### *Työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisedellytysten parantaminen*

Palvelukeskuksen osaamispalveluiden kohderyhmänä olisivat työllisten lisäksi työvoiman ulkopuolella olevat. Tilastokeskuksen tietojen mukaan työvoiman kokonaismäärä kasvoi vuosien 2015–2018 välillä, kun työvoiman ulkopuolelta siirtyi ihmisiä työvoimaan. Vuoden 2018 loppupuolella työllisyyden kasvua ylläpiti ensisijaisesti virta työvoiman ulkopuolelta työllisyyteen. Vuonna 2019 työvoiman ulkopuolella oli yhteensä 1 378 000 eli kolmasosa 15–74-vuotiaasta väestöstä. Vuoden 2020 koronakriisi heikensi tilannetta ja vuoden 2020 joulukuussa työvoiman ulkopuolella olevia oli 1 421 000 eli reilu 34 prosenttia 15–74-vuotiaasta väestöstä.

Kun työvoimareservejä etsitään työvoiman ulkopuolelta, ollaan usein kiinnostuneita piilotyöttömistä, jotka haluaisivat ja olisivat työhön käytettävissä, mutta eivät ole etsineet työtä aktiivisesti. Vuonna 2020 työvoiman ulkopuolella olevista oli piilotyöttömiä 129 000, mikä oli 14 000 enemmän kuin vuoden 2019 joulukuussa. Piilotyöttömien osuus työvoiman ulkopuolella olevista oli noin 9 prosenttia.

---

<sup>6</sup> Tilastokeskuksen yritysten tilinpäätöstiedot 2015-2019

<sup>7</sup> Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:12, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-599-7>



Euroopan komission maaraportin mukaan (2020) työelämän ulkopuolelle jäämisen syinä Suomessa näyttäisivät olevan alhainen koulutustaso, etenkin alle 50-vuotiailla. Alhaisen koulutustason lisäksi 25-49-vuotiailla miehillä pääasiallinen syy on sairaus tai työkyvyttömyys ja naisilla hoitovastuu. Vanhemmilla ikäryhmillä yleisin syy on eläkkeelle jääminen.

Maahanmuutosta toivotaan apua pienevien työkäisten ikäluokkien korvaamisessa työmarkkinoilla. Maahanmuuton edut jäävät kuitenkin saamatta, mikäli maahanmuuttajat jäävät työvoiman ulkopuolelle. Tällä hetkellä maahanmuuttajien työllisyysaste on kantaväestöä matalampi. Etenkin maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on selvästi suomalaistaustaisia naisia alhaisempi. Ero on lähes 20 prosenttiyksikköä. Naisten heikkoa työllisyysastetta selittävät muun muassa maahanmuuton syyt, kulttuuriset tekijät ja sukupuolittuneet työmarkkinat. Tyypillisillä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja kuljetusala) riittää heikompi suomen kielen taito, mutta naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi hoivatyö, monet palveluammatit) tarvitaan selvästi parempaa kielitaitoa. Osa naisvaltaisista aloista, kuten hoiva-ala, opetusala sekä varhaiskasvatus, ovat vahvasti säänneltyjä ja niihin vaaditaan lain perusteella tietty koulutus tai tutkinto tai ammatinharjoittamisoikeus tai viranomaisen päätös tutkinnon tunnustamisesta tai ammatinharjoittamisoikeudesta. Maahanmuuttajanaisten osaamistason nostamisella voikin olla merkittävä vaikutus heidän työllisyysasteeseensa.

Nykyinen koulutustarjonta ei riittävästi kohdennu työvoiman ulkopuolisille eivätkä he ole TE-palveluiden piirissä. Palvelukeskuksen hakeva toiminta sekä osaamispalveluiden kohdentaminen työvoiman ulkopuolella olevien tarpeisiin lisäisi näiden henkilöiden osaamistasoa ja sitä kautta parantaisi valmiuksia hakea ja saada työtä.

#### 4.2.3.2 Vaikutukset yksilöiden osaamisen kehittämiseen

Työkäiset hyödyntävät laajasti ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädettyä tutkintotavoitteista koulutusta oman osaamisensa kasvattamiseksi.

	Yhteensä uudet opiskelijat	Työkäiset (väh. 25v) uudet opiskelijat	Työkäisten %-osuus uusista opiskelijoista
Ammatillinen koulutus	<b>115 753</b>	<b>65 373</b>	<b>56,5 %</b>
Ammatillinen perustutkinto	79 714	33 317	41,8 %
Ammatti-/erikoisammattitutkinto	36 039	32 056	88,9 %
Ammattikorkeakoulutus	<b>38 512</b>	<b>20 428</b>	<b>53,0 %</b>
Alempi AMK-tutkinto	33 326	15 242	45,7 %
Ylempi AMK-tutkinto	5 186	5 186	100,0 %
Yliopistokoulutus	<b>24 320</b>	<b>8 482</b>	<b>34,9 %</b>
Yliopiston alempi kk-tutkinto	17 070	3 605	21,1 %
Yliopiston ylempi kk-tutkinto	7 250	4 877	67,3 %
<b>Yhteensä</b>	<b>178 585</b>	<b>94 283</b>	<b>52,8 %</b>

*Ammatillisen ja korkeakoulujen tutkintokoulutuksen uudet opiskelijat ja työkäisten määrä ja %-osuus. Lähde: Tilastokeskus, 2018.*

Kaikessa tutkintoon johtavassa koulutuksessa yli puolet aloittaneista on vähintään 25-vuotiaita. Suuri osa etenkin korkea-asteella opiskelevista työikäisenä aloittaneista opiskelee ensimmäistä kyseisen tason tutkintoaan ja on edelleen nuorena aloittamallaan koulutusuralla. Osa opiskelijoista täydentää osaamistaan eri syistä. Syynä voi olla työllistyminen, ammatin vaihto, omalla uralla eteneminen tai työssä pysymisen edellytysten parantaminen. Koulutusjärjestelmä tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia tällaisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

Palvelukeskuksen rahoittama uusi tarjonta lisäisi kohdennetun koulutuksen saatavuutta työikäiselle väestölle. Palvelukeskus rahoittaisi valtionavustuksilla koulutuksia, jotka täydentävät perustarjontaa. Koulutuksia voitaisiin kohdentaa esimerkiksi rakennemuutosaloille tai –alueille tai sellaiselle väestöryhmälle, joka tarvitsee tutkintojärjestelmää hyödyntävää osaamisen kasvattamista.

Palvelukeskuksen toteuttama koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittaminen vastaisi ennakkoivasti työmarkkinoiden muutokseen. Se mahdollistaisi yksilöiden osaamisen kasvattamisen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa työelämä muuttuu siten, että aikaisempi osaaminen ei riitä vakaan työuran ylläpitämiseen, uralla etenemiseen taikka ei mahdollista uusiin tehtäviin siirtymistä oman työpaikan sisällä tai tarvittaessa ammatin vaihtoa.

Palvelukeskus edesauttaisi työikäisen väestön osaamisen kehittämistä myös hankkimalla sellaista koulutusta, jota työssä olevalle väestölle ei tällä hetkellä ole tarjolla. Tätä koulutusta olisi mahdollista räätälöidä joustavasti kulloisenkin tarpeen mukaan. Hankintatoimintana rahoitettu koulutus vastaisi erityisesti sellaisiin tarpeisiin, joihin tutkintokoulutusta on vaikea hyödyntää. Erityisesti työssä olevalle väestölle tarkoitettut, tutkintoon johtamattomat osaamisen kehittämisen palvelut osaltaan vähentäisivät paineita hyödyntää tutkintokoulutusta täydennyskoulutuksen välineenä.

Jatkuvaan oppimiseen vuodelle 2021 tarkoitettu 40 miljoonan euron määräraha tarkoittaisi arvioon mukaan noin 10 500 henkilön kouluttamista. Arvio perustuu siihen, että 10 miljoonaa euroa kohdennettaisiin aliedustettujen ryhmien koulutuksiin, tukitoimiin ja hakevaan toimintaan. Muiden kuin aliedustettujen ryhmien koulutuksen opiskelijakohtainen vuosikustannus olisi 11 000 euroa ja aliedustettujen ryhmien koulutuksen 14 000 euroa. Opiskelijavuosikohtainen kustannusarvio perustuu keskimääräisiin koulutuskustannuksiin ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa. Aliedustettujen ryhmien kustannustaso arvioidaan olevan korkeampi, sillä ryhmään kuuluu heikkojen perustaitojen varassa olevia ja kustannuksiin sisältyy laajemmin hakevaa toimintaa sekä koulutuksen tukitoimia. Laskelma perustuu oletukseen, että rahoitettu koulutus kestäisi keskimäärin noin neljä kuukautta.

Palvelukeskuksen tehtävä neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäjänä ja koordinoijana parantaisi työikäisille tarkoitettujen ohjauspalveluiden laatua ja kohdentumista muun muassa luomalla uusia ohjauspalveluiden muotoja. Erityisesti ne väestöryhmät, jotka hyödyntävät osaamispalveluita muita vähemmän tulisivat hyötymään uusista palveluista. Esimerkiksi niin sanotun hakevan toiminnan muotoja on kehitetty erilaisissa hankkeissa, kuten 2000-luvun alussa Noste-ohjelmassa ja myöhemmin nuorten aikuisten osaamisohjelmassa. Hakevan toiminnan malleissa valittua kohderyhmää motivoidaan koulutukseen ja tarjotaan heille heidän tarvitsemiin tukipalveluita, kuten oikean koulutusohjelman valinta. Keskuksen tehtävänä olisi tällaisen hakevan toiminnan muotojen kehittäminen ja toiminnan levittäminen osaksi eri yhteyksissä tahtuvaa ohjaus- ja neuvontapalvelua.

Palvelukeskuksen tehtävä työvoima ja osaamistarpeiden ennakointitiedon jalostajana ja tuottajana auttaisi palveluntuottajia kohdentamaan koulutusta konkreettisten tarpeiden mukaan. Ennakointityö yhdistettynä alueelliseen verkostoyhteistyöhön edesauttaisi osaamistarpeen arvioinnin jälkeen tarpeeseen nähden oikeanlaisen koulutuksen toteuttamista.

Voidaan arvioida, että palvelukeskus toiminnallaan lisäisi kansalaisten mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa osaamistaan vastaamaan muutoksia työelämässä. Palvelukeskus toisi yksilöiden käytettäväksi uusia joustavia ja räätälöitävissä olevia osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia ja parantaisi osaamispalveluiden osuvuutta suhteessa koettuun tarpeeseen.

#### 4.2.3.3 Vaikutukset perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen

Esityksessä vahvistettaisiin perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua jokaisen oikeutta saada kykyjen ja tarpeiden mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Julkisesti rahoitettuun koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus, mutta palvelukeskuksen rahoittamana koulutusta sekä koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa kohdennettaisiin erityisesti koulutuksessa muutoin aliedustetuille ryhmille. Palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta ja muita toimenpiteitä kohdennettaisiin erityisesti työelämässä olevien henkilöiden osaamisen kehittämiseen, mikä osaltaan tukisi perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön ja elinkeinovapauden toteutumista.

Palvelukeskuksen rahoittamaa toimintaa ei suoraan lainsäädännön perusteella kohdistettaisi mihinkään tiettyyn ikäryhmään tai esimerkiksi kielen, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Palvelukeskuksen toimialana olisi kuitenkin edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, joten käytännössä palvelukeskuksen rahoittama koulutustoiminta tulisi kohdentumaan työikäiselle väestölle ja aliedustetuille ryhmille, kuten maahanmuuttajille. Kyse olisi tällöin perustuslain sallimasta positiivisesta erityiskohtelusta näiden ryhmien yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Jatkuvaan oppimiseen osallistumisessa on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna merkittäviä ryhmien välisiä eroja. Vähemmän osallistuvien ryhmä on moninainen. Osa on heikompien perustaitojen ja opiskeluvalmiuksien varassa olevia, kun taas osa on yrittäjiä, itsensä työllistäjiä, pienissä yrityksissä työskenteleviä tai lyhyissä määräaikaissa työsuhteissa olevia. Näin ollen myös osallistumattomuutta selittävät erilaiset tekijät. Osallistumattomuus voi selittyä esimerkiksi motivaation, tiedon tai resurssien puutteella, oppimisvaikeuksilla tai aikaisemmillä negatiivisilla kokemuksilla tai terveydellisillä ja sosiaalisilla ongelmilla. Toisaalta taustalla voi myös olla se, että mahdollisuuksia osallistua jatkuvaan oppimiseen on tarjolla vähemmän, kuten yrittäjillä ja pienissä yrityksissä työskentelevillä.

Nykyisestä koulutustarjonnasta puuttuu jatkuvaan oppimiseen vähän osallistuville soveltuvia matalan kynnyksen ”aloituskoulutuksia” tai itsensä työllistäjille tai pienissä yrityksissä työskenteleville työ- ja elämäntilanteeseen riittävän hyvin sovitettavissa olevia toteutuksia. Hakeva toiminta ei ole järjestelmään sisäänrakennettua.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi rahoittaa uudenlaisia osaamispalveluita, jotka täydentäisivät nykyistä koulutustarjontaa. Koulutusten lisäksi palvelukeskus rahoittaisi hakevaa toimintaa ja tukipalveluita. Uudenlaisten osaamispalveluiden ja hakevan toiminnan arvioidaan lisäävän nykyisin aliedustettujen ryhmien osallistumista ja osaamistasoa. Sitä kautta työikäisten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus elämäntilanteesta, työpaikasta tai pohjakoulutuksesta riippumatta voisi lisääntyä.

#### 4.2.3.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Kansainvälisen aikuistutkimuksen (PIAAC, 2012) tietojen mukaan naisten ja miesten väliset keskimääräiset erot perustaitojen hallinnassa Suomessa ovat varsin vähäisiä, mutta vaihtelevat jonkin verran osa-alueittain. Naisten lukutaito oli keskimäärin parempi kuin miesten. Miesten numerotaito ja tietotekniikkaa soveltava ongelmanratkaisutaito olivat keskimäärin parempia kuin naisten.

Eri tutkimusten mukaan naiset kuitenkin osallistuvat enemmän jatkuvaan oppimiseen. Aikuis-koulutustutkimuksen tietojen mukaan vuonna 2017 18–64-vuotiaista naisista aikuiskoulutukseen osallistui 54 prosenttia, kun taas miesten osallistumisaste oli 43 prosenttia. Sukupuolten väliset aikuiskoulutuksen osallistumisaste-erot ovat pysyneet hyvin vakaana, noin kymmenessä prosenttiyksikössä, 1980-luvulta saakka. Muussa kuin tutkintoon johtavassa koulutuksessa osallistumisasteet olivat naisilla 50 prosenttia ja miehillä 43 prosenttia. Tilastokeskuksen tietojen mukaan yhteensä 94 283 työkäistä (yli 25-vuotiaat) uutta opiskelijaa aloitti ammatillisessa tai korkeakoulujen tutkintokoulutuksessa vuonna 2018. Uusista työkäisistä opiskelijoista naisia oli 58 prosenttia ja miehiä 42 prosenttia. Työolobarometrin mukaan vuonna 2019 työnantajan järjestämään koulutukseen viimeisen 12 kuukauden aikana oli osallistunut naisista 56 prosenttia ja miehistä 51 prosenttia.

Esityksen arvioidaan lisäävän yhdenvertaisuutta sukupuolten välillä, sillä tarkoituksena on tarjota uudenlaista osaamistarjontaa työkäisille ja sitä kautta lisätä aliedustettujen ryhmien osallistumista jatkuvaan oppimiseen. Edellä esitettyjen tilastojen perusteella näyttäisi siltä, että sukupuolten väliset osallistumiserot ovat suurempia tutkintokoulutuksen osalta kuin esimerkiksi työnantajan järjestämän koulutuksen osalta. Lyhyempien ja joustavampien koulutusten tarjoaminen, joihin voisi osallistua työn ohessa, voisi siten lisätä miesten osallistumista jatkuvaan oppimiseen ja sitä kautta lisätä sukupuolten välistä tasa-arvoa.

