



Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö VN/727/2021

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatku- van oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi la- eiksi

Tämä lausunto on TE-toimistojen yhteisesti laatima. Tämän lisäksi osa TE-toimistoista jättää oman, tätä lausuntoa täydentävän lausuntonsa.

TE-toimistot lausuvat jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta seuraavaa:

1. Palvelukeskuksen tehtävät, tavoitteet sekä resurssit

Palvelukeskukselle asetetut tavoitteet ovat laajoja. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuk-
sen perustamisen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön
osaamisen kehittäminen on aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden
elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen.

Tavoitteena on luoda jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi, joka tukee kansalaisten, yritysten ja
muiden työnantajien sekä alueiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja soveltaa innovaati-
oita palveluissa ja tuotannossa.

Keskus nähdään työ- ja elinkeinohallinnon, opetushallinnon ja työelämän järjestöjen yhteisenä instru-
menttina vastata työn ja työelämän muutoksen aiheuttamiin osaamishaasteisiin. Esityksen mukaan,
palvelukeskus tarjoaa toimenpidekokonaisuuksia, joilla kansalaisille, yrityksille ja muille työnantajille
sekä alueille luodaan edellytyksiä sopeutua muutokseen.

Esityksen mukaan perustettava keskus lisää koko koulutusjärjestelmän kykyä toimia nopeasti muuttu-
vassa maailmassa ”jatkuvan oppimisen alustana”.

- **Palvelukeskukselle asetetut tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja tulevaisuuteen suuntaa-
via. Keskuksen perustamisen vaikutukset nykyiseen osaamis- ja työllisyyspalveluiden
kokonaisuuteen, tulee kuitenkin analysoida tarkemmin. Samalla tulee huolehtia keskuksen
riittävästä resurssoinnista ko. tehtävien hoitamiseen.**
- **Yhteisen rakenteen luomisessa haasteeksi tulee se, millä tavoin nyt toimivien alueellisten
organisaatioiden toimet kytketään tähän kokonaisuuteen. Perusteluissa korostetaan
kuitenkin sitä, että keskuksen perustamisella ei olisi vaikutuksia nykyisin toimivien
(esim. ELY-keskukset, TE-toimistot) työhön. Mikäli keskukselle asetetut tavoitteet on
tarkoitus saavuttaa, sen perustamisella on väistämättä vaikutuksia kaikilla hallinnollisilla
tasoilla osaamis- ja työllisyyspalvelujen tuottamiseen (TEM, OKM, ELY-keskukset,
TE-toimistot) ja nämä pitää kuvata tarkemmin.**

25.3.2021

Keskuksen resurssointi vaikuttaa huomattavan vaatimattomalta, kun katsotaan sille suunniteltujen tehtävien määrää.

Perustelumuiotiossa mainitaan eri kohdissa palvelukeskuksen toiminnasta hyötyviä tahoja eri tavoin. Täsmennystä vaatii se, ketkä ovat suunnitellun keskuksen asiakkaita tai kohderyhmää, joille palveluja suunnitetaan. Ovatko he yleisesti *työikäisiä, työssä olevia, työvoiman ulkopuolella olevia tai työttömiä. Maahanmuuttajataustaiset naiset mainitaan myös kohderyhmänä. Sekä "aliedustetut ryhmät". Myös rakennemuutosalat ja – alueet tuodaan yhtenä vaihtoehtona esille. Ja edelleen, yhtenä ryhmänä mainitaan itsensä työllistäjät tai pienissä yrityksissä työskentelevät.*

- Palvelukeskuksen toimiala tulee määritellä selkeämmin ja se voitaisiin määrittää seuraavasti: Toimialana on edistää **työikäisen väestön** osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, joten käytännössä palvelukeskuksen rahoittama toiminta tulisi kohdentumaan **työikäiselle väestölle ja aliedustetuille ryhmille.**

2. Palvelukeskuksen tehtävät

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi esityksen mukaan koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisen ja uusimuotoisen sisällön tuottamisen lisäksi tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluiden koordinaatio ja kehittäminen, työikäisen väestön osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi ja alueellisten yhteistyöverkostojen tuki.

