Opetus- ja kulttuuriministeriö
Suunnittelupäällikkö Kirsi Heinivirta

12.9.2019

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta
Perjantai 13.09.2019 klo 10:00

Asia: K 3/2019 vp Hallituksen vuosikertomus 2018

Asiantuntijalausunto

https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/K+3/2019, liite 3:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2019-AK-253355.pdf.

Tulevaisuusvaliokunta on toivonut lisätietoja erityisesti seuraavista vuotta 2018 koskevan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 s. 166-177 olevien ponsien toteutumisesta:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto:

4. kehittää ja tutkii tulorekisterin sovellusmahdollisuuksia niin, että se saadaan hyödynnettyä täysimääräisesti. Tulevaisuusvaliokunta kannattaa myös erilaisten digitaalisten portfolioiden käyttöönottoa niin, että myös itseis- ja käyttöarvoinen vapaaehtoinen työ tulee paremmin näkyville. (VNS 6/2017 vp – EK 2/2018 vp)

Tulorekisterin hyödyntäminen opintotuessa

Opintotukilain (65/1994) säännökset mahdollistavat tulorekisterin hyödyntämisen. Opintotuessa tulorekisteriä käytetään opiskelijan omia tuloja koskevassa opintotuen tulovalvonnassa, tarkasteltaessa korkoavustukseen vaikuttavia tuloja sekä laskettaessa vanhempien muuttuneita tuloja.

Vanhempien tulokäsitettä muutettiin 1.1.2019 lukien siten, että vanhempien tulot otetaan huomioon bruttomääräisinä (HE 171/2018). Tämä lakimuutos mahdollisti tulorekisterin tietojen hyödyntämisen. Jos tulorekisterin tietosisällön käytön alkamisen jälkeen havaitaan uutta säätelyn tarvetta, on sääntely tarkoituksenmukaista valmistella muiden Kelan etuuksien kanssa koordinoidusti.

Opintotuen asiakaspalvelussa tulorekisteriä on hyödynnetty vuodesta 2019 alkaen. Vuodesta 2021 alkaen tulorekisteriä voidaan ensimmäisen kerran hyödyntää opiskelijan omia tuloja koskevassa tulovalvonnassa aiempaa enemmän. Tällöin tehdään vuotta 2019 tulovalvonta ja tarkastellaan vahvistetun verotuksen tulotietoja. Tulorekisterin myötä Kelan ei tarvitse kysyä palkkatuloja ja niiden kohdentumista erikseen, vaan tiedot saadaan tulorekisteristä. Tämä tulee merkittävästi

vähentämään opintotuen takaisinmaksua koskevien päätösehdotusten määrää. Rekisteristä saadaan myös aiempaa kattavammin tietoa opintotukeen vaikuttavista etuuksista. Asiakkaille on myös tarkoitus tarjota oman opintotukioikeutensa arvioimiseksi käyttöön laskuri, jonka pohjatiedot tulisivat tulorekisteristä.

(Neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen)

Tulorekisterin muu hyödyntäminen

Kansallisen tulorekisterin (Katre) tietopohjaa olisi mahdollista hyödyntää mm. koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa. Tämä tarkoittaisi tulorekisterin tietojen yhdistämistä Opetushallituksen ylläpitämän valtakunnallisen opinto- ja tutkintorekisterin (Koski) tietojen kanssa. Yhdistäminen voisi mahdollistaa nykyistä reaaliaikaisemmat ja monikäyttöisemmät tiedot koulutuksen vaikuttavuuden seurantaan. Tietojen yhdistäminen voisi mahdollistaa mm. nykyistä selvästi ajantasaisemman tutkinnon suorittaneiden työllistymisseurannan. Tutkinnon suorittaneiden työllistyminen on yhtenä rahoituskriteerinä niin ammatillisen koulutuksen kuin ammattikorkeakoulu- ja yliopistokoulutuksenkin rahoitusjärjestelmässä. Tiedot työllistymisestä saadaan Tilastokeskuksesta, mutta se on nykymuodossaan ohjausvaikutuksen näkökulmasta valitettavan vanhaa, ja jossain määrin myös muutoin epätyydyttävää kuvatessaan työllistymisessä vain vuoden lopun tilannetta. Parhaimmillaan tulorekisterin tietojen käyttö voisi antaa 1,5 – 2 vuotta tuoreempaa tietoa työllistymisestä kuin nykyinen tietopohja. Ylipäätään se voisi antaa mahdollisuuden monenlaiseen koulutuksen vaikuttavuuden tarkasteluun; työllistymisen, miten pian työllistytään, millaisia ovat työllisyys ja työttömyysjaksot, millaisilla koulutuspoluilla työllistytään, millaiselle tulotasolle minkäkin laisen polun jälkeen työllistytään jne. Kattavammin tulorekisterin tietoja voitaisiin hyödyntää sitten kun palkka- ja ansiotulojen lisäksi käytettävissä ovat myös tiedot etuuksista (vuodesta 2021 alkaen).