#### 4.2.3.5 Vaikutukset vähemmistöihin

Kansainvälisen aikuistutkimuksen (PIAAC, 2012) mukaan äidinkielellään (suomi tai ruotsi) tehtävät tehneiden osaamisprofiilit eivät juuri poikenneet toisistaan. Jotain muuta kieltä äidinkielenään puhuvien luku- ja numerotaito oli heikompi. Tehtävien tekemisessä käytetyn kielen hallinta on kuitenkin olennaista ja valittavana oli ainoastaan suomi tai ruotsi, mikä vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2018 uusista vähintään 25-vuotiaista tutkinto-opiskelijoista 81,4 prosentin äidinkieli oli suomi tai saame, 3,6 prosentin ruotsi ja 15 prosentin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Ruotsinkielisten osuus uusista opiskelijoista oli pienempi kuin heidän osuutensa koko 25–64-vuotiaasta väestöstä (4,7 %). Ruotsinkielisten osuus uusista opiskelijoista oli pieni erityisesti ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa, joissa osuus oli alle 3 prosenttia. Yliopistokoulutuksessa taas ruotsinkielisten osuus oli lähempänä väestöosuutta ja väestöosuutta suurempi yliopiston alemmissa korkeakoulututkinnoissa, joissa 7,2 prosenttia uusista työkäisistä opiskelijoista oli ruotsinkielisiä.

Ruotsinkielisen koulutuksen järjestäminen työkäiselle väestölle poikkeaa suomenkielisen koulutuksen järjestämisestä. Tämä liittyy erilaiseen väestöpohjaan ja alueellisiin olosuhteisiin. Ruotsinkielinen väestö on jakautunut laajalle maantieteelliselle alueelle, mikä tuo haasteita koulutusten järjestämisessä paikallisesti, sillä ryhmäkoot jäävät usein liian pieniksi.

Saamenkielisen koulutuksen turvaaminen työikäisille on tärkeää vähemmistöjen aseman turvaamiseksi. Selvitysten mukaan saamenkielisen työvoiman saatavuudessa on puutteita esimerkiksi opetuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Palvelukeskus voisi tarpeen mukaan kohdentaa koulutusta myös saamenkielisen väestön osaamistarpeisiin.

Palvelukeskus voisi koota tilannekuvaa ruotsinkielisen koulutuksen saatavuudesta ja tarjonnan vastaavuudesta työelämän tarpeisiin. Palvelukeskus voisi tukea yhteistyötä, esimerkiksi kansallisia yhteistyöverkostoja, jolla sekä ruotsin- että saamenkielen koulutustarpeisiin voitaisiin vastata. Keskeisiä ratkaisuja olisivat esimerkiksi yhteistyömallit, joissa mahdollistettaisiin opiskelu muualla järjestetyissä koulutuksissa tai muualla toimivien toimijoiden osaamispalvelujen tuominen alueelle. Tässä työssä palvelukeskus hyödyntäisi kokoamaansa ennakoitietoa.

#### 4.2.3.6 Vaikutukset maahanmuuttajien asemaan

Kansainvälisessä aikuistutkimuksessa (PIAAC, 2012) kielitaidon lisäksi tarkasteltiin henkilöiden taitoja suhteessa maassa olon pituuteen. Lukutaidossa alle viisi vuotta maassa oleskelleista peräti 81 prosentin lukutaito oli heikko, vain kolmella prosentilla keskitasoa eikä yhdelläkään hyvä. Sen sijaan yli viisi vuotta maassa oleskelleista 12 prosentilla taidot olivat hyvät ja 25 prosentilla heikot. Lukutaito oli silti heilläkin selvästi heikompi kuin Suomessa syntyneillä. Numerotaidossa ja ongelmanratkaisutaidossa ryhmien väliset erot olivat hyvin samanlaisia kuin lukutaidossa.

Vaikka maahanmuuttajat ovat yliedustettuina ryhmässä, joilla on heikot perustaidot, on huomattava, että ryhmä on koulutustaustaltaan heterogeeninen. Esimerkiksi ulkomaalaistaustaisista 25–54-vuotiaista naisista 43 prosenttia on suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Toisaalta pakolaistaustaisista naisista ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa on jopa 40 prosenttia.<sup>8</sup> Noin kymmenen prosenttia somali- ja kurditaustaisista naisista osaa lukea vain huonosti tai ei lainkaan.<sup>9</sup>

Suomeen aikuisena tulevien maahanmuuttajien koulutustaustat sekä suomen tai ruotsin kielen opiskelun edellytykset ja tarpeet vaihtelevat suuresti. Alkuvaiheen kielikoulutusta mukaan lukien luki- ja kirjoitustaidon opetus tarjotaan tällä hetkellä monilla rahoituksilla ja monissa organisaatioissa. Suomen kielen alkuvaiheen opintoja sisältyy ELY-keskusten hankkimaan kotoutumiskoulutukseen. Lisäksi niitä tarjotaan aikuisten perusopetuksessa, vapaan sivistystyön maahanmuuttajien koulutuksessa eri oppilaitosmuodoissa ja korkeakouluissa tutkinto-opiskelijoille. Ongelmana on, että eritasoisen alkuvaiheen kielikoulutuksen tarvetta ei systemaattisesti ja kokonaisuutena alueellisesti ennakoita. Myöskään tarjonnasta ei muodostu kokonaiskuvaa. Tämä vaikeuttaa koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien tarjonnan suunnittelua ja maahanmuuttajien ohjaamista sekä viime kädessä hidastaa maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroitumista ja työllistymistä. Palvelukeskuksen yhteistyörakenteet voisivat toimia myös erilaisten pilottien tai temaattisten kokonaisuuksien, kuten maahanmuuttajille tarkoitetun kielikoulutuksen koordinoijina.

Lisäksi palvelukeskuksen erilaisille kohderyhmille räätälöidyt tai kohdennetut koulutukset ja hakeva toiminta tukisivat maahanmuuttajataustaisten henkilöiden osallistumista jatkuvaan oppimiseen ja heidän osaamisensa kehittymistä. Palvelukeskus kohdentaisi osaamispalveluita keräämänsä tiedon ja havaitsemiensa osaamistarpeiden mukaisesti. Yhtenä kohderyhmänä voisi-

<sup>8</sup> Sutela & Larja (2015) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014

<sup>9</sup> Larja Liisa: Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019, Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta, TEM 2020

vat olla edellä mainitut maahanmuuttajataustaiset naiset, joiden työllisyysaste on selvästi alhaisempi ja useilla heikko koulutus- tai osaamistaso. Heistä monet ovat tällä hetkellä työvoiman ulkopuolella eli palvelukeskuksen kohderyhmää.

#### 4.2.3.7 Vaikutukset yritystoimintaan

Palvelukeskuksen rahoittamassa kohdennetussa osaamistarjonnassa huomioitaisiin kilpailupolitiikan tavoitteet. Koulutus- ja osaamispalvelujen hankintatoiminta kasvattaisi jonkin verran kilpailullisia koulutus- ja osaamispalvelujen markkinoita ja voisi avata uusia liiketoimintamahdollisuuksia alan palveluntuottajille. Palvelukeskuksen käynnistymisvaiheessa uusi markkinapotentiaali riippuisi kansallisen määrärahan kohdentumisesta ja EU:n elpymisvälineen (RRF) kautta mahdollisesti tulevasta rahoituksesta.

Palvelukeskuksen hankkimien koulutus- ja osaamispalvelujen tuottajina toimisivat todennäköisesti osin samat toimijat, jotka tuottavat sekä suoraan yrityksille ja muille työnantajille myytäviä osaamispalveluja sekä myös työ- ja elinkeinopalveluina toteutettavia työvoimakoulutuksia, valmennuksia ja tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja. Markkinoille voisi syntyä myös uusia toimijoita.

Yrityksille ja muille työnantajille palvelukeskuksen rahoittama osaamisen kasvattaminen parantaisi osaavan työvoiman saatavuutta eri tehtävissä ja edesauttaisi tuotannon ja palveluiden uudistamista ja tukisi kilpailukyvyn kehittämistä.

#### 4.2.3.8 Alueelliset vaikutukset

Palvelukeskus tukisi alueellisten yhteistyöverkostojen toimintaa ja alueen elinkeinorakenteen profiloitumista. Palvelukeskus tuottaisi alueellisia tilannekuvia alueen osaamispalveluiden tuottajien, kuntien, TE-palveluiden ja työelämän kanssa käytävien keskustelujen tueksi. Tavoitteena olisi edistää palveluketjujen toimintaa alueilla. Käytännössä toiminta tarkoittaisi sitä, että alueen väestökehitystä, työvoiman tarvetta ja osaamispalveluiden tarjontaa arvioitaisiin ja tehtäisiin arvioiden pohjalta yhteisesti tavoitteita kohtaanto-ongelmien lieventämiseksi, työllisyysasteen nostamiseksi ja elinkeinojen kehittämiseksi. Palvelukeskus tukisi muilla tehtävillään alueellisten tavoitteiden saavuttamista. Palvelukeskus ottaisi alueelliset keskustelut huomioon koulutustarjonnan rahoittamista koskevissa suunnitelmissaan sekä ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistyössä.

Palvelukeskuksen toiminnan voidaan olettaa tukevan alueiden omaa kehittämistyötä ja niiden tavoitteita elinkeinojen kehittämisessä ja työllisyyden hoidossa. Keskuksen toteuttama koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitus edistäisi alueella tarvittavan työvoiman saatavuutta, parantaisi alueen yritysten ja julkisyhteisöjen mahdollisuuksia uudistaa toimintaansa ja kasvattaisi niiden kilpailukykyä. Lisäksi palvelukeskuksen toteuttama verkostoyhteistyö vauhdittaisi eri alueilla käytävää keskustelua koulutus- ja osaamispalveluiden saatavuudesta ja niiden kohdentumisesta alueen väestön ja elinkeinoelämän kanssa.

#### 4.2.3.9 Vaikutukset digitaalisiin palveluihin

Palvelukeskus tarvitsisi toimintansa tueksi nykyistä ajantasaisempia tietoja osaamisen kysynnästä työmarkkinoilla lyhyellä tähtäimellä, väestön osaamisvajesta suhteessa edelliseen sekä koulutuksen järjestäjien kyvykkyydestä vastata nopeilla toimilla kysyntään. Tietoa koottaisiin rakenteisesti erilaisista olemassa olevista ja uusista lähteistä ja tietovarannoista. Koottavan tiedon pohjalta palvelukeskus tekisi päätöksiä valtionavustusten myöntämisestä ja osaamispalveluiden hankinnasta.

Palvelukeskuksen hankkima tarjonta tuotaisiin näkyville erilaisille alustoille. Tavoitteena on, että kaikki julkinen koulutustarjonta ja -kysyntä voisi kohdata yhdellä yhteisellä alustalla. Koulutustarjontainformaation tulisi kuitenkin olla lähtökohtaisesti avointa dataa, jolloin sitä voidaan esittää kokonaisuudessaan missä tahansa julkisen hallinnon ja myös kolmansien osapuolten palveluissa.

Palvelukeskuksen tarpeita palvelevia digitaalisia alustoja, tietovarantoja ja palveluita rakennetaan osana laajaa jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta. Kehitystyössä olisi huomioitava, että jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus, korkeakoulujen digitaalisten palveluiden uudistaminen sekä muut kehitettävät digitaaliset palvelut rakennetaan alusta lähtien siten, että eri palvelukokonaisuudet ovat vuorovaikutuksessa keskenään.

#### 4.2.3.10 Tietosuojavaikutukset ja henkilötietojen käsittely

Esityksen mukainen koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden järjestäminen edellyttää koulutukseen ja muihin palveluihin hakeutuvien ja osallistuvien henkilöiden henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin 27.4.2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta eli EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Yleisen tietosuojaa-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan ja vain siltä osin, kuin vähintään yksi asetuksen 6 artiklassa säädettyistä käsittelyperusteista täyttyy.

Palvelukeskus rahoittaisi sekä voimassa olevien koulutusta koskevien lakien mukaista säänneltyä koulutusta että muuta sääntelemätöntä koulutusta. Säänneltyyn koulutukseen sovellettaisiin asianomaista koulutusta koskevan lain säännöksiä koulutuksen järjestämisestä sekä opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista, kuten säännöksiä tietojensaantioikeudesta ja tietojen käsittelystä. Säänneltyyn koulutukseen sovellettaisiin myös valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) säädettyjä tietojen tallennusvelvoitteita ja muita säännöksiä. Mainitun lain 9 §:ssä säädetään tiedoista, jotka ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestäjän on tallennettava tietovarantoon ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisessa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan. Korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta säädetään valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 5 luvussa. Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen osalta tietojen tallentamista koskeva hallituksen esitys (HE xxx/2021 vp) on annettu 25.2.2021 eduskunnan käsiteltäväksi.

Säännellyn koulutuksen osalta palvelukeskuksen perustaminen ei muuttaisi nykytilaa henkilötietojen käsittelyn osalta. Säännellyssä koulutuksessa henkilötietojen käsittelyperuste on yleisen tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi ja osittain myös mainitun kohdan e alakohta eli käsittely yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi ja rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Säännellyn koulutuksen järjestäminen perustuu lakisääteisen koulutustehtävän toteuttamiseen, perustuslain mukaisten sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen ja opiskelijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien osalta laissa säädetyn julkisen vallan käyttämiseen.

Yleisen tietosuojaa-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee esimerkiksi rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys taikka terveyttä koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Yleisen tietosuojaa-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä

henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ja mainitussa alakohdassa säädetty muut edellytykset täyttyen. Tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Säännellyssä koulutuksessa käsiteltäisiin voimassa olevan lainsäädännön perusteella hakijoiden ja opiskelijoiden terveydentilaan liittyviä tietoja esimerkiksi selvitetäessä opiskelijan soveltuvuutta kyseiseen koulutukseen tai erityisen tuen tarvetta. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 41 §:ssä, yliopistolain 37 b §:ssä ja ammattikorkeakoululain 27 §:ssä säädetään velvollisuudesta antaa tietyissä tilanteissa opiskelijaksi ottamisen edellyttämiä terveydentilaa koskevia tietoja. Näiden tietojen käsittelyssä noudatettaisiin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimenpiteitä ja lisäksi edellä mainituissa koulutusta koskevissa laeissa on säädetty erityisistä suojatoimenpiteistä. Erityisten henkilötietojen käsittely perustuisi voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä esitys muuttaisi nykytilaa terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyn osalta.

Yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain silloin, kun se sallitaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista. Tietosuojalain 7 §:n mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä käsittely on sallittua, jos tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyssä tarkoituksessa eli tietojen käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Velvollisuudesta toimittaa opiskeluoikeuden arviointia varten nähtäväksi rikosrekisterilaisissa tarkoitettu rikosrekisteriote säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 82 §:n 4 momentissa, yliopistolain 43 b §:n 4 momentissa ja ammattikorkeakoululain 34 §:n 4 momentissa. Rikostuomioihin liittyvien henkilötietojen käsittely perustuisi voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä esitys muuttaisi nykytilaa näiden tietojen käsittelyn osalta.

Säännellyn koulutuksen osalta on valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettussa laissa käytetty myös yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa muun muassa tietojen tietovarantoon tallentamisvelvoitteen, luovuttamisen ja säilyttämisajkojen osalta. Näitä voimassa olevia säännöksiä sovellettaisiin nykytilaa vastavasti järjestettäessä säänneltyä koulutusta, eikä esitys muuttaisi nykytilaa tältä osin.

Muun kuin säännellyn koulutuksen järjestäminen ei perustuisi koulutusta järjestävän toimijan lakisääteiseen koulutuksen järjestämistehtävään, vaan myönnettyyn valtionavustukseen tai hankintasopimukseen. Palvelukeskuksesta annettavassa laissa säädettäisiin kuitenkin tiettyjä tehtäviä ja velvoitteita toimijalle silloin, kun se järjestäisi palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta. Muussa kuin säännellyssä koulutuksessa koulutustoimijan tehtävänä olisi opiskelijavalinnan toteuttaminen, opiskelijaksi ottamista koskevan valintaesityksen tekeminen palvelukeskukselle, todistuksen antaminen sekä opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevien tietojen toimittaminen palvelukeskukselle. Lisäksi palvelukeskuksesta annettavassa laissa säädettäisiin opiskelijan oikeudesta osallistua opetukseen sekä osallistumisoikeuden päättymisestä. Liiketoimintaperusteisesti järjestettyyn vapaarahoitteiseen täydennyskoulutukseen osallistuvien henkilöiden osalta henkilötietojen käsittelyperuste on pääsääntöisesti sopimussuhde. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa opiskelijan ja koulutustoimijan välille ei muodostuisi sopimussuhdetta koulutuksen järjestämisestä, vaan opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisoikeudesta säädettäisiin laissa. Palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa myös muun kuin säännellyn koulutuksen osalta yleisen tietosuojasetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelyperusteena olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli lakisääteisen velvoitteen noudattaminen.