2.1. Ennakointi

Palvelukeskuksen perustamisen keskeisiä tavoitteita olisivat esityksen mukaan yhteisen tulevaisuutta koskevan tietotuotannon luominen ja yhteisen tavoitetilan määrittäminen sekä niiden perusteella ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittäminen ja koordinointi sekä kohdennettujen koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonta.

- **Olennainen kysymys on, onko palvelukeskus ennakoititiedon loppukäyttäjä vai ennakoititiedon tuottaja. Mikäli roolina on loppukäyttäjän rooli, pohdittavaksi tulee, mitä keskuksen toiminta tarkoittaa muiden ennakoititietoa tuottavien toimijoiden työssä (maakuntaliitto, ELY-keskukset, TE-toimistot, koulutuksen järjestäjät)?**
- **Monipuolisemman ja koko Suomea koskevan näkyvän ennakoititiedon tuottaminen osaamistarpeissa ja työvoiman saatavuudessa on TE-toimistojen työssä tärkeää. Nykyisin tiedot monilta osin hajallaan ja osin vaikeasti löydettävissä.**

Ennakoititehtävää palvelukeskus toteuttaisi esityksen mukaan seuraavin tavoin:

Palvelukeskus:

- *tuottaa tuottaisi alueille ennakoititietoa, tietoa koulutustarjonnasta sekä tukisi alueellisten verkostojen toimintaa.*
- *kokoaa relevanttia työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskevaa ennakoititietoa*
- *jalostaa ja tuottaa työvoima ja osaamistarpeiden ennakoititietoa.*
- *kokoaa tilannekuvaa ruotsinkielisen koulutuksen saatavuudesta ja tarjonnan vastaavuudesta työelämän tarpeisiin.*
- *tuottaa alueellisia tilannekuvia alueen osaamispalveluiden tuottajien, kuntien, TE-palveluiden ja työelämän kanssa käytävien keskustelujen tueksi.*

Käytännössä toiminta tarkoittaisi esityksen mukaan sitä, että alueen väestökehitystä, työvoiman tarvetta ja osaamispalveluiden tarjontaa arvioitaisiin ja tehtäisiin arvioiden pohjalta yhteisesti tavoitteita kohtaanto-ongelmien lieventämiseksi, työllisyysasteen nostamiseksi ja elinkeinon kehittämiseksi.

- **Alueellisen jo toimivan ennakoitityön tueksi palvelukeskuksen roolin olisi hyvä painottaa ennakoititiedon saatavuuteen ja poikkihallinnollisuuteen. Poikkihallinnollisuus on**

25.3.2021

erityisen tärkeää yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaistuesssa ja edellyttäessä yhä monipuolisempia näkökulmia.

- **Ajantasaista tietoa koulutustarjonnasta ja koulutustoimijoiden tarjontakyvystä, yksilöiden ja työelämän osaamisen nopeista kehittämistarpeista tarvitaan. Toisaalta keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakkotiedon saatavuutta ja käytettävyyttä on tarpeen myös kehittää.**

2.2. Osaamispalvelut

Palvelukeskus rahoittaisi esityksen mukaan sekä voimassa olevien koulutusta koskevien lakien mukaista säänneltyä koulutusta että muuta sääntelemätöntä koulutusta. 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. Osaamispalvelut, joita keskus tuottaisi olisivat esimerkiksi:

- *Tutkintoon johtamattomat osaamisen kehittämisen palvelut.*
- *Uudenlaiset osaamispalvelut, jotka täydentäisivät nykyistä koulutustarjontaa. Koulutusten lisäksi palvelukeskus rahoittaisi hakevaa toimintaa ja tukipalveluita.*
- *Palvelukeskus voisi tarpeen mukaan kohdentaa koulutusta myös saamenkielisen väestön osaamistarpeisiin.*

Osaamispalvelujen hankintatehtävän rinnalla jatkuisi siis ELY-keskusten hankinta nykyisellä tavalla.