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on tarkoitus käynnistää selvitys yhdessä tulorekisterin säädösvalmistelusta vastaavien kanssa siitä, millaisia muutoksia tarvittaisiin kansallista tuloreksisteriä ja opetushallituksen ylläpitämää opinto- ja tutkintorekisteriä koskeviin lakeihin, ja millaisia säädösmuutoksia mahdollisesti tarvittaisiin ammatillisen ja korkeakoulukoulutuksen toiminta- ja rahoituslakeihin tietojen käyttötarpeesta. Toiseksi ministeriö selvittää yhdessä verohallinnon tulorekisteriyksikön ja Opetushallituksen kanssa, mitä tietoja tulorekisteristä voitaisiin saada yhdistettäväksi opinto- ja tutkintorekisterin tietoihin, millaisilla tietoteknisillä ratkaisuilla tämä voitaisiin toteuttaa ja millä aikataululla eri tiedot olisivat hyödynnettävissä.

(Opetusneuvos Kari Korhonen)

8. kehittää matalan kynnyksen osaamisjärjestelmää kokonaisuutena varhaiskasvatuksesta modulaariseen täydennys- ja muuntokoulutukseen asti niin, että oppiminen on elinikäistä ja osaaminen kumuloituu. Eri koulutusasteiden välisen yhteistyön tulee olla saumatonta ja joustavaa, ja opintopolkujen sujuvia yli koulutusasteiden ja oppilaitosrajojen. (VNS 6/2017 vp – EK 2/2018 vp)

2. varmistaa, että elinikäinen jatkuvan oppimisen malli kehitetään huomioiden lähiajan haasteena myös jo työelämässä olevien osaamisen päivittäminen, mukaan lukien vailla toisen asteen tutkintoa olevien nuorten aikuisten laaja joukko. (VNS 5/2018 vp – EK 48/2018 vp)

Osaamisjärjestelmää on viime vuosien aikana kehitetty elinikäisen/jatkuvan oppimisen edellytysten parantamiseksi erityisesti joustavoittamalla opiskelumahdollisuuksia kaikilla koulutusasteilla ja kehittämällä digitaalisia palveluja.

Ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa on vahvistettu jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoamista ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tehtävänä ja selkeytetty lainsäädäntöä (laki yliopistolain muuttamisesta 1367/2018 ja laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta 1368/2018). Korkeakoulut voivat mm. kehittää uutta tarjontaa ja toimintamalleja (mm. avoimen korkeakoulun tarjonta, erillisvalinnat, räätälöidyt opintomoduulit, täydennyskoulutus, tilauskoulutus) työelämän muutostilanteisiin ja muuttuviin osaamistarpeisiin. Jatkuva oppiminen huomioidaan painokkaammin myös korkeakoulujen rahoituksessa. Toisen asteen ja korkeakoulujen yhteistyötä on vahvistettu ja uudistettu opiskelijavalintoja.

Ammatillisessa koulutuksessa jatkuvan oppimisen uudistukset liittyivät yksilöllisten opintopolkujen toteuttamiseen, osaamisperusteisuuden ja asiakaslähtöisyyden vahvistamiseen, koulutuksen toteuttamisen joustavoittamiseen ja raja-aitojen poistamiseen, rahoitusmallin uudistamiseen sekä työvoimakoulutuksen sisällyttämiseen osaksi kokonaisuutta (laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017 ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutokset).

Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetus eli aikuisten perusopetus on uudistettu vuonna 2018). Uudistuksen myötä opiskelu perustuu henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan, johon voi sisällyttää perusopetuksen yleissivistävien opintojen lisäksi ammatillisen koulutuksen opintoja ja työelämään tutustumisjaksoja (laki 1507/2016 perusopetuslain 1§ ja 46§:n muuttamisesta.