Esityksen mukaan säännellyssä koulutuksessa kyseisen koulutuksen järjestäjä toteuttaisi opiskelijavalinnan ja tekisi opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeutta koskevat päätökset. Näissä tilanteissa palvelukeskus ei käsitelisi ollenkaan yksittäisen opiskelijan henkilötietoja eikä toimi rekisterinpitäjänä henkilötietojen osalta. Muussa kuin säännellyssä koulutuksessa palvelukeskus käsitelisi hakijoiden ja opiskelijoiden henkilötietoja tehdessään opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevia päätöksiä. Palvelukeskuksen osalta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena käsittelyperusteena olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi sekä e alakohta eli käsittely rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Palvelukeskuksen rahoittama koulutus voisi olla suunnattua tietyille kohderyhmille, kuten maahanmuuttajille tai vähäisen pohjakoulutuksen omaaville henkilöille. Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi osaamistarve, joten opiskelijaksi ottamisen yhteydessä tulisi usein selvittää hakijan aiempaa osaamistaustaa, kuten kielitaitoa, aiempia opintoja ja työkokemusta. Muussa kuin säännellyssä koulutuksessa opiskelijavalinnan yhteydessä ei kuitenkaan käsiteltäisi sellaisia henkilön ominaisuuksia tai terveydentilaa koskevia henkilötietoja, jotka olisivat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä (kansallinen liikkumavara), joilla mukautetaan yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamista, jos käsittelyperusteena on 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Lisäksi lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Palvelukeskuksesta annettavaksi ehdotettavan lain 15 §:n 2 momentissa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista liikkumavaraa ja säädettäisiin, missä tilanteissa koulutuksen järjestäjien tulisi luovuttaa välttämättömiä tietoja palvelukeskukselle, jotta keskus voisi tehdä sille tehtäväksi säädettyjä hallintopäätöksiä. Päätösten tekemisessä tarvittavat välttämättömät tiedot olisivat henkilötietoja, koska ne sisältäisivät ainakin henkilön nimen, tarpeelliset yhteystiedot sekä muita henkilöön ja hänen toimintaansa liittyviä tietoja. Ehdotettu sääntely olisi yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä ehdotetulla säännöksellä määritettäisiin ne tiedot, jotka koulutuksen järjestäjän tulisi luovuttaa palvelukeskukselle, jotta palvelukeskus voisi toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä ja käyttää julkista valtaa.

Henkilötietojen käsittelyssä tulisi ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Henkilötietojen olisi oltava esimerkiksi rajoitettuja vain siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käyttötarkoitukseen. Lisäksi henkilötietoja tulisi säilyttää vain niin kauan kuin se on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

#### **5.1.1 Nykyjärjestelmän kehittäminen**

Nykyjärjestelmä lähtee kaikissa koulutusmuodoissa toimijoiden verrattain vahvasta toiminnallisesta autonomiasta. Toimintaa ohjataan ammatillisessa koulutuksessa järjestämisluvin, vaapaassa sivistystyössä ylläpitämisluvin, yliopistoissa koulutusvastuun ja ammattikorkeakouluissa toimiluvun. Lupa- ja muu normiohjaus on väljää ja jättää paljon päätösvaltaa toimijalle itselleen. Ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa toimintaa ja sen tuloksellisuutta ohjataan

myös rahoitusjärjestelmässä asetetuilla tavoitteilla esimerkiksi tutkinnon suorittamisen ja tutkinnon jälkeisen työllistymisen suhteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisen ohjausprosessin keskeinen osa on neljän vuoden välein käytävät neuvottelut ja näitä edeltävät valmistelut, joissa sovitaan korkeakoulun tehtävästä, profiilista ja painoaloista sekä korkeakoululle asetettavista koulutus- ja tutkimuspolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Tutkintotavoitteista sopiminen on tärkeä osa tätä kokonaisuutta.

Yliopisto- ja ammattikorkeakoululain mukaan korkeakoulut valitsevat itse opiskelijansa ja päättävät opiskelijavalinnan perusteista. Aloituspaikeista päättäminen on siten korkeakoulujen autonomian piirissä. Korkeakoulujen koulutusvastuupäätösten ohella tutkintotavoitteista sopiminen on ministeriön keino ohjata järjestelmän kokonaisuutta ja varmistaa, että koulutus kohdentuu työvoimatarpeen kannalta keskeisille aloille ja ottaa huomioon myös alueellisia tarpeita.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtion budjetista maksettava perusrahoitus perustuu pääosin toiminnan tuloksiin, muun muassa suoritettuihin tutkintoihin. Vuodesta 2021 alkaen ammattikorkeakoulujen rahoituksesta kahdeksan prosenttia ja yliopistojen rahoituksesta neljä prosenttia jaetaan jatkuvan oppimisen suoritusten perusteella. Näitä suorituksia ovat avoimessa korkeakoulutuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettavat opintopisteet. Toisin kuin tutkintokoulutuksen osalta, rahoitusmallit eivät ohjaa eri koulutusalojen volyyymiä jatkuvan oppimisen tarjonnassa. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti tarjonnastaan.

Vapaaan sivistystyön tehtävä on lainsäädännön mukaan järiestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Perusrahoitus vapaan sivistystyön ylläpitäjille kohdennetaan yleiskatteellisina valtionosuuksina. Työmuotojen periaatteena on tukea oppilaitosten taustayhteisöjen sivistyksellisiä tavoitteita. Tavoitteet voivat edistää osallistujien yleisiä sivistyksellisiä tavoitteita tai voivat myös liittyä yhteisön aatteellisiin tai uskonnollisiin taustoihin.

Myös ammatillisessa koulutuksessa valtionosuuden ovat yleiskatteellisia. Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama rahoitusohjaus on pääsääntöisesti määrällistä ohjausta. Ministeriö jakaa vuosittain ammatillisen koulutuksen järjestäjille tavoitteelliset opiskelijavuosimäärät, jotka määrittävät kunkin järjestäjän toiminnan volyymin. Järjestäjä kohdentaa koulutuksen oman tarveanalyysiinsä ja kysynnän perusteella. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvissa määritellään kullekin järjestäjälle ne tutkinnot, joita järjestäjä voi tarjota. Järjestämisluvat ovat tutkintojen osalta useimmiten laajoja eli sallivat kattavan tutkintotarjonnan. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien saamasta rahoituksesta 70 prosenttia myönnetään opiskelijavuosien perusteella. Loput 30 prosenttia muodostuu suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksesta, jossa otetaan huomioon muun muassa tutkinnon osien ja tutkintojen suorittaminen sekä työllistyminen. Opinnot aloittessaan vailla toisen asteen tutkintoa olevia opiskelijoita rahoitetaan muita enemmän, sillä vailla aikaisempaa koulutusta olevien opetus edellyttää keskimäärin muita suurempaa panostusta, joka rahoitusjärjestelmässä kompensoidaan. Suurin osa kyseisestä kompensatiosta kohdentuu perusasteen päättäviin ja sen aliedustettuihin ryhmiin motivoivaa vaikutusta on vaikea arvioida.

Koulutusorganisaatioiden suurta päätäntävaltaa koulutuksen kohdentamisessa ja toiminnan suunnittelussa on pidetty onnistuneena ja se on mahdollistanut toimijoiden oman toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun sekä profiloitumisen alueellisesti ja valtakunnallisesti että taloudellisesti. Korkeakoulujen osalta vahva autonomia on toimintaa ohjaava perusarvo ja yliopistojen autonomia on myös perustuslain turvaama.

Palvelukeskuksen perustamisen keskeisiä tavoitteita olisivat yhteisen tulevaisuutta koskevan tietotuotannon luominen ja yhteisen tavoitetilän määrittäminen sekä niiden perusteella ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittäminen ja koordinointi sekä kohdennettujen koulutus- ja osaamis- palveluiden tarjonta. Palvelukeskus tukisi alueellisten yhteistyöverkostojen tavoitteiden toteutumista. Se mahdollistaisi nykyistä selvästi yhtenäisemmän työikäisille suunnattujen osaamis- palveluiden johtamisen ja suunnittelun opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä työelämän järjestöjen välillä. Palvelukeskus tukisi elinkeinon kehittämistä valtakunnallisesti ja alueellisesti ja niiden väestöryhmien osaamisen kehittämistä, jotka sitä eheän työuran muodostamisen näkökulmasta eniten tarvitsevat.

Palvelukeskusta koskevan lainsäädännön yllä kuvattuja tavoitteita olisi voinut pyrkiä toteuttamaan myös nykyisen järjestelmän puitteissa siihen liittyvää ohjausta lisäämällä. Palvelukeskuksen tavoitteita olisi kuitenkin vaikea kiinnittää perusjärjestelmään ilman, että koulutuksen pitkäjänteinen ylläpitäminen ja kehittäminen kärsisivät.

Eri koulutusmuotojen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jonka kaikki osat tukevat kunkin sektorin perustavoitteiden toteuttamista. Perusjärjestelmällä huolehditaan myös muun muassa tarjottavan koulutuksen laadusta, koulutuksen saatavuudesta kaikilla alueilla ja koulutusorganisaatioiden mahdollisuudesta kehittää omaa toimintaansa pitkäjänteisesti. Uudenlaista toimialoihin, alueisiin tai kohderyhmiin liittyvää koulutus- ja osaamispalveluiden kohdentamista olisi vaikea liittää perusjärjestelmään. Vaihtoehdossa jouduttaisiin lisäämään ministeriön tai muun viraston koulutusorganisaatioihin kohdistuvaa suoraa ohjausta. Käytännössä se tarkoittaisi esimerkiksi puuttumista toimijoiden koulutuksen suuntaamista koskevaan autonomiaan, opiskelijaksi ottamiseen ja toteuttamisen tapaan. Palvelukeskuksen tehtävänä on olla muuta koulutusta täydentävä toimija siten, että perusjärjestelmän toimintaa voidaan kehittää kunkin koulutussektorin edellyttämällä tavalla.

Palvelukeskus voisi esimerkiksi päättää osasta vapaan sivistystyön laissa ja laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädettyjen valtionosuuksien myöntämisestä ja toimeenpanosta sekä ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaisissa säädettyistä korkeakoulujen rahoituksesta. Palvelukeskukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sen tulisi asettaa myöntämälleen rahoitukselle niiden käyttöön liittyviä ehtoja. Ehdot koskisivat ainakin rahoituksen kohdentumista koulutusaloittain ja väestöryhmittäin.

Menettely edellyttäisi huomattavia muutoksia koko koulutusjärjestelmän ohjaukseen ja rahoitukseen. Valtionosuudet ovat luonteeltaan yleiskatteellisia ja rahoituksen käyttöön liittyviä ehtoja ei ole niihin mahdollista asettaa. Toiminnan ohjauksen uudistaminen palvelukeskuksen asetettujen tavoitteiden mukaisesti edellyttäisi ohjausmallin muuttamista siten, että toiminnan osia ohjattaisiin erikseen, ja että palvelukeskus olisi toimivaltainen viranomaisen rahoituspäätöksissä ja muussa ohjauksessa. Kunnat vastaavat yli puolesta ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaisesta rahoituksesta. Mikäli palvelukeskus olisi toimivaltainen valtionosuuden myöntämisessä, ohjaisi se osaa kuntien yhteisvastuullisesti rahoittamasta ammatillisesta koulutuksesta.

Korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusmalli on niin ikään suunniteltu palvelemaan niiden lainsäädännön mukaisia tavoitteita. Samaan tapaan kuin vapaassa sivistystyössä ja ammatillisessa koulutuksessa toimivallan siirtäminen osittain opetus- ja kulttuuriministeriöltä palvelukeskukselle edellyttäisi ohjauksen hajauttamista usealle taholla ja vaikeuttaisi korkeakoulujen toiminnan järjestämistä kokonaisuutena.

Palvelukeskus rahoittaisi myös uudenlaista koulutuksen tarjontaa. Koulutussisällöt olisivat joustavia ja pitkälle räätälöitävissä. Sellaisina ne eivät olisi tutkintoon tai sen osaan johtavia tai

muuten sääntelyn piirissä. Tämän tyyppisen sääntelemättömän koulutuksen tarjonta perusrahoituksella ei ole kilpailulainsäädännön näkökulmasta mahdollista, eikä sitä voi liittää osaksi koulutusorganisaatioiden perustehtävää.

Palvelukeskuksen tehtävänä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisen ja uusimuotoisen sisällön tuottamisen lisäksi olisi tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluiden koordinaatio ja kehittäminen, työikäisen väestön osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi ja alueellisten yhteistyöverkostojen tuki. Tällaiset toiminnot on toteutettava keskitetysti ja niille on osoitettava tavoitteisiin nähden riittävät resurssit.

### 5.1.2 Palvelukeskuksen hallinnollisen sijoittamisen vaihtoehtojen arviointi

Palvelukeskuksen hallintorakenteen valmistelun lähtökohtana on ollut keskuksen organisointi hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti siten, että palvelukeskuksella ei luotaisi uutta välitason hallintoa. Uuden itsenäisen viraston perustamista ei valmistelussa nähty perustelluksi vaihtoehdoksi, jotta palvelukeskukselle varatut resurssit pystyttäisiin käyttämään mahdollisimman täysimääräisesti sen ydintehtävien hoitamiseen. Valmistelussa ei myöskään katsottu, että palvelukeskukselle suunnitellut tehtävät soveltuisivat luontevasti jonkun jo olemassa olevan toimijan tehtäväksi, koska tavoitteena on luoda uudenlainen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden sektorirajat ylittävät ja yhdistävä toimija. Tämän tehtävän olisi perusteltua näkyä myös keskuksen organisaatiomallissa.

Edellä kuvattujen lähtökohtien perusteella valmistelussa parhaaksi vaihtoehdoksi nähtiin keskuksen sijoittaminen erillisyyksikkönä jonkin olemassa olevan toiminnon ja rakenteen yhteyteen. Valmistelussa on tunnistettu kolme vaihtoehtoa palvelukeskuksen mahdolliseksi sijoittamispaijaksi: Opetushallitus, KEHA-keskus tai ELY-keskus. Vaihtoehtoja on arvioitu hallinnollisesta näkökulmasta ja sisältösynergioiden näkökulmasta. Sisältösynergian näkökulmasta on tarkasteltu emo-organisaation tehtäviä, joista voisi syntyä synergiaa palvelukeskukselle. Synergiahyöty syntyy muun muassa välittömästä vuorovaikutuksesta ei-aineellisissa resursseissa, kuten asiantuntemuksessa ja verkostoissa sekä tiedon vaihdossa ja tavoitteiden asettamisessa. Hallinnollisessa tarkastelussa on arvioitu sitä, miten eri ratkaisuvaihtoehtoissa toteutuisi palvelukeskuksen mahdollisuudet palvella valtioneuvoston tavoitteita ja miten sen sijoittaminen soveltuisi emo-organisaation hallinnolliseen viitekehukseen.

Kokonaisarvioinnin pohjalta palvelukeskuksen sijoittuminen Opetushallituksen yhteyteen nähtiin tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona. Hallinnollisesta näkökulmasta Opetushallituksen yhteyteen sijoittumisen vahvuudeksi arvioitiin erityisesti vahva kokemus ja olemassa olevat toiminta- ja säädösmallit erillisyyksiköistä. Opetushallituksen hallinnollinen viitekehys on lisäksi sopivan yksinkertainen uuden toiminnon ja ohjaussuhteen sijoittamisen näkökulmasta. Opetushallituksen yhteyteen sijoittuminen toisi palvelukeskuksen synergiahyötyjä erityisesti vahvan ennakoititehtävän kautta, mutta myös muissa palvelukeskuksen tehtävissä nähtiin synergioita.

