

18.5.2021

OPH-1919-2021

Eduskunnan Sivistysvaliokunta

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijalausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 76/2021 vp**Yleiset huomiot hallituksen esityksestä**

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyvistä muista lakiesityksistä.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jatkossa Karvi) toteaa, että hallituksen esityksessä on eritelty monipuolisesti esitettävää palvelukeskusmallia tehtävineen, sekä palvelukeskukselle esitettyjen tavoitteiden vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Keskeinen esityksen perustelu palvelukeskuksen perustamiselle on se, että koulutusten kohdentamista tehokkaasti työikäiselle väestölle, työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille ja aliedustetuille ryhmille ei nähdä mahdollisena nykyisessä mallissa, jossa koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut päättävät varsin itsenäisesti tarjottavasta jatkuvan oppimisen koulutuksesta ja opiskelijaksi ottamisesta. Lisäksi esitettävällä palvelukeskusmallilla on tavoitteena kohdentaa palveluita sellaisille asiakasryhmille, jotka eivät ole ensisijaisia asiakasryhmiä työ- ja elinkeinoministeriön hankkimassa työvoimakoulutuksessa. Toinen esityksen keskeinen perustelu koskee sitä, että ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjien valtionosuusrahoituksen ja korkeakoulujen perusrahoituksen ohjausta ei haluta siirtää aikuiskoulutuksen osalta palvelukeskuksen tehtäväksi, koska se lisäisi koulutuksen järjestäjiin ja korkeakouluihin perusjärjestelmän puitteissa kohdistuvaa yksityiskohtaista ohjausta, ottaen huomioon palvelukeskukselle esityksessä määritellyt tehtävät.

Karvin toteuttamissa arvioinneissa (Airas & al. 2019; Goman & al. 2021) on tullut esille, että korkeakouluissa on vaihtelua siinä, miten aliedustetut ryhmät ja erityisryhmät tunnistetaan asiakasryhminä. Lisäksi vaihtelua on siinä, miten erilaisille opiskelijaryhmille kohdistetaan palveluita tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Yhtenä toimenpiteenä em. tavoitteiden edistämiseksi voidaan pitää aliedustetuille ryhmille suunnattuja koulutuksia, joiden kohderyhmiä säädellään valtionavustusten kriteereillä ja hankintojen käyttöehdoilla, kuten palvelukeskusta koskevassa säädösesityksessä on todettu. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan myös sellaisia toimenpiteitä, joilla voidaan vaikuttaa kokonaisvaltaisemmin julkisen toimijan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämismekanismien toteutumiseen korkeakouluissa.

Karvi toteuttaa vuosina 2020-2021 arvioinnin, joka kohdistuu koulutusjärjestelmän kykyyn vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa (jatkossa rakennemuutokset-arviointi). Arvioinnin hankesuunnitelman valmisteluvaiheessa Karvi toteutti useita viranomaisten ja muiden sidosryhmien fokusryhmähaastatteluita. Haastatteluita käytettiin laajan kirjallisen aineiston (jatkuvaan oppimiseen ja äkillisiin rakennemuutoksiin liittyvät politiikka-asiakirjat sekä muiden tahojen tuottamat arvioinnit ja selvitykset) ohella hankesuunnitelman laadinnassa ja arvioinnin kohteiden täsmentämisessä.



Hankesuunnitelman valmisteluvaiheessa tuli esille, että jatkuvan oppimisen kansallisesta ohjauksesta ja rahoituksesta on jo olemassa paljon tietoa. Lisäksi tuli esille, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kyvystä toimia koulutuspalveluiden tarjoajina työikäiselle aikuisväestölle äkillisissä rakennemuutostilanteissa on nykyisellään olemassa lähinnä pistemäistä tietoa (esim. yksittäisten pilottihankkeiden arvioinnit). Karvin toteuttama arviointi kohdistuu ensisijaisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kykyyn toimia työikäisen väestön koulutuspalveluiden tarjoajina.