Työuran aikaisen oppimisen edistämiseksi on toteutettu erillisohjelmia tai avustushakuja; muuntokoulutukset, ammatillisen osaamisen pilottihankkeet, nuorten aikuisten osaamisohjelma ja maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen ohjelma, vapaan sivistystyön avustukset maahanmuuttajien koulutukseen ja perustaitojen vahvistamiseen.

Jatkuvaa oppimista tukevia digitaalisia palveluita kehitetään. Käytössä on jo mm. opintosuoritus- ja opinto-oikeustiedot sisältävä KOSKI-palvelu.

Tekoälyn hyödyntämistä kokeillaan valtionvarainministeriön Aurora-hankkeessa, jossa yhtenä pilottina on työelämään kiinnittyminen jatkuvan oppimisen avulla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat käynnistäneet digitaalisen palvelukokonaisuuden suunnittelun. Palvelukokonaisuus tulee yhdistämään jatkuvaa oppimista tukevat palvelut, osaamisen kartoitus- ja tunnistamispalvelut, urasuunnittelu- ja ohjauspalvelut sekä osaamisen hankkimisen ja kehittämisen palvelut.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on myös päivittää kansallista tutkintojen viitekehystä *osaamisen viitekehyksen* suuntaan.

Työttömänä opiskelun mahdollisuuksia on laajennettu. Työttömyystuella voi opiskella enintään 6 kuukautta, jos opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Jo aiemmin työtön on voinut opiskella työvoimakoulutuksessa tai omaehtoisessa koulutuksessa TE-toimiston hyväksyessä opinnot (työttömyysturvalain muutos 1267/2018).

On kuitenkin selvää, että kehittämistyötä on jatkettava. Uudistusvauhti työelämässä kiihtyy. OECD:n mukaan automatisaatio uhkaa 6,5 %:a suomalaisista työtehtävistä ja 21 % työtehtävistä olisi muuttumassa merkittävällä tavalla seuraavien 10-20 vuoden kuluessa[1]. Opetushallituksen ennakointien perusteella [2] elinkeinot ovat suurimmassa rakennemuutoksessa vuosikymmeniin. Ennakoinnin mukaan uusista syntyvistä työpaikoista 80 % edellyttää korkea-astetasoista osaamista. Samalla työtehtäviä katoaa erityisesti sieltä, missä osaamisvaatimukset ovat matalia. Muutos on niin nopea, että nuoret ikäluokat eivät riitä tyydyttämään uuden osaamisen tarvetta.

Tiedossa on, että tekoäly ja muu uusi teknologia uhkaavat eniten matalapalkkaisia, vähemmän koulutusta vaativia töitä, teollisuustyötä ja rutiininomaista tietotyötä. Näitä töitä tekevät eivät juuri osallistu aikuiskoulutukseen. Lisäksi suomalaisista 30 – 60-vuotiaista noin 300 000 on työmarkkinoilla pelkän perusasteen varassa.

Työn murros lisää haastetta. Yksinyrittäminen, keikka-, vuokra- ja osa-aikatyötä tekevien määrä lisääntyy. Tämä taas lisää niiden ihmisten määrää, joilla ei ole osaamisen kehittämisessä nykyiseen tapaan henkilöstön kehittämisen ammattilaisten ja työnantajan tukea.

Hallitus on käynnistämässä parlamentaarisen jatkuvan oppimisen uudistuksen. Uudistuksessa tarkastellaan jatkuvan oppimisen ilmiötä kokonaisuutena, koulutusjärjestelmän mukainen ja sen ulkopuolella oleva koulutus ja toimeentulo mukaan lukien.

Parlamentaarisella uudistuksella vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista. Uudistuksessa otetaan huomioon koko koulutuspolun koulutuksen tarjonta ja rahoitus. Samoin huomioidaan sosiaaliturva, muutosturva ja työttömyysturva. Mukana ovat omaehtoinen ja työvoimapoliittinen koulutus sekä osaamisen tunnistaminen.

Työ käynnistyy tänä syksynä ja ehdotuksia linjauksiksi odotetaan vuoden 2020 loppuun mennessä.

[1] https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2016_empl_outlook-2016-en
[2] https://www.oph.fi/julkaisut/2019/osaaminen_2035