Myös KEHA-keskuksessa on kokemusta erillisyyksikkömallista. KEHA-keskuksessa toimii erillisyyksikkönä siviilipalvelukeskus, joka hoitaa siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitettuja tehtäviä. KEHA-keskuksen hallinnollinen viitekehys on monitahoinen. KEHA-keskuksen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. KEHA-vaihtoehdossa keskeiset sisältösynergiat syntyisivät digitaalisten palvelujen ylläpito- ja kehittämistehtävistä.

ELY-keskusten toiminnan pääfokus on lainsäädännön mukaisesti selkeästi alueellisessa toiminnassa. Tästä näkökulmasta valtioneuvoston suuntaan toimiva ja sen suorassa ohjauksessa oleva

erillisyksikkö muodostaisi poikkeuksen. ELY-keskusten hallinnollinen viitekehys on monitahoinen. ELY-keskuksia ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sisäasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Väylävirasto. ELY-vaihtoehdossa keskeinen sisältösynergia syntyisi laajan elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden rajapinnan sekä ELY-keskusten hankintaosaamisen myötä. ELY-vaihtoehdossa palvelukeskuksen emo-organisaationa toimisi yksittäinen ELY-keskus. Kyseessä olevan ELY-keskuksen kautta palvelukeskus voisi välillisesti hyötyä myös muiden ELY-keskusten toiminnasta. Emo-organisaationa toimivan yksittäisen ELY-keskuksen näkökulmasta synergiat rajoittuisivat kuitenkin lähinnä kyseessä olevan alueen toimintoihin sekä kyseisen ELY-keskuksen mahdollisiin valtakunnallisiin tehtäviin.

### 5.1.3 Vaihtoehdot rahoitusmuodoille

Esityksessä ehdotetaan, että palvelukeskus rahoittaisi koulutuksia ja niihin liittyviä tukipalveluita valtionavustuksilla ja hankinnoilla. Valmistelussa on selvitetty näiden molempien rahoitusmuotojen soveltuvuutta esitetyn toiminnan rahoitusmuodoksi.

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta). EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät: julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin (yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta), etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU-komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01) todetaan, että julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää muuna kuin taloudellisena toimintana. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksen järjestäminen perustuu lupamenettelyyn ammatillisessa koulutuksessa, vapaassa sivistystyössä ja ammattikorkeakouluilla sekä lakisääteisiin tehtäviin yliopistoilla. Kun palvelukeskus rahoittaisi julkisesti säänneltyä ja valvottua koulutusta ja ohjaisi siihen julkisia varoja, ei palvelukeskus ohjaisi julkisia varoja EU:n valtiontukisääntelyn mukaiseen taloudelliseen toimintaan. Näin palvelukeskuksen säänneltyyn toimintaan ohjaamiin varoihin ei sovellettaisi EU:n valtiontukisääntöjä ja sitä voitaisiin rahoittaa valtionavustuslain nojalla.

Muuta kuin säänneltyä koulutusta taas voivat tarjota mitkä tahansa toimijat ja se katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi, jota tarjotaan kilpailuilla markkinoilla. EU:n valtiontukisääntelyyn perustuen valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että valtionavustusta voidaan myöntää vain, mikäli valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Mikäli valtionavustusta haluttaisiin myöntää kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävään toimintaan, olisi siitä säädettävä erikseen. Silloinkin taloudellista toimintaa voitaisiin tukea vain EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa. Ennen täytäntöönpanoa olisi selvítettävä tuen hyväksyttävyyttä, tarvittaessa ilmoitettava tuesta komissiolle ja pyydyttävä lausunto yritystukineuvottelukunnalta.

Valtiontuki voi olla EU:n sisämarkkinoille soveltuvaa, jos tuella edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa (107 artiklan 2 ja 3 kohdat) määritellyjä tavoitteita. Euroopan komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja. Tukeen

sovelletaan lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016), jossa säädetään, että tuelle tulisi olla selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, sen tulisi korjata markkinapuutteita, tuen tulisi olla tarkoituksenmukainen ja tehokas, kilpailua mahdollisimman vähän vääristävä ja määräaikainen. Lisäksi tukiohjelmien ja suurten yksittäisten tukien tapauksessa viranomaisen on tehtävä tuesta ennakoilmoitus komissiolle (SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohta) ja ennakoilmoitettavaa tukea ei saa panna täytäntöön, ennen kuin komissio on asian hyväksynyt. Valtiontukien ennakoilmoitusmenettelystä on merkittäviä poikkeuksia. Tuki-ilmoitusta komissiolle ja komission etukäteishyväksyntää tukijärjestelylle ei tarvita esimerkiksi, jos kyseessä on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen<sup>10</sup> mukainen tuki tai vähämerkityksinen tuki (de minimis –asetus<sup>11</sup>).

Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa määritellään, millaiset tuet ja tukiohjelmat ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä eivätkä edellytä ennakoilmoitusta ja komission ennakkohyväksyntää. Ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnetystä tukiohjelmasta tai tuesta on kuitenkin toimitettava komissiolle yhteenveto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvat esimerkiksi tuet pk-yrityksille, tuet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan, koulutustuet, tuet epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen, tuet kulttuurin ja kulttuuriperinnön sekä audiovisuaalisten teosten edistämiseen, tuet urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille, investointituet paikallisille infrastruktuureille. Vähämerkityksinen tuki eli de minimis -tuki on merkitykseltään niin vähäistä, että siitä ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle (enintään 200 000 euroa kolmen peräkkäisen verovuoden aikana per yritys, huomioitava kaikkien viranomaisten myöntämät tuet, katsotaan konsernitasolla)

Palvelukeskus voisi käyttää rahoitusmuotona myös pelkästään hankintaa. Tällöin palvelukeskus hankkisi sekä säänneltyä koulutusta että muuta koulutusta markkinoilta. Säännellyn koulutuksen osalta palveluntarjoajina voisivat toimia ainoastaan ne yhteisöt, jotka lain mukaan voivat järjestää kyseistä koulutusta. Tässä vaihtoehdossa on kuitenkin rajoitteena, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkintokoulutuksen myyntiä muutoin kuin lain 33 §:ssä tarkoitettuna tilauskoulutuksena, jota ei voida järjestää Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille eikä niille, jotka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin.

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa tutkinnon osien järjestämisen täydennyskoulutuksena ja muun täydennyskoulutuksen järjestämisen. Täydennyskoulutus järjestetään lähtökohtaisesti liiketaloudellisin perustein eli täydennyskoulutuksena järjestettävää koulutusta on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön perusteella myydä. Lisäksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa tutkintoon johtavan koulutuksen myynnin tilauskoulutuksena ja ammatillisesta koulutuksesta poiketen tilauskoulutukseen osallistumisen myös EU-kansalaisille. Tilauskoulutuksessa koulutuksen tilaaja valitsee opiskelijaryhmän, joka koulutukseen osallistuu. Palvelukeskuksen tavoitteena on rahoittaa koulutuskokonaisuuksia alueiden, toimialojen ja kansalaisten tarpeisiin, ei yksittäisille etukäteen

---

<sup>10</sup> Asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

<sup>11</sup> KOMMISSION ASETUS (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

valituille henkilöille. Tilauuskoulutus ei siten soveltuisi palvelukeskuksen pääasialliseksi toimintatavaksi.

Ammatillista koulutusta tai vapaata sivistystyötä järjestävät toimijat ovat joko julkisia (useimmiten kuntia tai kuntayhtymiä) tai yksityisoikeudellisia. Kuntien ja kuntayhtymien tulee kuntalain 126 §:n mukaan pääsääntöisesti yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta. Taloudellista toimintaa eivät ole lakisääteiset tehtävät, kuten opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa edellyttävä tai luvassa määrätyn tehtävän järjestämistä koskeva toiminta. Taloudellista toimintaa taas on esimerkiksi ELY-keskuksille myytävä työvoimakoulutus, asiantuntijapalvelut ja kuntoutus sekä osallistuminen tarjouskilpailuun, pois lukien tarjouskilpailut, joissa kyseessä on opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa edellyttävä tai luvassa määrätyn tehtävän järjestämistä koskeva toiminta. Kuntalain 127 §:n mukaan kuntien ei tarvitse yhtiöittää toimintaa, mikäli lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun. Kuntien ja kuntayhtymien järjestämistä- tai ylläpitämisluvat taas koskevat vain kyseistä kuntaa tai kuntayhtymää, eivätkä niiden omistamat yhtiöt voi järjestää lupaan perustuvaa säänneltyä koulutusta.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Helmikuussa 2019 julkaistussa TEAS-selvityksessä<sup>12</sup> on tarkasteltu malleja, joilla eräät Suomen keskeiset, korkean teknologian verokkimaat ovat reagoineet työn murrokseen sekä kehittäneet jatkuvan oppimisen rakenteita. Tarkemman tarkastelun kohteena olivat Tanska, Irlanti, Etelä-Korea, Alankomaat ja Singapore. Lisäksi Sitran toimeksiannosta on selvitetty Ranskan mallia. TEAS-selvityksen tulokset perustuivat kirjallisuuskatsaukseen, kotimaisten ja kansainvälisten koulutuksen asiantuntijoiden haastatteluihin sekä asiantuntijatyöpajoihin.

Kansallinen strategia ja keskeisten toimenpiteiden nimeäminen tai konseptointi ja priorisointi oli nähty tärkeäksi oppimisen ja opiskelun kulttuurua ja asenteita muuttavaksi Tanskassa, Irlannissa ja Singaporessa. Osaamisen kehittämisen kannusteina on käytössä myös koulutustili-tyyppisiä ratkaisuja Ranskassa, Hollannissa ja Singaporessa. Kaikki maat olivat ottaneet digitaalisia mahdollisuuksia käyttöön koulutusta koskevan informaation, uraohjauksen ja oppimismahdollisuuksien kokoamisessa ja lisäämisessä tarkoituksena lisätä koulutukseen osallistumista ja saavutettavuutta. Työn ja koulutuksen yhteensovittamisen haasteeseen kaikissa tarkastelluissa maissa on vastattu hyvin samankaltaisilla keinoilla kuin Suomessa: modulaarisuuden ja osakaikisten opiskelumahdollisuuksien lisäämisellä ja yrityksille räätälöidyillä koulutuksilla.

Opiskelun suunnitelmallisuuden parantamiseen tähtäviä ratkaisuja oli vaikeampi tunnistaa. Poikkeuksena on Ranska, jossa on otettu käyttöön kahden vuoden välein työpaikoilla tapahtuvat haastattelut, joissa käsitellään myös osaamisen kehittämistä. Tanskassa osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta pyritään lisäämään kolmikantasopimuksilla, joissa sovitaan myös koulutukseen osallistumisesta. Irlannissa pk-yritysten johdolle tarjotaan konsultointia osaamisen kehittämiseen liittyen.

Kaikissa tarkastelluissa maissa oli pyritty löytämään myös keinoja koulutuksen kohdentamiseen sellaisille aloille, joilla on erityistä osaajapulaa tai henkilöille, jotka tarvitsevat lisää osaamista

---

<sup>12</sup> Olli Oosi, Marika Koramo, Nita Korhonen, Anne-Mari Järvelin, Tuomas Luukkonen, Jarkko Tirronen, Laura Jauhola: A Study on Structures to support Continuous Learning – International Benchmarking. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2019; <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-648-5>

mutta jotka osallistuvat vähän koulutukseen. Useimmiten ratkaisuna oli valtion rahoitus erikseen määriteltäviin koulutuksiin tai kohderyhmille. Irlannissa on tarjolla julkisen koulutusjärjestelmän piirissä maksutonta tai lähes maksutonta täydennyskoulutusta määritellyille ryhmille, rahoitusta tiettyjen alojen yritysten koulutuksiin sekä tukea pk-yrityksille. Tanskassa matalasti koulutetuille on erityisiä tukimuotoja sekä koulutukseen että toimeentuloon. Hollannissa toteutetaan erillisohjelmia aliedustettujen ryhmien kouluttamiseksi työvoimapula-aloille. Singaporessa valtio rahoittaa 70 prosenttia prioriteettialojen määritellyt ehdot täyttävästä koulutuksesta ja lisäksi määriteltävien kohderyhmien maksuja on kyseessä olevassa koulutuksessa alennettu.

OECD:n mukaan Norja sijoittuu kolmannen parhaan joukkoon, kun tarkastellaan työhön liittyvään aikuiskoulutukseen osallistumista (yksilöiden osallistuminen ja työnantajien tarjoama) sekä aikuiskoulutuksen osallisuutta, joustavuutta ja yhdenmukaistamista. Jatkuvan oppimisen edistämiseksi keskeisessä roolissa on ministeriön alainen toimija, Kompetanse Norge, joka on esitetyn palvelukeskuksen kaltainen toimija. Sen tavoitteena on varmistaa kaikkien aikuisten, sekä työssäkäyvien että työttömien, pääsy tarvitsemaansa koulutukseen. Sen tehtäviin kuuluu kehittää yhtenäisiä työkaluja perustaitojen vahvistamiseksi, osaamisen tunnistamiseksi ja ohjauksen kehittämiseksi, tiedon tuottaminen ja yhdistäminen eri toimijoille, aikuisväestön koulutuksen koordinointi yhdessä alueiden kanssa sekä jatkuvan oppimisen tavoitteiden edistäminen.

## **6 Lausuntopalaute**

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta**

#### **1 luku Yleiset säännökset**

Lain 1 luku sisältäisi palvelukeskuksen organisaatiota, ohjaamista ja johtamista koskevat säännökset. Luvussa säädettäisiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimialasta ja ohjauksesta, tehtävistä, johtajasta ja henkilöstöstä, jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostosta, palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta sekä yhteistyöstä työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa.

1 §. *Toimiala ja ohjaus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimialasta. Ehdotetun säännöksen mukaan Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Momenttiin sisältyisi myös määritelmäsäännös, jonka mukaisesti Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta käytettäisiin laissa jatkossa nimitystä palvelukeskus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen ohjauksesta. Ehdotetun säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö 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. Ehdotetun lain mukaan palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä, mutta sen tehtävistä säädettäisiin erikseen, joten palvelukeskuksen tavoitteista ei sovittaisi Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa. Myöskään palvelukeskuksen ja säännöksen mukaan ohjauksesta vastaavien ministeriöiden välillä ei otettaisi käyttöön talousarvioasetuksessa tarkoitettua tulossopimusmenettelyä. Tulossopimuksen sijasta palvelukeskuksen ohjaus tapahtuisi palvelukeskuksesta annettavan



lain 6 §:n mukaisen palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman kautta. Suunnitelman hyväksymisestä päättäisivät opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus toteutuisi lain 4 §:n 2 momentin mukaisen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston jaetun puheenjohtajuuden kautta sekä palvelukeskuksen toimintamäärärahamomentin yhteisen valmistelun kautta.

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

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen organisatorisesta asemasta. Ehdotetun säännöksen mukaan palvelukeskus toimisi Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ssä tarkoitettuna erillisyyksikkönä. Erillisyyksiköllä tarkoitetaan toiminnallisesti ja organisatorisesti itsenäistä hallinnollista yksikköä, jonka tehtävät ja toimivalta on määritelty erillisyyksikköä koskevassa laissa.

Opetushallituksen erillisyyksiköistä säädetään Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ssä. Erillisyyksikön asema otettaisiin huomioon Opetushallituksen työjärjestyksessä. Opetushallituksen työjärjestyksessä ei kuitenkaan määrättäisi Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen tehtävien ratkaisuvallasta tai valmistelusta Opetushallituksen hallintoviraston hoitamia hallinto- ja muita tukipalveluja lukuun ottamatta. Opetushallituksen pääjohtajalla tai johtokunnalla ei olisi toimivaltaa palvelukeskukselle säädettyjen tehtävien osalta.

**2 §. Palvelukeskuksen tehtävät.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tehtävistä. Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n mukaan erillisyyksikön tehtävistä säädetään erikseen. Palvelukeskuksen tehtävien sisältöä on kuvattu laajemmin myös hallituksen esityksen jaksossa 4.1 Keskeiset ehdotukset.