Rakennemuutokset-arvioinnin tietoa voidaan hyödyntää koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaedellytysten kehittämisessä työikäisen aikuisväestön koulutuspalveluiden tuottajina. On mahdollista, että kaikkia koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaedellytyksiin liittyviä haasteita ei ole vielä kattavasti tunnistettu, eikä niiden laajuudesta ole riittävästi tietoa. On myös mahdollista, että osa toimivista yhteistyön ja koulutuspalveluiden toteuttamisen malleista ei ole tällä hetkellä laajalti tunnettuja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen piirissä. Rakennemuutokset-arvioinnilla vastataan näihin tiedontarpeisiin. Arviointiraportti julkaistaan vuoden 2022 tammi-helmikuussa

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänä olisi tukea alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistää alueellisten verkostojen vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä ja yritysten kilpailukykyyn kasvattamisessa. Palvelukeskus tukisi alueiden elinkeinojen kehittymistä ja alueiden erityispiirteitä. Karvi pitää palvelukeskuksen tehtävää yhteistyön tukijana kannatettavana. Karvin meneillään olevan arvioinnin koulutusjärjestelmän kyky vastata äkillisiin rakennemuutoksiin suunnitteluvaiheen sidosryhmähaastatteluissa tuli esiin sekä alueellisten että yliaalueellisten tarpeiden ja yhteistyön vaihtelevuus koulutusorganisaatioiden, työnantajien, kuntien, maakuntaliittojen ja järjestöjen kesken.

Perusteluissa todetaan palvelukeskuksen konkreettisiksi toimintamuodoiksi muun muassa tietotuotanto, tiedollinen tuki, alueellisten tilannekuvien tuottaminen ja olemassa olevan koulutustarjonnan analyysi suhteessa paikallisesti ennakoituun tarpeeseen. Karvi muistuttaa, että se tuottaa arviointitietoa ammatillisen koulutuksen uudistuksen toteutumisesta, oppimistuloksista ja laadunhallinnasta sekä korkeakoulujen laatujärjestelmistä ja koulutusalojen työelämävastaavuudesta. Lisäksi teema-arvioinneissa tuotetaan monipuolisesti tietoa koulutusjärjestelmästä. Tätä arviointitietoa voidaan käyttää alueellisten tilannekuvien tuottamisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön (Tuomaala 2020) ja Valtioneuvoston (VN 19/2018) selvitysten perusteella työvoimakoulutuksesta hyötyvät työllistymisellä mitattuna nykyisellään usein eniten ne, joilla on aikaisempaa koulutusta. Rakennemuutoksiin liittyviä hankerahoitteisia pilottikoulutuksia koskevissa selvityksissä on tullut esille, että koulutusten kiinteä työelämäyhteys edistää opiskelijoiden työllistymistä koulutusten jälkeen (Nyman & al. 2020; Owl Group 2020). Palvelukeskuksen rahoittamisessa ja hankkimisessa koulutuksissa on tärkeää huomioida yhtenä kriteerinä koulutuksen tarjoajan osaaminen ja mahdollisuudet tarjota koulutuksen sisällön kannalta olennaiset työelämäkontaktit opiskelijoille.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Karvi pitää hyvänä ratkaisuna esitettyä palvelukeskuksen hallintomallia, jossa jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen hallintomallin tulisi mahdollistaa yhtäältä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus ja toisaalta työelämän konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet palveluyksikön toimintaan. Karvissa on vuosina 2020-2021 meneillään arviointi koulutusjärjestelmän kyvystä vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutoksissa. Arvioinnin suunnitteluvaiheessa kerättiin sidosryhmiltä tietoa jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän toimivuudesta. Sidosryhmät toivat esiin sen, että

jatkuvan oppimisen palveluiden jakautuminen kahdelle eri hallinnonalalle tuo haasteita palvelujen kokonaisuuden hahmottamiseen ja palvelujen joustavalle tarjonnalle.

Johtokuntatyypinen työelämän asiantuntemusta edustavista jäsenistä koostuva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto on myös toimiva ratkaisu. Neuvosto yhdistää kaksi hallinnonala ja sen avulla voidaan sitouttaa eri intressiryhmiä palvelukeskuksen kehittämiseen. Neuvostolla on tärkeä tehtävä ja suuri merkitys palvelukeskuksen toiminnan strategisessa suunnittelussa ja ohjauksessa.