Nykyinen ELY-keskusten ja TE-toimistojen osaamiseen liittyvien palvelujen hankinta toimii seuraavasti: ELY-keskusten alueellisesti järjestetyksi palveluksi on erityisesti keskitetty julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden hankinta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus voi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta.

Työ- ja elinkeinoviranomainen tarjoaa julkisia työvoimapalveluita asiakkaille näiden palvelutarpeiden mukaisesti. Julkiset hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännössä säädettyjä menettelytapoja noudattaen. Hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava avoimesti ja tehokkaasti, ja tarjouskilpailuun osallistuvia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Työvoimakoulutusta voidaan hankkia myös koulutuksen yhteishankintana, jolloin koulutuksen rahoittamiseen osallistuvat valtion viranomaisen lisäksi työnantaja, yrittäjäksi aikovan henkilön toimeksiantajan tai yrittäjyysoikeudet luovuttavan yrityksen kanssa siten, että tämä osallistuu koulutuksen rahoittamiseen. ELY-keskus voi hankkia myös muita palveluja tarvittaessa yhdessä muun tahon kuten esimerkiksi kunnan kanssa.

Kuntakokeiluissa kokeilualueet järjestävät valtiolta siirtyvät palvelut tuottamalla ne itse voimassa olevien lakien mukaisina ja ELY-keskuksen sekä TE-toimiston kilpailuttamina ostopalveluina. Kokeilualueen kunnat voivat järjestää ja tuottaa muita kuin edellä mainittuja julkisia työvoima- ja yrityspalveluja yleisen toimialansa ja oman rahoituksensa turvin kuten nykyisinkin.

Muutamia ELY-keskusten tehtäviä on keskitetty valtakunnallisesti järjestettäväksi toiminnoiksi eri ELY-keskuksiin. Nämä organisaatiot vastaavat toiminnon järjestämisestä koko maan osalta. Perusteet keskittämiseksi ovat liittyneet mm. siihen, että toiminto on laajuudeltaan niin pieni tai erityinen, ettei ole kustannustehokasta ylläpitää sitä jokaisessa ELY-keskuksessa.

- **Palvelukeskuksen tekemän hankintatoiminnan suhde nykyiseen hankintajärjestelmään (erityisesti ELY-keskusten hankintatoimi) ei ole selkeä.**
- **Sääntelemättömien osaamispalveluiden hankinta on hyvä avaus. Markkinoilla on paljon hyvinkin laadukkaita osaamisen palveluita, joita voisi paremmin hyödyntää**

25.3.2021

lyhytkestoissa valmennuksissa ja koulutuksissa. Toisaalta myös niiden hankinta olisi mahdollista hoitaa edelläkuvatulla eli nykyisellä tavalla ja tästä syystä tätä palvelukeskuksen tehtävää on tarpeen selkiinnyttää.

- TE-toimistojen työssä on nähtävillä, että työelämän tarpeet muuttuvat yhä nopeammin ja tähän tarvitaan joustoja ja uudenlaisia toimintatapoja. Tutkintotavoitteisten koulutusten sisällön uudistaminen on hidasta ja uusia osaamisia ei tunnisteta riittävän nopeasti.

2.3. Ohjaus- ja neuvontatehtävä

Ohjaus- ja neuvontatehtävässä tärkeää olisi digitaalisten palveluiden kehittäminen ja siinä valtakunnallisten toimintamallien rakentaminen on perusteltua. Suunnitteilla olevat ”uudet ohjauspalvelujen muodot” voivat olla juuri tällaisia. Palvelukeskuksen tehtävä neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäjänä ja koordinoijana parantaisi esityksen mukaan työikäisille tarkoitettujen ohjauspalveluiden laatua ja kohdentumista muun muassa luomalla uusia ohjauspalveluiden muotoja. Keskuksen tehtävänä olisi tällaisen hakevan toiminnan muotojen kehittäminen ja toiminnan levittäminen osaksi eri yhteyksissä tapahtuvaa ohjaus- ja neuvontapalvelua.