Ehdotetun 1 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi. Palvelukeskus kokoaisi tietoa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluista sekä niihin liittyvistä hyvistä toteuttamismalleista sekä tukisi ko koamansa tiedon pohjalta alan toimijoita. Palvelukeskus kehittäisi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita esimerkiksi koulutuksen aikaisen tuen ja koulutukseen hakeutumisen motivoinnin osalta.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi. Nykyisin osaamistarpeiden ennakoinnista säädetään useissa eri toimijoita koskevissa laeissa. Opetushallituksesta annetun lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tulee ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 125 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjän tulee ennakoida toiminta-alueensa osaamistarpeita ottaen huomioon toiminta-alueen työvoiman tarve ja väestökehitys. Alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 17 §:ssä maakunnan liitoille on annettu tehtäväksi vastata alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua. Lisäksi KEHA-keskus ja ELY-keskukset tuottavat perustehtäviinsä liittyen etenkin lyhyen aikavälin seuranta ja ennakointitietoa työn ja

työvoiman kysynnän ja tarjonnan sekä niihin liittyen työvoima- ja osaamispalveluiden tarpeiden muutoksista.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annettavassa laissa ei säädettäisi tarkemmin palvelukeskuksen toteuttaman osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin suhteesta muiden toimijoiden lakisääteisiin ennakointitehtäviin. Ennakointitoiminta on luonteeltaan muuntuva suhteessa työmarkkinoiden tilanteeseen ja valtakunnalliseen ja alueelliseen väestökehitykseen. Lisäksi ennakoinnin menetelmät ja toimintatavat muuttuvat jatkuvasti. Säännöksen liian tarkka muotoilu voisi hankaloittaa toiminnan tarkoituksenmukaista organisointia palvelukeskuksessa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa.

Palvelukeskuksen pääasiallinen työmuoto ennakoinnissa olisi tiedon analyysi ja johtopäätösten tekeminen työikäisen väestön tarpeiden näkökulmasta. Ennakointitehtävään liittyisi läheisesti tiedon julkistaminen helppokäyttöisillä sähköisillä välineillä.

Ehdotetun *3 kohdan* mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta. Valtionavustusten myöntämisestä ja koulutuspalveluiden hankinnasta säädettäisiin tarkemmin lain 2 luvussa.

Ehdotetun *4 kohdan* mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus tukisi alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistäisi niiden vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä. Lisäksi palvelukeskus tukisi yritysten kilpailukykyä sekä alueiden elinkeinojen kehittymistä ja alueiden erityispiirteitä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tietotuotannolla ja muilla verkostojen tukitoimilla edistää alueella toimivien osaamisen ja työllisyyden palveluiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Palvelukeskus huolehtisi siitä, että verkostoissa olisivat edustettuina kaikki työmarkkinoiden muutokseen vastaamiseksi tarvittavat relevantit tahot. Palvelukeskus ei pääsääntöisesti perustaisi uusia verkostoja, vaan yhteistyö rakennettaisiin olemassa olevien verkostojen varaan. Palvelukeskus voisi säännöksen mukaan tukea myös valtakunnallisten verkostojen toimintaa silloin kun se toiminnan luonteen ja tavoitteiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista.

Pykälän *2 momentissa* olisi säännös, jonka mukaan palvelukeskuksella voisi olla myös muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä.

**3 §. Johtaja ja henkilöstö.** Pykälän *1 momentin* mukaan palvelukeskuksessa olisi johtaja, joka johtaisi palvelukeskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittäisi johtajan. 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.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin johtajan ratkaisuvallasta. Ehdotetun säännöksen mukaan johtaja ratkaisisi palvelukeskuksessa ratkaistavat asiat, jos muuta ei ole säädetty tai erillisyyksikön työnjaossa määrätty. Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan johtaja vahvistaisi erillisyyksikön tehtäviä koskevan työnjaon. Johtajan

tehtävänä olisi johtaa keskuksen toimintaa sen tehtäväalueilla ja vastata keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta, päättää avustuksista ja hankinnoista sekä kehittämishankkeiden käynnistämisestä 5 §:n mukaisen toiminnan vuosittaisia painopisteitä ja voimavarojen suuntaamista koskevan suunnitelman (toimintasuunnitelman) ja valtion talousarviossa toimintaan osoitettujen määrärahojen puitteissa sekä laatia esitys palvelukeskusta koskevaksi talousarvioesitykseksi.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen säännös, jonka mukaan henkilöstön nimittämisestä ja ottamisesta sekä kelpoisuusvaatimuksista säädetään Opetushallituksesta annetussa laissa. Opetushallituksesta annetun lain voimassa olevan 6 a §:n 3 momentin mukaan erillisyyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa yksikön esimies. Mainitun lain 7 §:n mukaan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Johtajan ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin sovellettaisiin siis Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2016) 3 §:n 1 momentissa säädettyä. Mainitun säännöksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena erillisyyksikön johtajalla on ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtäväalaaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Opetusneuvoksella, kouluneuvoksella, tutkintosihteerillä sekä näitä virka-asemaltaan vastaavalla viraston virkamiehellä kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys viran tehtäväalaaan.

**4 §. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston nimittäminen, kokoonpano ja päätösvalta.** Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksen yhteydessä toimisi jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Valtioneuvosto nimittäisi neuvoston enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 4 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädettyt asiat, jotka koskevat jäsenten ja asiantuntijoiden määräämistä lautakuntiin, neuvostoihin ja muihin niihin verrattaviin toimielimiin, joilla on muita kuin valmistelutehtäviä.

Viranomaistoimintaa voisivat tehdä sekä palvelukeskus että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomainen on laissa säädettyä tai lakiin perustuvaa päätösvaltaa tai muuta toimivaltaa käyttävä yksikkö tai toimielin. Asiasta riippuen viranomaisena voi toimia virasto, viraston osa tai viraston palveluksessa oleva yksittäinen virkamies. Viranomaisena voi toimia myös lautakunta, työryhmä, komitea tai muu toimielin.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin neuvoston kokoonpanosta. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvostossa olisi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 12 muuta jäsentä. Neuvoston puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimisivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajat siten, että vuorovuosin toisen ministeriön edustaja toimisi puheenjohtajana ja toisen ministeriön edustaja varapuheenjohtajana. Puheenjohtajuuskausien jakaantumisesta päätettäisiin samassa yhteydessä, kun valtioneuvosto nimittää neuvoston uudelle toimikaudelle. Varapuheenjohtaja osallistuisi jäsenenä neuvoston kokouksiin, jos hän ei toimi kyseisen kokouksen puheenjohtajana.

Ehdotetun säännöksen mukaan neuvoston jäsenenä tulisi olla sosiaali- ja terveysministeriön edustaja ja valtiovarainministeriön edustaja. Muut jäsenet olisivat työelämän edustajia. Työelämän edustajien kattavuuden turvaamiseksi työelämän edustajina tulisi olla saman verran sekä työnantajien että työntekijöiden edustajia.

Asiat neuvoston päätöksentekoa tai muuta käsittelyä varten valmisteltaisiin palvelukeskuksessa. Palvelukeskuksen johtajan ja henkilöstön läsnäolo- ja puheoikeudesta neuvoston kokouksissa ei olisi tarpeen säätää erikseen. Palvelukeskuksen johtaja ja työnjaon mukaan myös muu palvelukeskuksen henkilöstö toimisi esittelijänä neuvoston kokouksissa neuvoston päätösvaltaan

kuuluissa asioissa. Neuvoston sihteereistä ei säädettäisi erikseen, vaan palvelukeskuksen henkilöstö toimisi neuvoston sihteereinä. Neuvosto voisi kutsua kokouksiinsa kuultavaksi tarpeen mukaan myös muita asiantuntijoita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin neuvoston päätösvaltaisuudesta. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvoston olisi päätösvaltainen, kun puheenjohtajan lisäksi läsnä olisi vähintään puolet muista jäsenistä. Päätösvaltaisuuksen määrittelyssä kokouksessa läsnä oleva varapuheenjohtaja luettaisiin muuksi jäseneksi.

**5 §. *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävät.*** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävistä.

Ehdotetun 1 kohdan mukaan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävänä olisi palvelukeskuksen toiminnan strateginen suunnittelu. Keskeinen strategisen suunnittelun väline olisi ehdotetun 3 kohdan mukaisen palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmaa ja sen muuttamista koskevan esityksen laatiminen.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi päättää laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi laatia esitys 6 §:ssä tarkoitettua palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista. Neuvoston laatisi esityksen kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista palvelukeskuksen johtajan esittelyn pohjalta.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi päättää palvelukeskuksen vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta. Tämä tarkoittaisi palvelukeskuksen toiminnan vuosittaisten painopisteiden asettamista ja voimavarojen suuntaamista valtion talousarviossa toimintaan osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa neuvoston toimintaa tukevia jaostoja. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvosto voisi asettaa toimintansa tueksi jaostoja, joihin kuuluisi myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä. Neuvosto ei kuitenkaan voisi delegoida päätösvaltaansa jaostoille.

**6 §. *Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma.*** Pykälässä säädettäisiin palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta. Ehdotetun säännöksen mukaan kehittämissuunnitelma sisältäisi toiminnan tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Kehittämissuunnitelma laadittaisiin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sitä voitaisiin tarkistaa voimassaolokauden aikana. Ehdotetun säännöksen mukaan Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyisivät kehittämissuunnitelman ja sen muutokset. Lain 5 §:ään ehdotetun säännöksen mukaisesti jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävänä olisi laatia esitys palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista.

**7 §. *Yhteistyö työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa.*** Ehdotetun säännöksen mukaan palvelukeskuksen tulisi tehdä yhteistyötä ELY-keskusten kanssa. Yhteistyövelvoite olisi tärkeää esimerkiksi valtionavustusten ja hankintojen koordinoimiseksi ELY-keskusten toteuttaman työvoimakoulutuksen hankintojen kanssa. Yhteistyövelvoite kattaisi myös yhteistyön KEHA-keskuksen kanssa siltä osin kuin KEHA-keskus hoitaisi yhteistyövelvoitteen piiriin kuuluvia ELY-keskusten tehtäviä.

## 2 luku **Koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustukset ja hankinta**

Lain 2 luvussa säädettäisiin koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämisestä sekä hankinnasta.

**8 §. Valtionavustusten myöntäminen.** Palvelukeskuksen tehtäviin kuuluvien valtionavustusten myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia, ellei palvelukeskuksesta annettavassa laissa toisin säädettäisi. Palvelukeskus toimisi valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Valtionavustukset myönnettäisiin valtionavustuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisavustuksina.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mihin koulutuksiin ja muihin toimintoihin palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta. Ehdotetun 1 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen ja tutkinnon osien järjestämiseen. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:n mukaan ammatillisia tutkintoja ovat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Ammatilliset tutkinnot muodostuvat tutkinnon osista. Pykälään ehdotetun 2 momentin mukaisesti valtionavustusta voitaisiin vain erityisestä syystä myöntää kokonaisen tutkinnon järjestämiseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 63 §:ssä säädetään opiskeluvalmiuksia tukevista opinnoista. Säännöksen mukaan osana tutkintokoulutusta voidaan tutkinnon perusteissa määrätyn lisäksi järjestää opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja. Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen tarkoituksena on, että opiskelija hankkii sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen ja osoittaa osaamisensa näytössä tai muulla tavoin. Koulutuksen järjestäjä päättää opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen järjestämisestä ja sisällöstä. Opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot järjestetään osana tutkintokoulutusta ja niitä voitaisiin järjestää myös valtionavustuksilla rahoitetun tutkintokoulutuksen yhteydessä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan järjestämisluvassa määrätään tutkinnot, joita koulutuksen järjestäjällä on oikeus myöntää ja joihin se voi järjestää tutkintokoulutusta. Lain 27 §:n 1 momentissa säädetään niin sanotusta laajennetusta oppisopimuskoulutuksen koulutustehtävästä, jonka mukaan järjestämisluvassa voidaan määrätä oikeudesta järjestää lain 30 §:ssä tarkoitetun koulutuksen hankinnan kautta oppisopimuskoulutuksena kaikkia ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja. Valtionavustusta voitaisiin myöntää myös laajennetun oppisopimuksen koulutustehtävän mukaisen tutkintokoulutuksen ja tutkintojen järjestämiseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään myös ammatilliseen koulutukseen valmentavasta koulutuksesta (VALMA), työhön ja itsenäiseen elämään valmentavasta koulutuksesta (TELMA) sekä muusta ammatillisesta koulutuksesta. Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia on muutettu siten, että siitä kumotaan ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta koskevat säännökset 1.8.2022 lukien (laki 1218/2020). Ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus yhdistetään uuteen tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen, josta säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020). Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaan muuna ammatillisena koulutuksena voidaan järjestää ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen sekä ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta, joka valmistaa ansio- ja liikennelentäjän tehtäviin, lennonjohtajan tehtäviin tai kaupunkiraideliikenteen kuljettajien tehtäviin. Näihin edellä mainittuihin koulutuksiin valtionavustusta ei

voitaisi myöntää. Valtionavustusta ei voitaisi myöntää myöskään henkilöstökoulutuksena tai työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset. Lain 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan oppilaitoksen ylläpitämiseen.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta yliopistolain 7 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkintojen osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen. Yliopistolain 7 §:n 1 momentin mukaan yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä, taiteellisia ja ammatillisia jatkotutkintoja. Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Valtionavustusta ei voitaisi myöntää täydennyskoulutukseen eli liiketaloudellisesti hinnoiteltuun koulutuksen myyntiin.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammattikorkeakoululain 10 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, ammatillisen opettajankoulutuksen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä maahanmuuttajille tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen. Ammattikorkeakoululain 10 §:n mukaan ammattikorkeakoulussa annetaan sille myönnetyn toimiluvan rajoissa korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta ja ammatillista opettajankoulutusta. Ammattikorkeakoulu voi järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Valtionavustusta ei voitaisi myöntää täydennyskoulutukseen eli liiketaloudellisesti hinnoiteltuun koulutuksen myyntiin. Ammattikorkeakoulu voi lisäksi järjestää maahanmuuttajille maksutonta koulutusta, jonka tavoitteena on antaa kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammattikorkeakouluopintoja varten.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaan toimintaan. Tällä toiminnalla tarkoitettaisiin toimia, joilla kannustettaisiin ja motivoitaisiin eri väestöryhmiä osallistumaan koulutukseen ja tuettaisiin heitä koulutuksen suorittamisessa. Valtionavustusta voitaisiin myöntää esimerkiksi opiskelija-rekrytoinnin kehittämiseen ja hakevaan toimintaan, ennen opintojen aloittamista tapahtuvan opiskelumotivaatiota kasvattavan toiminnan tukemiseen sekä alavalinnan osuvuuden parantamiseen. Hakevalla toiminnalla tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joilla motivoidaan ihmisiä osallistumaan koulutukseen ja yhteistyössä pohditaan, millainen osaamisen kehittäminen parhaiten sopisi hänen tavoitteisiinsa ja olisi jäljellä olevan työuran kannalta tarkoituksenmukaisinta.

Valtionavustuksilla voitaisiin tukea myös eri koulutusmuotojen yhteistyönä toteutettavia hankkeita. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja vapaan sivistystyön taikka ammatillisen koulutuksen järjestäjän ja korkeakoulun yhteistyössä toteuttamat hankkeet. Yhteishankkeissa olisi aina yksi päävastuullinen hakija, joka vastaisi hankkeen tuloksellisesta toteuttamisesta. Vastuullinen hakija vastaisi myös tässä laissa koulutuksen järjestäjälle säädettävistä tehtävistä, kuten opiskelijavalinnan toteuttamisesta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kokonaisen ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittamiseen johtavan koulutuksen järjestämiseen valtionavustusta voitaisiin myöntää vain erityisestä syystä. Palvelukeskus rahoittaisi pääasiassa lyhytkestoista täydennyskoulutustyyppistä koulutusta, joka muodostuisi tutkinnon osien suorittamisesta. Kokonaisen tutkinnon suorittamiseen valtionavustusta voitaisiin säännöksen mukaisesti myöntää vain erityisestä syystä. Kokonaisen tutkinnon suorittaminen palvelukeskuksen rahoittamana voisi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun se työssä pysymisen, työpaikan vaihdon tai muun tuottavuuteen liittyvän syyn takia on tarkoituksenmukaista. Korkeakoulujen osalta avustuksilla ei kuitenkaan tuettaisi koko tutkinnon suorittamisen edellyttämiä opintoja, vaan esimerkiksi tutkintoa täydentävien opintojen suorittamista, muuntokoulutustyyppisissä opinnoissa tai alan vaihtoon tähtäävää rinnakkaisen tutkinnon suorittamista verrattain lyhytkestoisilla opinnoilla.