Erillisyksiköiden oikeudellista asemaa koskevassa esityksen kohdassa ehdotetaan täsmennettäväksi Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan toimivaltaa suhteessa Opetushallituksen erillisyksiköihin. Lisäksi täsmennettäisiin hallinnollisten tukipalvelujen perusteita. Erillisyksiköiden organisatorista riippumattomuutta täsmennävät muutokset selkeyttäisivät Opetushallituksen ja erillisyksiköiden välistä oikeudellista asemaa koskevaa sääntelyä ja poistaisivat lainsäädäntöön sisältyvää tulkinnanvaraisuutta. Karvi Opetushallituksen erillisyksikkönä kannattaa ehdotettuja täsmennyksiä Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:ään.

Palvelukeskuksen pysyviin toimintamenoihin esitetään varattavaksi 1,1 miljoonaa euroa. Toimintamenot kattaisivat noin 12 henkilötyövuotta ja ne vastaisivat palkkauskustannuksia sekä keskuksen muita toiminnan kannalta välttämättömiä menoja. Toimintamenojen suuruutta määriteltäessä tulee huomioida tarvittavien määrärahojen osoittaminen tuki- ja hallintopalveluista aiheutuviin kustannuksiin sekä toimitilakustannuksiin. Tuki- ja hallintopalvelukustannukset koostuvat erityisesti Opetushallituksen, Palkeiden ja Valtorin tuottamien palveluiden kustannuksista. Karville aiheutuvat kulut toimitiloista sekä hallinto- ja tukipalveluista ovat noin 12 250 euroa/htv/vuosi. Vuonna 2020 yhteensä kulut olivat noin 650 000 euroa. Työvoiman osaamis- ja palvelukeskuksen em. kustannukset tulevat olemaan arviolta 150 000 euroa.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Lakiesitys sisältää työikäisen väestön kouluttamiseksi uusia rahoitus- ja hankintamuotoja, joista palvelukeskus vastaisi. Valtionavustuksilla ja hankinnoilla on tarkoitus täydentää julkisten koulutustoimijoiden perustoimintaa koulutuksilla, jotka kohdentuvat aikaisempaa säännellymin tietyille kohderyhmille (työssäkäyvät, työvoiman ulkopuolella olevat, aliedustetut ryhmät). Karvin tekemän rakennemuutokset-arvioinnin hankesuunnitelman perusteella on kannatettavaa, että työikäisen väestön ja aliedustettujen ryhmien kouluttamiseksi luodaan uusia pysyväisluonteisia rahoitusinstrumentteja. Toistaiseksi työikäisen väestön kouluttaminen työelämän muutostilanteissa on toteutettu useissa tapauksissa kertaluonteisilla hankerahoituksilla, mikä ei mahdollista koulutuksen järjestäjille ja korkeakouluille pysyväisluonteisempien, tehokkaiden toimintamallien luomista.

Muut esitystä koskevat huomiot

Esityksessä nostetaan esiin se, että maahanmuutosta toivotaan apua pienenevien työikäisten ikäluokkien korvaamisessa työmarkkinoilla. Maahanmuuttajajanaisten työllisyysasteen todettiin olevan kantaväestöä matalampi. Kulttuuristen syiden lisäksi esityksessä nostettiin esiin erityisesti naisvaltaisilla aloilla tarvittava parempi kielitaito. Karvin maahanmuuttajien koulutuspolkuihin kohdistuneessa arvioinnissa (Hievanen et al. 2020, 73) havaittiin, että osalla ammatillisen koulutuksen opiskelijoista kielitaito ja opiskeluvalmiudet ovat heikot eivätkä koulutuksen järjestäjät hyödynnä kaikkia tukikeinoja, kuten opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja, tukiovetusta tai ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poikkeamista, joilla he voisivat tukea maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden oppimista ja opinnoissa etenemistä. Arvioinnissa suositeltiin, että kaikkien ammatillisen koulutuksen toimijoiden tavoitteena tulee olla, että maahanmuuttajataustaiset opiskelijat saavuttavat ammatillisen osaamisen lisäksi sellaisen kielitaidon ja opiskeluvalmiudet, että he valmistuttuaan pystyvät toimimaan suomalaisille työmarkkinoilla niiden täysivaltaisina jäseninä.