Neuvonta- ja ohjauspalveluiden merkityksen korostaminen sekä saatavuuden ja kehittämisen (etenkin digitaaliset palvelut) on kannatettava asia.

- **TE-toimiston näkökulmasta olisi tärkeää, että palvelukeskuksen tuottamat digitaaliset ratkaisut alueellisten osaamistarpeiden tunnistamiseksi ja analysoimiseksi olisivat mahdollisimman laajasti, helposti ja ajantasaisesti käytettävissä.**
- **Avoimeksi jää, millä tavoin nykyisellään alue- ja paikallistasolla toimivat ohjaukseen liittyvät rakenteet jatkossa osallistuvat palveluiden kehittämiseen ja toisaalta toimeenpanoon. Muuttuisiko heidän roolinsa?**

Keskuksen toiminta koordinoijana

Useassa palvelukeskukselle tulevassa tehtävässä painotetaan keskuksen koordinoivaa roolia sekä aluetason toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Yhteistyömuodot jäävät ymmärrettävästikin avoimiksi, mutta toisaalta yhteistyöhän sisältyy velvoittavuus.

- **Tärkeää on varmistaa se, ettei palvelukeskuksesta tule uusi ohjaava taso koordinoit-tehtävien muodossa ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Tämä riski/ huoli nousee esityksessä mainituista tehtävistä – ”Palvelukeskus tukisi alueellisten yhteistyöverkoston tavoitteiden toteutumista. Se mahdollistaisi nykyistä selvästi yhtenäisemmän työikäisille suunnattujen osaamispalveluiden johtamisen ja suunnittelun opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä työelämän järjestöjen välillä.” tai ”Palvelukeskus vahvistaisi alueellisia ekosysteemejä tukemalla ja koordinoimalla alueellisia yhteistyörakenteita, edistämällä tiedolla johtamista sekä koordinoimalla ohjausta, palveluja ja koulutustarjontaa nykyistä paremmin.”**
- **TE-palveluiden osalta on meneillään useita eritasoisia uudistushankkeita. Tärkeää on, että työllisyys- ja osaamispalveluiden kokonaisuutta arvioitaisiin osana laajempaa rakenteellisten uudistusten valmistelua (muun muassa Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelu, TE-palvelujen siirto paikallistasolle, sote-uudistus).**

3. Vaikutusten arvioinnista

Palvelukeskuksen perustamisen vaikutuksia on arvioitu myös työllisyyden näkökulmasta. Työllisyysvaikutusten osalta välttämätöntä on sen arviointi, millä tavoin aluetason toiminta saadaan kytkettyä keskuksen toimintaan ja millä tavoin eri palvelut saadaan mahdollisimman ketterästi itse asiakastyössä käyttöön (esim. täsmäkoulutukset rekrytointitilanteissa). Vahvat kytkennät yritysrajapintaan

25.3.2021

ovat TE- toimistoissa ja ELY-keskuksissa. TE-toimistojen yhteydessä toimivat asetuspohjaiset neuvottelukunnat, jotka voisivat olla yksi taho alueellisten tarpeiden ennakoinnissa ja analysoinnissa. Esityksen mukaan palvelukeskuksen perustamisen 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.

Palvelukeskuksella arvioidaan esityksessä olevan merkittävä rooli myös kohtaanto-ongelman ratkaisussa. Tämä perustuu siihen, että palvelukeskus olisi tehtäväkokonaisuudellaan osaltaan edesauttamassa joustavaa siirtymää uudenlaiseen toimiala- ja ammattirakenteeseen ketterien osaamispalveluiden avulla.