Pykälän 3 *momentin* mukaan myönnettäessä valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen tulisi ottaa huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 32 c §:ssä tarkoitettujen varainhoitovuoden tavoitteellisten opiskelijavuosien riittävyys koulutuksen järjestämiseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 c §:ssä säädetään ammatillisen koulutuksen rahoituksen suoritepäätöksellä päätettävistä tavoitteellisista opiskelijavuosista. Mainitun säännöksen 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö päättää koulutuksen järjestäjän varainhoitovuoden tavoitteellisen opiskelijavuosien määrän sekä siihen sisältyvän työvoimakoulutuksen tavoitteellisen opiskelijavuosien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan ministeriö voi lisätä koulutuksen järjestäjän tavoitteellista opiskelijavuosien määrää tai työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen tavoitteellista opiskelijavuosien määrää varainhoitovuoden aikana.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle varainhoitovuonna myönnettävä perusrahoitus perustuu suoritepäätöksellä ja mahdollisella lisäsuoritepäätöksellä päätettyyn tavoitteelliseen opiskelijavuosimäärään. Varainhoitovuoden rahoitusta ei tarkisteta varainhoitovuoden toteutuneen opiskelijavuosimäärän mukaiseksi, vaan mahdolliset poikkeamat tavoitteellisesta opiskelijavuosimäärästä otetaan huomioon seuraavien vuosien suoritepäätöksen tavoitteellisesta opiskelijavuosimäärästä päätettäessä. Päällekkäisen rahoituksen estämiseksi valtionavustusten myöntämisessä tulisi ottaa huomioon se, riittääkö suoritepäätöksen mukainen tavoitteellinen opiskelijavuosimäärä koulutuksen järjestämiseen. Koulutuksen järjestäjän toteutunutta opiskelijavuosimäärää on mahdollista seurata reaaliaikaisesti opetushallinnon tilastopalvelu Vipusesta. Valtionavustusta ei pääsääntöisesti olisi perusteltua myöntää, jos on todennäköistä, että koulutuksen järjestäjä voisi järjestää kyseistä koulutusta myös suoritepäätöksen mukaisten tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. Arvio tästä tehtäisiin hakemuksen käsittelyhetkellä olevien tietojen perusteella.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin myönnettävän valtionavustuksen määrästä. Ehdotetun säännöksen mukaan valtionavustuksen tulisi kattaa 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetun koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset. Valtionavustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan valtionavustuslain sijasta. Ehdotettu 4 momentin säännös olisi poikkeus valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan muu kuin valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa (apuraha, stipendi tai avustus hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen) tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Palvelukeskuksen säänneltyyn koulutustoimintaan myöntämien valtionavustusten tulisi kattaa koulutus-

toiminnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset, jotta palvelukeskuksen rahoittamana järjestettävä koulutus ei vähentäisi valtionosuusrahoituksen tai korkeakoulujen perusrahoituksen järjestettävän sisällöltään vastaavan koulutuksen resursseja.

Tietyissä tilanteissa palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen voitaisiin kuitenkin sisällyttää opiskelijan maksuosuus. Opiskelijoilta perittäviä maksuja koskeva säännös olisi lain 14 §:ssä. Jos valtionavustuksella rahoitettavaan koulutukseen sisältyisi opiskelijan maksuosuus, tämä tulisi ottaa huomioon myönnettävän valtionavustuksen määrässä.

**9 §. Koulutus- ja osaamispalveluiden hankinta.** Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskus voisi hankkia koulutusta ja muita osaamispalveluita. Hankinnoissa noudatettaisiin lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki* sekä kilpailulakia (948/2011).

Säänneltyä koulutusta voitaisiin hankkia vain silloin, kun kyseisen koulutuksen myyminen lii- ketaloudellisin perustein on koulutusta koskevan ja muun lainsäädännön mukaan mahdollista. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi järjestää laissa tarkoitettuja tutkintoja ja tutkinnon osia maksullisena palvelutoimintana, jos kyseessä on 30 §:ssä tarkoitettu koulutuksen hankinta. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 30 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia järjestämisluvassa määrättyjen tutkintojen osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta, järjestämisluvan mukaista muuta koulutusta sekä 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua oppisopimuskoulutusta muun muassa toiselta ammatillisen koulutuk- sen järjestäjältä. Tutkintoja ja tutkinnon osia ei voi myydä muissa tilanteissa. Palvelukeskus voisi rahoittaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja tutkintoja ja tut- kinnon osia vain valtionavustusten kautta. Muuta ammatillista koulutusta voitaisiin puolestaan ehdotetun säännöksen nojalla hankkia.

Yliopistolain 7 §:n ja ammattikorkeakoululain 10 §:n mukaan korkeakoulut voivat myydä tut- kinnon osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena sekä muuta täydennyskoulutusta lii- ketaloudellisin perustein. Tutkinnon osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen voitaisiin siis myöntää palvelukeskuksesta annettavan lain 8 §:n mukaisesti valtionavustusta ja lisäksi tutkin- non osia sisältävää koulutusta voitaisiin myös hankkia ehdotetun 9 §:n 1 momentin nojalla. Muuta kuin tutkinnon osia sisältävää täydennyskoulutusta voitaisiin vain hankkia. Täydennys- koulutusta voivat järjestää sekä korkeakoulut että niiden omistamat yhtiöt ja tytäryhtiöt.

Yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä säädetään tilauskoulutuksesta. Yli- opistolain ja ammattikorkeakoululain tilauskoulutusta koskevien säännösten mukaan korkea- koulu voi järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että kou- lutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalai- nen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Tilauskoulutuksessa koulutusta hankitaan tietyille opiskelijaryhmälle, jonka valitsee ja määrittelee koulutuksen tilaaja. Tilaus- koulutusta koskevaa säännöstä sovelletaan vain tutkintokoulutuksen eli koko tutkinnon järjes- tämiseen. Palvelukeskuksen toteuttama koulutuksen hankinta ei täyttäisi korkeakoululaeissa säädetyn tilauskoulutuksen tunnusmerkkejä, koska ehdotettavan lain mukaan tutkintoon johta- vassa koulutuksessa koulutuksen järjestäjä vastaisi opiskelijavalinnan toteuttamisesta ja opis- kelijaksi ottamisesta. Hankinnan osalta ehdotetaankin säädettäväksi, että lain 8 §:n 2 momen- tissa tarkoitettua korkeakoulututkinnon hankintaan sovellettaisiin, mitä yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä säädetään tilauskoulutuksesta. Palvelukeskus voisi siis hank- kia myös korkeakoulujen tutkintokoulutusta, mutta tällöin noudatettaisiin korkeakoulujen ti- lauskoulutusta koskevia säännöksiä.



Palvelukeskus voisi hankkia myös sellaista tutkintoon johtamatonta koulutusta, jota ei voida rahoittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädettyinä valtionosuutena, vapaan sivistystyön laissa säädettyinä valtionosuutena taikka yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa säädettyinä toiminnan perusrahoituksena. Palvelukeskuksen hankintojen tarjouskilpailuihin voisivat osallistua yksityiset ammatillisen koulutuksen järjestäjät, yksityiset vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät, kunnallisten koulutustoimijoiden tytäryhtiöt, korkeakoulut, korkeakoulujen tytäryhtiöt sekä muut palveluntuottajat.

Koulutusta voitaisiin järjestää myös usean toimijan yhteistyönä. Yhteishankkeissa olisi aina yksi päävastuullinen sopijaosapuoli, joka vastaisi hankkeen tuloksellisesta toteuttamisesta. Vastuullinen sopijaosapuoli vastaisi myös tässä laissa koulutuksen järjestäjälle säädettyistä tehtävistä. Palvelukeskus voisi hankkia myös 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa. Kyseisestä toimintaa voitaisiin siis rahoittaa sekä valtionavustusten kautta että koulutus- ja osaamispalveluiden hankintana.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hankintojen laatuvaatimuksissa huomioon otettavista seikoista. Hankintalain 68 §:n 1 kohdan mukaan tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa, ehdokkaille osoitetussa kutsussa tai niiden liitteissä on oltava hankinnan kohteen määrittely tai hankokuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset. Ehdotetun säännöksen mukaan hankinnan kohteeseen liittyvissä laatuvaatimuksissa olisi otettava erityisesti huomioon koulutus- tai osaamispalvelun laatu, resursointi ja vaikuttavuuden seuranta. Hankinnan kohteen laatuvaatimukset määriteltäisiin tarkemmin hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä, mutta säännöksellä ohjattaisiin, mitä tekijöitä laatuvaatimusten asettamisessa tulisi erityisesti ottaa huomioon.

### 3 luku **Koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset**

Lain 3 luku sisältäisi koulutuksen järjestämiseen liittyvät säännökset. Luvussa säädettäisiin opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä, opiskelijavalinnan toteuttamisesta ja opiskelijaksi ottamisesta. Lisäksi luvussa säädettäisiin opiskelijalta perittävistä maksuista, tiedonsaannista, koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tiedottamisesta sekä muutoksenhausta.

**10 §. Koulutusta koskevan lainsäädännön soveltaminen.** Pykälässä säädettäisiin, että järjestetäessä 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua koulutusta taikka 9 §:n nojalla yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua tutkinnon osia sisältävää koulutusta, koulutuksen järjestämiseen sekä opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovellettaisiin, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään, ellei tässä laissa toisin säädettäisi. Lain 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdissa säädettäisiin niin sanotun säännellyn koulutuksen järjestämisestä, jossa koulutuksen järjestämiseen sekä opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin olisi perusteltua soveltaa samoja säännöksiä, joita sovelletaan myös valtionosuusrahoituksella tai korkeakoulujen perusrahoituksella järjestettävään vastaavaan koulutukseen. Lisäksi 9 §:n nojalla voitaisiin hankkia tutkinnon osia sisältävää koulutusta, jolloin myös olisi perusteltua soveltaa kyseistä koulutusta koskevia yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä.

Ehdotetun säännöksen mukaan koulutusta koskevien lakien mukaisia säännöksiä sovellettaisiin, ellei palvelukeskuksesta annettavassa laissa toisin säädettäisi. Palvelukeskuksesta annettavan lain 11 §:ssä säädettäisiin opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä, 12 §:ssä opiskelijavalinnan toteuttamisesta ja opiskelijaksi ottamisesta päättämisestä ja 14 §:ssä opiskelijalta perittävistä maksuista. Nämä edellä mainitut säännökset osittain poikkeaisivat koulutusta koskevien lakien säännöksistä.

**11 §. Opiskelijaksi ottamisen edellytykset.** Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 38 §:n mukaan opiskelijaksi voidaan ottaa hakija, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän tai jolla koulutuksen järjestäjä muutoin katsoo olevan riittävät edellytykset tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen tai tutkinnon suorittamiseen. Kyseistä säännöstä sovelletaan kaikkeen ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun koulutukseen. Kelpoisuudesta korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin ja erikoistumiskoulutukseen säädetään yliopistolain 37 §:ssä ja kelpoisuudesta ammattikorkeakouluopin-  
toihin ammattikorkeakoululain 25 §:ssä. Mainittuja kelpoisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan vain tutkintoon johtavaan koulutukseen ja muuhun kyseisissä säännöksissä määriteltyyn koulutukseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 39 §:n mukaan opiskelijaksi ottamisessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kyseistä säännöstä sovelletaan kaikkeen ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun koulutukseen. Yliopistolain 36 §:n 3 momentin ja ammattikorkeakoululain 28 §:n 3 momentin mukaan hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan perusteella jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Yliopistolain mainitun säännöksen mukaan lisäksi jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Vapaasta sivistystyössä annetussa laissa ei ole tarkemmin säädetty opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä tai opiskelijavalinnan perusteista.

Palvelukeskuksen rahoittama koulutus suunnattaisiin pääsääntöisesti tietyille kohderyhmälle, joka määriteltäisiin tarkemmin valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa. Koulutuksen järjestäjän tulisi ottaa määritelty kohderyhmä huomioon opiskelijavalinnan toteuttamisessa. Hakijoiden oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin perusteltua säätää opiskelijavalinnan perusteena käytettävistä kohderyhmän rajauksesta myös lain tasolla. Vastaavan tyyppinen säännös kohderyhmän rajauksesta on myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Mainitun lain 5 luvun 3 §:n mukaan työvoimakoulutuksen opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. Säännöksen tavoitteena on kohdentaa työvoimakoulutus sitä tarvitseville henkilöille.

Pykälään ehdotetun säännöksen mukaan opiskelijaksi voitaisiin ottaa henkilö, jolla olisi osaa-  
mistarve ja riittävät edellytykset kyseisen koulutuksen tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen. Säännös tarkentaisi koulutusta koskevan lainsäädännön mukaisia opiskelijaksi ottamisen edellytyksiä. Lisäksi sovellettaisiin, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa tai sen nojalla säädetään opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä tai kelpoisuudesta opintoihin. Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen opiskelijavalinnassa tulisi siis ottaa huomioon sekä kyseisen koulutusmuodon yleiset opiskelijaksi ottamisen edellytykset että ehdotetun säännöksen mukaisesti opiskelijan tarve kyseessä olevan koulutuksen tuottaman osaamisen hankkimiseen. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että opiskelijalla olisi riittävät edellytykset kyseiseen koulutukseen osallistumiseen, esimerkiksi riittävät aiemmat tiedot ja taidot.

Kunkin koulutuksen kohderyhmä määriteltäisiin tarkemmin valtionavustusten myöntämisen tai hankintojen yhteydessä ja kohderyhmä tulisi ottaa huomioon opiskelijavalintaa toteuttaessa. Opiskelijavalinnassa tulee lähtökohtaisesti noudattaa yhdenvertaisia valintaperusteita, mutta palvelukeskuksen järjestämä koulutus tulisi suunnata sellaisille henkilöille, jotka kuuluisivat avustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa tarkemmin määriteltyyn kohderyhmään.

Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen pääasiallinen kohderyhmä olisi työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt. Pykälässä ei kuitenkaan säädettäisi työmarkkina-aseman perusteella mitään kohderyhmää poissulkevaksi. Esimerkiksi työttömät voisivat hakeutua palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisena opiskeluna.

**12 §. Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin opiskelijavalinnan toteuttamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Lisäksi koulutuksen järjestäjän tehtävänä olisi opiskelijavalinnan toteuttaminen. Koulutuksen järjestäjä siis päättäisi, millä tavalla se käytännössä suorittaa haku- ja valintamenettelyyn liittyvät toimenpiteet. Haku voitaisiin toteuttaa esimerkiksi Opintopolku-palvelun kautta tai jättämällä hakemukset suoraan oppilaitokseen. Opiskelijavalinnassa tulisi ottaa huomioon 11 §:ssä säädetyt opiskelijaksi ottamisen edellytykset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen tekemisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi opiskelijaksi ottamisesta. Koulutuksen järjestäjä tekisi siis opiskelijaksi ottamista koskevan muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen hallintolain ja asianomaista koulutusta koskevien muiden säännösten mukaisesti.

Hankintana voitaisiin järjestää niin sanottua sääntelemätöntä koulutusta, johon ei sovellettaisi asianomaista koulutusta koskevaa lainsäädäntöä. 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. Palvelukeskuksesta annettavaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös opiskelijaksi ottamisesta näissä tilanteissa, joissa opiskelijaksi ottamiseen ei olisi mahdollista soveltaa koulutusta koskevia lakeja. Ehdotetun 3 momentin mukaan muussa kuin 10 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisesta päättäisi palvelukeskus toimijan valintaesityksen perusteella. Ehdotetulla säännöksellä poikettaisiin 2 momentissa säädetyistä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi opiskelijaksi ottamisesta.

Lain 10 §:ssä tarkoitettua koulutusta olisi kaikki sellainen koulutus, jota rahoitettaisiin valtionavustuksilla. Lisäksi lain 10 §:ssä tarkoitettua koulutusta olisi yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettu tutkinnon osia sisältävä koulutus myös silloin, kun kyseistä koulutusta rahoitetaan hankinnan kautta. 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. Opiskelijaksi ottamisesta päättämistä ei 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 tarkoitettua opiskelijavalinnan toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä, joiden pohjalta se laatisi valintaesityksen. Lain 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta antaa palvelukeskukselle opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot. Palvelukeskuksen tekemään opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus lain 17 §:ssä säädetyin mukaisesti.