Esityksessä nostetaan esiin naisvaltaisten alojen kuten hoiva-ala, opetusala sekä varhaiskasvatus, olevan vahvasti säänneltyjä ja niihin vaaditaan lain perusteella tietty koulutus tai tutkinto tai ammatinharjoittamisoikeus tai viranomaisen päätös tutkinnon tunnustamisesta tai ammatinharjoittamisoikeudesta. Maahanmuuttajajanaisten osaamistason nostamisella voikin olla merkittävä vaikutus heidän työllisyysasteeseensa. Karvin arvioinnin (Hievanen et al.2020) mukaan maahanmuuttajien koulutuspoluilla kielitaidon ja opiskeluvalmiuksien kehittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Karvin maahanmuuttajien koulutuspolkujen arvioinnissa (Hievanen et al.2020, 73) havaittiin, että ammatilliseen koulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden kokonaisosaamista on vaikea arvioida hakeutumisvaiheessa. Opiskelijoita päätyy toisinaan opiskelemaan osaamisensa ja tarpeidensa näkökulmasta epätarkoituksenmukaisiin koulutuksiin. Arvioinnissa suositeltiin, että opiskelijoiksi valittavilla henkilöillä on sellainen kielitaito ja opiskeluvalmiudet, että heillä on realistiset mahdollisuudet edetä opinnoissaan tavoitteisiinsa. Koulutuksen järjestäjien tulee kehittää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta vastaamaan näiden opiskelijoiden tarpeisiin, joiden valmiudet eivät vielä riitä ammatilliseen koulutukseen osallistumiseen.

Esityksessä tuodaan esiin palvelukeskuksen seuranta- ja arviointi. Karvi toteaa, että se tuottaa kansallisen arviointisuunnitelman 2020-2023 mukaisesti tietoa koko koulutusjärjestelmästä ammatillinen koulutus ja korkeakoulutus mukaan lukien. Vuosina 2020-2021 Karvi tuottaa tietoa koulutusjärjestelmän kyvystä vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutoksissa. Arviointi kohdistuu korkeakoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Hankkeen tulokset ovat käytettävissä tammikuussa 2022. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnan arviointi olisi mahdollista sisällyttää Karvin tehtäviin osana opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymää koulutuksen arviointisuunnitelmaa.

KANSALLINEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUS

Harri Peltoniemi
Johtaja

Hannele Seppälä
Varajohtaja

Lähteet:

Airas, M., Delahunty, D., Laitinen M., Shemsedini, G., Stenberg, H., Saarilampi M., Sarparanta T., Vuori H. & Väättä H. (2019). Taustalla on väliä. Maahanmuuttajataustaiset opiskelijat korkeakoulupolulla. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 22:2019.

Frisk, T., Hietala, R., Isoaho, K., Kotiranta, L. (2020). Koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Hankesuunnitelma 1.12.2020. Karvin hallussa.

Goman, J., Huusko, M., Isoaho, K., Lehtikö, A., Metsämuuronen, J., Rumpu, N., Seppälä, H., Venäläinen, S. & Åkerlund, C. (2021). Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen vaikutukset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen eri koulutusasteilla osa III: kansallisen arvioinnin yhteenveto ja suositukset. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja. Ilmestyy maaliskuussa 2021.

Hievanen R., Frisk T., Väättä H., Mustonen K., Kaivola J., Koli A., Liski S, Muotka V. & Wikman-Immonen A. (2020) Maahanmuuttajien koulutuspolut – Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 11:2020.

Mikkola, P. & Haltia, P. (2019) Aiemmin hankitun osaamisen tunnustaminen korkeakouluissa. Selvitys aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisen ja tunnistamisen periaatteista ja käytänteistä korkeakouluissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö 31.5.2019.

Nyman, J.; Sillanpää, K.; Mayer, M.; Valtakari, M. & Ålander, T. (2020). Selvitys työllisyyden parantamiseksi toteutettujen lyhytkestoisten koulutusten vaikuttavuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:26.

Oosi, O., Jauhola, L., Rausmaa, S., Haila, K., (2020). Miten osaaminen näkyväksi? Kartoitus osaamisen tunnustamisen ja tunnustamisen rakenteista ja käytännöistä Suomessa ja valituissa kansainvälisissä verrokkimaissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:28.

Tuomaala, M. (2020). Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2018. TEManalyysija 101/2020.

Selvitys ammatillisen osaamisen piloteista. Loppuraportti 26.6.2020.Owal Group Oy.

<https://karvi.fi/amatillinen-koulutus/teema-ja-jarjestelmaarviointit/koulutusjarjestelman-kyky-vastata-jatkuvan-oppimisen-haasteisiin-akillisissa-rakennemuutoksissa/>