- **Vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen tehdä vielä taloudellista tarkastelua aina palvelukeskukselle suunniteltujen tehtävien tasolla. Samaan yhteyteen olisi hyvä liittää myös vaikuttavuuspohjaista analyysiä, jotta saataisiin kokonaiskuva siitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia yhteiskuntaamme arvioidaan palvelukeskuksen onnistuneella toiminnalla saatavan aikaan. Ilmiöpohjainen toimintamalli (joka on myös palvelukeskuksen suunnittelun perustana) edellyttäisi sen tyyppistä tarkastelua.**
- **TE-toimistot korostavat sitä, että palvelukeskuksen edellyttämät resurssit eivät saa olla pois työttömien työnhakijoiden ja työttömyysuhan alaisten sekä osaavaa työvoimaa tarvitsevien työnantajien palveluista.**
- **Työllisyysvaikutuksiin liittyen olennainen kysymys on, miten keskuksen toteuttama osaamistarpeiden ennakointi toimeenpannaan, miten palvelujen suunnittelussa otetaan huomioon aluetason tarpeet, miten tehdään päätös palvelujen toimeenpanosta ja millä tavoin osaamispalveluiden tuottajat kykenevät vastaamaan esitettyihin vaatimuksiin. Tältä osin esitystä tulisi täsmentää.**
- **Tähän tarvitaan toimintamalli, jossa alueiden toiveet/ tarpeet tulevat nopeasti toimeenpanoon keskuksen toiminnassa. Tässä yhteydessä nykyisten aluetason toimijoiden mahdollisuudet tulee myös ottaa huomioon, jotta palveluista muodostuu yhtenäinen kokonaisuus.**
- **Myös se, miten koulutukseen osallistumisesta aiheutuvien kustannusten jaosta sovitaan, vaikuttaa ennakoivaan osaamisen kehittämiseen. Tämä korostuu, jos kohdejoukkona ovat työssäolevat. Millainen rooli työnantajilla on tässä?**

4. Hallinto

Keskuksen sijaintipaikaksi esitetään opetushallitusta ja keskuksen status olisi erillisyyksikkö. Opetushallituksella ei voida katsoa olevan toimivaltaa puuttua siihen, miten erillisyyksiköt toteuttavat niille kuuluvat tehtävät, mutta erillisyyksikön ja hallintoviraston välisen hallinnollisen suhteen perusteet on kuitenkin laissa määritelty hyvin väljästi. Selvitysmies Mäenpää on todennut arvioidessaan opetushallituksen erillisyyksikön asemaa, 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.

Palvelukeskuksen hallintomallin mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksesta yhdessä. Tämä edellyttäisi uudenlaisen yhteisen ohjausmekanismin ja politiikkavalmistelun käyttöönottoa ja resursointia.

25.3.2021

Palvelukeskuksen yhteydessä toimisi jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Valtioneuvosto nimittäisi neuvoston enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Viranomaistoimintaa voisivat tehdä sekä palvelukeskus että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto.

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.

Ehdotetun säännöksen mukaan neuvosto voisi asettaa toimintansa tueksi jaostoja, joihin kuuluisi myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä. Neuvosto ei kuitenkaan voisi delegoida päätösvaltaansa jaostoille.

- **ELY-keskusten ja TE-toimistojen edustus neuvostossa tai vähintäänkin jaostoissa olisi tarpeen em. tahojen vahvan yritys- ja työmarkkinarajapinnan takia. Palvelukeskuksen asemoitumisesta sote-uudistuksessa syntyviin hyvinvointialueisiin tulisi myös käsitellä lakiesityksen vaikutuksissa.**

Lopuksi

Tärkeää olisi tehdä kuvaus siitä, miten palvelukeskuksen perustamisen kokonaisuus kytkeytyy meillä oleviin muihin valtakunnallisiin uudistuksiin, kuten esim. TE-palvelujen palvelurakennemuutokseen, työperäisen maahanmuuton kehittämistoimiin ja työllisyyden palvelujen mahdolliseen siirtoon kuntien vastuulle. Tämä auttaisi näkemään sen, mikä on Suomen visio tulevasta osaamisen ja työllisyyden ekosysteemistä pidemmällä aikavälillä.

Maire Mäki
Johtaja, FT
Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto

Tämä asiakirja KEHA/1519/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/1519/2021 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Mäki Maire 25.03.2021 15:17