Palvelukeskuksen rahoittamaa koulutustoimintaa voitaisiin järjestää myös usean koulutusta järjestävän tahon yhteistyönä. Valtionavustuspäätöksessä ja hankintasopimuksessa määriteltäisiin

päävastuussa oleva toimija, joka vastaisi koulutuksen järjestämisestä. Päävastuullinen toimija vastaisi myös tässä pykälässä säädetyistä opiskelijavalinnan toteuttamista ja opiskelijaksi ottamisesta koskevista tehtävistä.

**13 §.** *Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet muussa koulutuksessa.* Pykälässä säädettäisiin opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa. Ehdotettu säännös olisi tarpeen, koska muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin ei sovellettaisi koulutusta koskevia lakeja.

Ehdotetussa *1 momentissa* säädettäisiin opiskelijan osallistumisoikeudesta koulutukseen sekä osallistumisoikeuden päättymisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa opiskelijalla olisi oikeus saada koulutussuunnitelman mukaista opetusta ja oikeus suorittaa opintoja niiden keston ajan. Ehdotetun säännöksen mukaan osallistumisoikeus päättyisi, jos opiskelija olennaisesti laiminlöisi koulutussuunnitelman mukaiset opinnot ilman hyväksyttävää syytä. Palvelukeskus antaisi päätöksen osallistumisoikeuden päättymisestä koulutuksen järjestäjän esityksen perusteella. Palvelukeskus antaisi osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen siis vastaavassa tilanteessa, joissa se ehdotetun 12 §:n 3 momentin mukaisesti päättäisi myös opiskelijaksi ottamisesta. Lain 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta antaa palvelukeskukselle osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot. Osallistumisoikeuden päättymistä koskevaan päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus lain 17 §:ssä säädetyin mukaisesti.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin opiskelijan oikeudesta saada todistus sekä todistuksen sisällöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjä antaisi opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistuksesta tulisi käydä ilmi koulutuksen laajuus ja keskeinen sisältö. Säännöstä sovellettaisiin vain muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa, sillä 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa opiskelijan oikeuteen saada todistus sovellettaisiin koulutusta koskevien lakien todistusta koskevia säännöksiä.

**14 §.** *Opiskelijalta perittävät maksut.* Lähtökohtana on, että palvelukeskuksen rahoittama toiminta olisi opiskelijalle pääsääntöisesti maksutonta. Tietyissä tilanteissa voisi yhdenvertaisuuden vuoksi kuitenkin olla perusteltua, että koulutukseen sisältyisi myös opiskelijan oma maksumuus. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi järjestettäessä erityisammattitutkintokoulutusta, jossa tyypillisesti peritään opiskelijamaksuja.

Pykälässä säädettäisiin, että opiskelijalta voitaisiin periä asianomaisesta koulutuksesta annettussa laissa säädettyjä maksuja, jos perustellusta syystä valtionavustuspäätöksessä näin päätehtään tai hankintapäätöksessä sovitaan. Muissa tilanteissa maksuja ei voitaisi periä. Lain 8 §:n 4 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan mahdollinen opiskelijan maksumuus tulisi ottaa huomioon myönnettävän valtionavustuksen määrässä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 105 §:n 2 momentin mukaan ammattitutkinto- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa sekä kyseisen lain 8 §:ssä tarkoitettussa muussa ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjä voi periä opiskelijalta kohtuullisen opiskelumaksun, jolla katetaan osittain koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Maksujen perusteista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen (1323/2001) 4 §:n mukaan ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa opiskelijalta perittävä maksu voi olla enintään 25 prosenttia koulutuksen järjestäjän arvioimista koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä kustannuksista.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 24 §:n mukaan opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Mainitun säännöksen mukaan maksuja ei kuitenkaan voida periä kotoutumiskoulutuksessa eikä oppivelvollisille tarkoitettussa koulutuksessa.

Yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle pääsääntöisesti maksuttomia. Poikkeuksena tutkintojen maksuttomuuteen ovat mainituissa laeissa säädetty EU/ETA-alueen ulkopuolisten opiskelijoiden lukuvuosimaksut sekä korkeakoulujen tilauskoulutus. Muusta toiminnasta korkeakoulut saavat periä maksuja, joista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1082/2009) ja ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun asetuksen (1440/2014) mukaan korkeakoulun myöntäessä opiskelijalle rajatun oikeuden suorittaa tutkintoihinsa kuuluvia opintoja avoimina yliopisto-opintoina, avoimina ammattikorkeakouluopintoina tai muutoin erillisinä opintoina ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta, se saa periä opiskelijalta näistä opinnoista enintään 15 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä. Korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksessa opiskelijalta saadaan periä enintään 120 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä. Korkeakoulujen järjestäessä täydennyskoulutusta, se perii opiskelijalta tai koulutuksen tilaajalta liiketaloudellisesti hinnoitellun maksun. **15 §. Tietojensaanti.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että koulutuksen järjestäjän tulisi pyynnöstä toimittaa salassapitosäännösten estämättä palvelukeskukselle sen määräämät koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Sisällöltään vastaava säännös tietojen toimittamisvelvollisuudesta opetushallintoviranomaisille on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 108 §:n 3 momentissa, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n 2 momentissa. Yliopistolain 51 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 45 §:ssä puolestaan säädetään vastaavasta tietojen toimittamisvelvollisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriölle. Ehdotettu säännös koskisi sekä julkisen valvonnan alaisia koulutustoimijoita että muita palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen järjestäjiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tiedonsaantioikeudesta tilanteessa, jossa palvelukeskus lain mukaan tekee päätöksen opiskelijaksi ottamisesta tai osallistumisoikeuden päättymisestä koulutuksen järjestäjän valintaesityksen perusteella. Palvelukeskuksen tulisi tällöin saada välttämättömät tiedot kyseisten päätösten tekemiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi antaa palvelukeskukselle 12 §:n 3 momentissa tarkoitettua opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen ja 13 §:n 1 momentissa tarkoitettua osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot.

**16 §. Koulutustarjonnasta tiedottaminen.** Pykälässä säädettäisiin, että palvelukeskuksen ja koulutuksen järjestäjän olisi tiedotettava koulutustarjonnasta ja muista osaamispalveluista. Olisi tärkeää, että koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden kohderyhmällä olisi mahdollisuus saada tietoa tarjolla olevasta koulutuksesta kattavasti ja helposti yhdestä paikasta. Palvelukeskuksen tulisi tiedottaa rahoittamastaan koulutuksesta ja muista osaamispalveluista esimerkiksi verkkosivuillaan. Koulutuksen järjestäjät vastaisivat opiskelijavalinnan toteuttamisesta, joten tarkemmat tiedot koulutuksesta ja muista palveluista olisivat esimerkiksi Opintopolku-palvelussa taikka koulutuksen järjestäjän tai osaamispalvelun järjestäjän omilla verkkosivuilla.

**17 §. Muutoksenhaku.** Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevaan päätökseen muussa kuin lain 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa. Lain 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa näihin päätöksiin sovellettaisiin koulutusta koskevien lakien mukaisia muutoksenhakusäännöksiä.

Ehdotetun säännöksen mukaan lain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettua opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovellettaisiin, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa

laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen. Lain 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen muutoksenhaakuun sovellettaisiin, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijan eronneeksi katsomista koskevaan päätökseen.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:n mukaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta muun muassa silloin, jos päätös koskee opiskelijaksi ottamista tai opiskelijan katsomista eronneeksi. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 112 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa toisin säädetä. Lain 114 §:n mukaan oikaisuvaatimus ja valitus hallintotuomioistuimeen oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Lain 116 §:ssä säädetään valituskiellosta, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu 111 §:ssä tarkoitettua asiaa koskeva valitus, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Palvelukeskuksesta annettavan lain 17 §:ssä säädettäisiin lisäksi toimivaltaisesta aluehallintovirastosta. Säännös olisi tarpeen toimivallan selkeyttämiseksi, koska oikaisuvaatimusten käsittelyyn sovelletaan hallintolakia (434/2003), joka ei sisällä yleistä foorumisäännöstä toimivaltaisesta oikaisuvaatimuksen käsittelevästä tahosta. Ehdotetun säännöksen mukaan alueellisesti toimivaltainen olisi se aluehallintovirasto, jonka aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla säädetyllä toimialueella koulutuksen järjestäjän päätoimipaikka sijaitsee. Aluehallintovirastojen toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella (906/2009). Aluehallintovirastojen toimipaikoista säädetään asetuksen 1 §:ssä. Lisäksi asetuksen 6 §:n mukaan aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Palveluyksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat ruotsinkielisen koulutustoimen ja varhaiskasvatuksen tehtävät perustamis- ja investointihankkeita koskevia tehtäviä lukuun ottamatta. Toimialueensa ja tehtävänsä mukaisesti ruotsinkielinen palveluyksikkö käsittelee myös kaikki ruotsinkielistä koulutusta koskevat aluehallintovirastolle osoitetut oikaisuvaatimukset.

#### 4 luku **Voimaantulo**

18 §. *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta.

#### 7.2 Laki Opetushallituksesta

**6 a §.** *Opetushallituksen erillisyksiköt.* Pykälässä säädetään Opetushallituksen erillisyksiköistä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimimisesta Opetushallituksen erillisyksikkönä. Lisäksi säännökseen ehdotetaan tehtäväksi erillisyksiköiden riippumatonta organisatorista asemaa selkeyttäviä muutoksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Opetushallituksen ja erillisyksilöiden välisestä asemasta sekä erillisyksiköiden hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan Opetushallituksen yhteydessä voisi toimia erillisyksiköitä, joista säädetään erikseen. Erillisyksiköistä säädetään kutakin erillisyksikköä koskevassa lainsäädännössä. Ehdotetun säännöksen mukaan Opetushallitus tuottaisi erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopisivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotettu säännös vastaisi Opetushallituksen ja erillisyksiköiden välistä nykyistä toimintamallia, mutta voimassa olevassa laissa ei ole ollut asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä. Ehdotettu säännös täsmentäisi lain tasolla Opetushallituksen ja erillisyksiköiden välisen hallintovirastomallin toteuttamisen peruslähtökohtia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivista tahoista. Opetushallituksen erillisyksikkönä toimisi ehdotetun 1 kohdan mukaan Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013) tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Ehdotetun 2 kohdan mukaan erillisyksikkönä toimisi ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 2 §:ssä tarkoitettu ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Ehdotetun 3 kohdan mukaan erillisyksikkönä toimisi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa tarkoitettu palvelukeskus.

Ehdotetut 1 ja 2 kohdan säännökset vastaisivat sisällöltään nykytilaa. Ylioppilastutkintolautakunnan osalta säännöksessä ehdotetaan korjattavaksi vanhentunut viittaus kumottuun lukiolakiin viittaukseksi ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin, jossa nykyisin säädetään ylioppilastutkintolautakunnasta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunkin erillisyksikön työnjaon vahvistamisesta. Voimassa olevan pykälän 2 momentin säännöstä vastaavasti Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtaja vahvistaisi arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian pääsihteeri vahvistaisi kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. Lisäksi säädettäisiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen työnjaon vahvistamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan palvelukeskuksen johtaja vahvistaisi palvelukeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon.

Pykälän 4 momentin mukaan erillisyksikön henkilöstön nimittäisi tai ottaisi erillisyksikön päällikkö. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan pykälän 3 momentin säännöstä. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin selkeyden vuoksi muutettavaksi siten, että yksikön esimiehen sijasta säännöksessä käytettäisiin sanamuotoa erillisyksikön päällikkö.

Pykälän 5 momentin mukaan erillisyksikön tehtävistä säädettäisiin erikseen. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan pykälän 4 momentin säännöstä.

Pykälän 6 momentti sisältäisi nykytilaa selkeyttävän säännöksen siitä, mitä Opetushallituksesta annetun lain säännöksiä ei sovellettaisi erillisyksiköihin. Ehdotettu sääntely vastaisi Opetushallituksen ja erillisyksiköiden välistä nykyistä työnjakoa, mutta voimassa olevassa laissa ei ole ollut asiaa koskevaa nimenomaista sääntelyä. Ehdotettu sääntely korostaisi erillisyksiköiden organisatorista riippumattomuutta ja poistaisi lainsäädäntöön liittyviä mahdollisia tulkintaongelmia.

Ehdotetun säännöksen mukaan Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sekä 4 §:n 2 momenttia ei sovellettaisi erillisyksiköihin. Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että Opetushallituksen johtokunnan tehtävänä on 1 kohdan mukaan hyväksyä viraston toimialaan kuuluvat strategiat sekä ratkaista muut toiminnan kannalta periaatteellisesti merkittävät asiat ja 2 kohdan mukaan hyväksyä viraston toiminnan ja talouden suuntaviivat. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisee virastossa ratkaistavat asiat, jos muuta ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä. Pääjohtaja voi pidättää ratkaistavakseen yksittäisen asian, joka työjärjestyksen mukaan kuuluisi muun virkamiehen päätettäväksi. Ehdotetun lain mukaan nämä edellä mainitut tehtävät kuuluisivat palvelukeskukselle, sen johtajalle tai jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostolle.

Opetushallituksesta annetun lain 5 §:n mukaan viraston organisaatiosta, johtamisesta, ratkaisuvallasta sekä muusta hallinnon ja toiminnan järjestämisestä määrätään pääjohtajan vahvista-

massa työjärjestyksessä. Ehdotetun säännöksen mukaan edellä mainittua työjärjestystä koskevaa säännöstä sovellettaisiin erillisyyksiköihin ainoastaan 6 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisen osalta.

### **7.3 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta**

**10 §. Ammatillisen koulutuksen järjestäjille myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus.** Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnetään ennen varainhoitovuoden alkua tehtävällä päätöksellä perusrahoitusta, suoritusrahoitusta ja vaikuttavuusrahoitusta kunkin rahoitusosuuden euromäärästä se osuus, joka vastaa koulutuksen järjestäjän suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. Palvelukeskuksen rahoittamasta koulutuksesta muodostuvia suoritteita ei kuitenkaan tule ottaa huomioon valtionosuusrahoituksen suoritteina. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *4 momentti*, jossa säädettäisiin, että suoritteita ei otettaisi huomioon 1 momentissa tarkoitettuina suoritteina, jos koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

### **7.4 Laki vapaasta sivistystyöstä**

**11 §. Yksikköhinta.** Pykälässä säädetään opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhintojen määrittämisestä. Pykälässä säädettyjen periaatteiden mukaan yksikköhinnat määrätään jakamalla yksikköhinnan määrittämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset vuoden toteutuneiden suoritteiden määrällä. Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan suoritteita ei otettaisi huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen olisi myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta. Ehdotettu säännös olisi tarpeen, koska palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen suoritteita ei ole perusteltua ottaa huomioon yksikköhinnan laskennassa. Voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidetä kustannuksia, joihin myönnetään muun lain perusteella valtion rahoitusta. Kyseisen säännöksen perusteella myöskään palvelukeskuksen rahoittaman toiminnan kustannuksia ei otettaisi huomioon yksikköhintoja laskettaessa.

## **8 Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1.9.2021. Tavoitteena on, että palvelukeskuksen johtaja aloittaisi virassaan heti lain voimaan tullessa. Palvelukeskuksen johtaja nimittää ja ottaa palvelukeskuksen henkilöstön, joten käytännössä palvelukeskus voisi aloittaa koulutuksen rahoittamiseen liittyvän toiminnan loppuvuodesta 2021.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

Esitetyn lain toimeenpanemiseksi valtioneuvosto varautuu nimittämään palvelukeskuksen johtajan, jonka tehtävänä on rekrytoida tarvittava henkilöstö, hankkia tarpeelliset sähköiset järjestelmät ja muut toiminnan edellyttämät asiat. Lisäksi valtioneuvosto varautuu nimittämään jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston. Neuvoston tulee toimintansa aloitettuaan laatia esitys palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyvät.

Opetushallitus varautuu uuden erillisyyksikön perustamisen edellyttämiin toimiin ja tarjoamaan palvelukeskukselle sen tarvitsemat tuki- ja hallintopalvelut sekä tilat.



Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuus edesauttaa palvelukeskusta tehtäviensä tuloksellisessa toteuttamisessa tarjoamalla sen tarvitsemia digitaalisia tietovarantoja ja palveluita. Palvelukeskus voisi heti toiminnan alkaessa hyödyntää olemassa olevia tietovarantoja ja palveluita, kuten opetushallinnon tilastopalvelu Vipusta, Opintopolkua ja Työmarkkinatoria.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö tulevat tukemaan palvelukeskuksen yhteistyötä ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen, vapaan sivistystyön oppilaitosten ja muiden viranomaisten kanssa esimerkiksi tarjoamalla osapuolille tietoa ja keskustelumahdollisuuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö tulevat seuraamaan palvelukeskuksen toiminnan vaikuttavuutta kuten toimien vaikutuksia työmarkkinoihin, työikäisten osallistumiseen osaamisen kehittämiseen, koulutustarjontaan, osaamistasoon, työllisyysasteeseen, yritysten toimintaan. Arviointia toteutetaan hyödyntämällä sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä. Ensisijaisesti seurataan toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta opiskelijamäärien, työllistymisen, työnantajien rekrytointihaasteiden ja muiden käytävissä olevien mittarien avulla. Lisäksi osana parlamentaarista jatkuvan oppimisen uudistusta kehitetään uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen seurantaa. Valtioneuvoston kanslian tilaamassa *Jatkuvan oppimisen uusien nopeavaikutteisten toimien seuranta- ja vaikuttavuus (JOUSTE)* -VN TEAS –hankkeessa selvitetään vuonna 2020 käynnistettyjen jatkuvan oppimisen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja kehitetään seurantajärjestelmä, jolla toimintaa voidaan laadullisesti ja määrällisesti seurata. Hankkeen tulokset ovat käytävissä vuoden 2022 aikana. Niiden avulla voidaan myös arvioida palvelukeskuksen toimintaa.

Mikäli palvelukeskus saa rahoitusta osana EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelmaa, asetetaan toiminnalle määrällisiä ja laadullisia mittareita, joiden toimeenpanoa tullaan seuraamaan ja ne ovat edellytys rahoituksen saamiselle.

## **10 Suhde muihin esityksiin**

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 (nro) lisätalousarvioesitykseen.

## **11 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys**

Esitys liittyy erityisesti perustuslain sivistyksellisiin oikeuksiin sekä yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksessä vahvistettaisiin perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua jokaisen oikeutta saada kykyjen ja tarpeiden mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Julkisesti rahoitettuun koulutukseen on vapaa hakeutumis-oikeus, mutta palvelukeskuksen rahoittamana koulutusta sekä koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaa toimintaa kohdennettaisiin erityisesti niille kohderyhmille, joiden arvioidaan olevan kyseisen koulutuksen tarpeessa. Palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta ja muita toimenpiteitä kohdennettaisiin erityisesti työelämässä olevien henkilöiden osaamisen kehittämiseen, mikä osaltaan tukisi perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön ja elinkeinovapauden toteutumista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on todettu lainsäädännölle olevan ominaista, että se saattaa kohdella tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s.11/I, PeVL 40/2014 vp, s. 6/II, PeVL ja PeVL 4/2016 vp, s. 2). Palvelukeskuksen järjestämään koulutukseen olisi lähtökohtaisesti vapaa hakeutumisoikeus, mutta pääosin koulutus olisi suunnattu tietyille kohderyhmälle. Tämän kohderyhmän sisällä opiskelijavalinta toteutettaisiin yhdenvertaisesti.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto. Syrjintäkielto säännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännös ei sinänsä estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 2-3). Palvelukeskuksen rahoittamaa toimintaa ei suoraan lainsäädännön perusteella kohdistettaisi millekään tietylle ikäryhmälle tai esimerkiksi kielen, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Palvelukeskuksen toimialana olisi kuitenkin edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, joten käytännössä palvelukeskuksen rahoittama koulutustoiminta tulisi kohdentumaan työikäiselle väestölle ja erityisesti aliedustetuille ryhmille, kuten maahanmuuttajille. Kyse olisi tällöin perustuslain sallimasta positiivisesta erityiskohtelusta näiden ryhmien yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ehdotetulla lailla säädettäisiin opiskelijan keskeisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, kuten opiskelijavalinnasta, opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisoikeuden päättymisestä myös muun kuin koulutusta koskevissa laeissa säännellyn koulutuksen osalta. Lisäksi perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva huomioiden säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta palvelukeskuksen tekemään opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevaan päätökseen.

Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2018 vp katsonut lähtökohtaisesti riittävää olevan, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 1/2020 vp, s. 2, PeVL 4/2020 vp, s. 8).

Palvelukeskuksesta annettavan lain 15 §:n 2 momentissa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista kansallista liikkumavaraa ja säädettäisiin koulutuksen järjestäjälle velvoite luovuttaa palvelukeskukselle välttämättömiä tietoja, joita palvelukeskus tarvitsi opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskevassa päätöksenteossa. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä säännöksiä (kansallinen liikkumavara) olisi mahdollista säätää, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja e alakohdan tarkoittama käsittelyperuste eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudatta-

miseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan kansallisen liikkumavaran käytön on lisäksi oltava yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotettu sääntely olisi yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä ehdotetulla säännöksellä määriteltäisiin ne tiedot, jotka koulutuksen järjestäjän tulisi luovuttaa palvelukeskuskelle, jotta palvelukeskus voisi toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä ja käyttää sille säädettyä julkista valtaa.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Esityksessä ei ehdoteta uusia tehtäviä kunnille, mutta kunnat ja kuntayhtymät voivat toimia ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuina ammatillisen koulutuksen järjestäjinä ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuina oppilaitosten ylläpitäjinä, missä roolissa ne voisivat toimia myös palvelukeskuksen valtionavustuksilla rahoittaman koulutuksen järjestäjinä. Perustuslakivaliokunta on valtiosuuslainsäädäntöä ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut, että kunnan tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 29/2009 vp, PeVL 12/2011 vp ja PeVL 60/2014 vp). Palvelukeskuksesta annettavan lain 8 §:n mukaan valtionavustuksen tulisi kattaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset, ellei valtionavustuspäätöksen mukaisesti koulutukseen sisällytetä opiskelijan maksuosuutta. Näin ollen palvelukeskuksen rahoittamassa koulutuksessa otettaisiin huomioon edellä tarkoitettu kuntien rahoitusperiaate.

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 palvelukeskuskelle. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisoikeuden päättymisestä päättäminen aina niissä tilanteissa, kun koulutuksen järjestäjänä toimii muu kuin julkisen valvonnan alainen koulutuksen järjestäjä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

**1.**

## **Laki**

### **Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 Luku

#### **Yleiset säännökset**

##### 1 §

#### *Toimiala ja ohjaus*

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (*palvelukeskus*) edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaavat yhdessä palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta. Palvelukeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Palvelukeskus toimii Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyyksikkönä.

##### 2 §

#### *Tehtävät*

Palvelukeskuksen tehtävänä on 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.

Palvelukeskuksella voi olla myös muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä.

##### 3 §

#### *Johtaja ja henkilöstö*

Palvelukeskuksella on johtaja, joka johtaa palvelukeskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittää johtajan.

Johtaja ratkaisee palvelukeskuksessa ratkaistavat asiat, jos muuta ei ole säädetty tai erillisyyksikön työnjaossa määrätty.

Henkilöstön nimittämisestä ja ottamisesta sekä kelpoisuusvaatimuksista säädetään Opetushallituksesta annetussa laissa.

#### 4 §

##### *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston nimittäminen, kokoonpano ja päätösvalta*

Palvelukeskuksen yhteydessä toimii jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka valtioneuvosto nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 12 muuta jäsentä. Neuvoston puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajat, joista vuorovuosin toinen toimii puheenjohtajana ja toinen varapuheenjohtajana. Neuvoston jäsenenä tulee olla sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön edustaja. Muut neuvoston jäsenet ovat työelämän edustajia.

Neuvosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan lisäksi läsnä on vähintään puolet muista jäsenistä.

#### 5 §

##### *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävät*

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävänä on:

- 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;
- 4) päättää palvelukeskuksen vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta.

Neuvosto voi asettaa toimintansa tueksi jaostoja, joihin kuuluu myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä.

#### 6 §

##### *Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma*

Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma sisältää toiminnan tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Kehittämissuunnitelma laaditaan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja sitä voidaan tarkistaa voimassaolokauden aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyvät kehittämissuunnitelman ja sen muutokset.

#### 7 §

##### *Yhteistyö työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa*

Palvelukeskuksen tulee tehdä yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa.

## 2 Luku

### **Koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustukset ja hankinta**

#### 8 §

##### *Valtionavustusten myöntäminen*

Palvelukeskus voi myöntää valtionavustusta:

- 1) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 5 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen ja tutkinnon osien järjestämiseen;
- 2) vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen;
- 3) yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkintojen osia sisältävän koulutuksen järjestämiseen;
- 4) ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:ssä tarkoitettujen tutkintojen, ammatillisen opettajankoulutuksen, erikoistumiskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä maahanmuuttajille tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen; sekä
- 5) koulutukseen hakeutumista ja osallistumista tukevaan toimintaan.

Kokonaisen ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittamiseen johtavan koulutuksen järjestämiseen valtionavustusta voidaan myöntää vain erityisestä syystä.

Myönnettäessä valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen tulee ottaa huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 32 c §:ssä tarkoitettujen varainhoitovuoden tavoitteellisten opiskelijavuosien riittävyys koulutuksen järjestämiseen.

Valtionavustuksen tulee kattaa 1 momentin 1 – 4 kohdassa tarkoitetun koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset. Valtionavustuksen määrässä tulee kuitenkin ottaa huomioon 14 §:ssä tarkoitetut opiskelijoilta perittävät maksut.

#### 9 §

##### *Koulutus- ja osaamispalveluiden hankinta*

Palvelukeskus voi hankkia koulutusta ja muita osaamispalveluita. Lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettun korkeakoulututkinnon hankintaan sovelletaan, mitä yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä säädetään tilauskoulutuksesta.

Hankinnan kohteeseen liittyvissä laatuvaatimuksissa on otettava erityisesti huomioon koulutus- tai osaamispalvelun laatu, resursointi ja vaikuttavuuden seuranta.

## 3 Luku

### **Koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset**

#### 10 §

##### *Koulutusta koskevan lainsäädännön soveltaminen*

Järjestettäessä 8 §:n 1 momentin 1 – 4 kohdassa tarkoitettua koulutusta tai 9 §:n nojalla yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua tutkinnon osia sisältävää koulutusta, koulutuksen järjestämiseen sekä opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovelletaan, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään, ellei tässä laissa toisin säädetä.

## 11 §

### *Opiskelijaksi ottamisen edellytykset*

Opiskelijaksi voidaan ottaa henkilö, jolla on osaamistarve ja riittävät edellytykset kyseisen koulutuksen tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen. Lisäksi sovelletaan, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa tai sen nojalla säädetään opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä tai kelpoisuudesta opintoihin.

## 12 §

### *Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen*

Koulutuksen järjestäjä päättää koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on opiskelijavalinnan toteuttaminen.

Koulutuksen järjestäjä päättää opiskelijaksi ottamisesta.

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään, muussa kuin 10 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisesta päättää kuitenkin palvelukeskus koulutuksen järjestäjän valintaesityksen perusteella.

## 13 §

### *Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet muussa koulutuksessa*

Muussa kuin 10 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa opiskelijalla on oikeus saada koulutussuunnitelman mukaista opetusta ja suorittaa opintoja niiden keston ajan. Osallistumisoikeus kuitenkin päättyy, jos opiskelija olennaisesti laiminlyö koulutussuunnitelman mukaiset opinnot ilman hyväksyttävää syytä. Palvelukeskus antaa päätöksen osallistumisoikeuden päättymisestä koulutuksen järjestäjän esityksen perusteella.

Koulutuksen järjestäjä antaa opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistuksesta tulee käydä ilmi koulutuksen laajuus ja keskeinen sisältö.

## 14 §

### *Opiskelijalta perittävät maksut*

Opiskelijalta voidaan periä asianomaisesta koulutuksesta annetussa laissa säädettyjä maksuja, jos perustellusta syystä valtionavustuspäätöksessä näin päätetään tai hankintasopimuksessa sovitaan.

## 15 §

### *Tietojensaanti*

Koulutuksen järjestäjän tulee pyynnöstä toimittaa salassapitosäännösten estämättä palvelukeskukselle sen määräämät koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot.

Koulutuksen järjestäjän tulee antaa palvelukeskukselle 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen ja 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot.

## 16 §

### *Koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tiedottaminen*

Palvelukeskuksen ja koulutuksen järjestäjän on tiedotettava koulutustarjonnasta ja muista osaamispalveluista.

## 17 §

### *Muutoksenhaku muussa koulutuksessa*

Lain 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen. Lain 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta opiskelijan katsomista eronneeksi koskevaan päätökseen. Alueellisesti toimivaltainen on se aluehallintovirasto, jonka aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 5 §:n 1 momentin nojalla säädetyllä toimialueella koulutuksen järjestäjän päätoimipaikka sijaitsee.

## 4 Luku

### **Voimaantulo**

## 18 §

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2021.



## 2.

### Laki

#### Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 371/2017, seuraavasti:

#### 6 a §

##### *Opetushallituksen erillisyksiköt*

Opetushallituksen yhteydessä voi toimia erillisyksiköitä, joista säädetään erikseen. Opetushallituksen tuottaa erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivat:

1) Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013) tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus;

2) ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 2 §:ssä tarkoitettu ylioppilastutkintolautakunnan kanslia;

3) Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa ( / ) tarkoitettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen johtaja vahvistaa palvelukeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon.

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa erillisyksikön päällikkö.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen.

Lain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sekä 4 §:n 2 momenttia ei sovelleta erillisyksiköihin. Lain 5 §:ää sovelletaan erillisyksiköihin ainoastaan tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisen osalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .





### 3.

## Laki

### opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1706/2009) 10 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 532/2017 ja 548/2018, uusi 4 momentti seuraavasti:

#### 10 §

*Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus*

---

Suoritteita ei oteta huomioon 1 momentissa tarkoitettuina suoritteina, jos koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain ( / ) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

## Laki

### vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 579/2015, seuraavasti:

11 §

#### *Yksikköhinta*

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi. Suoritteita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelu-keskuksesta annetun lain ( / ) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

## Laki

### Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 371/2017, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 a §

6 a §

*Opetushallituksen erillisyyksiköt*

*Opetushallituksen erillisyyksiköt*

Opetushallituksen erillisyyksikköinä toimivat Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 1 §:ssä tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja lukiolain (629/1998) 18 b §:ssä tarkoitettun ylioppilastutkintolautakunnan kanslia.

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan.

*Opetushallituksen yhteydessä voi toimia erillisyyksiköitä, joista säädetään erikseen. Opetushallituksen tuottaa erillisyyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyyksiköt sopivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.*

Opetushallituksen erillisyyksikköinä toimivat:

1) Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013) tarkoitettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus;

2) *ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 2 §:ssä* tarkoitettu ylioppilastutkintolautakunnan kanslia;

3) *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa ( / )* tarkoitettu *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.*

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen johtaja vahvistaa palvelukeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon.*

*Voimassa oleva laki*

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa yksikön esimies.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen.

*Ehdotus*

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa *erillisyksikön päällikkö*.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen.  
*Lain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sekä 4 §:n 2 momenttia ei sovelleta erillisyksiköihin. Lain 5 §:ää sovelletaan erillisyksiköihin ainoastaan tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisen osalta.*

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

---

### 3.

## Laki

### opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1706/2009) 10 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 532/2017 ja 548/2018, uusi 4 momentti seuraavasti:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

10 §

10 §

*Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus*

*Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus ja kunnan valtionosuus*

-----  
*Suoritteita ei oteta huomioon 1 momentissa tarkoitettuina suoritteina, jos koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain ( / ) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.*

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*  
-----



#### 4.

### Laki

#### vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa  
579/2015, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

11 §

11 §

*Yksikköhinta*

*Yksikköhinta*

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi. *Suoritteita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain ( / ) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.*

-----  
-----  
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20  
-----