

Asia: VN/727/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Asetusluonnos on kirjoitettu hyvin yleisellä tasolla. Lakiesitykseen on kirjattu palvelukeskuksen tehtävät ja hallintorakenne, mutta siinä ei juurikaan oteta kantaa siihen, kuinka keskukselle osoitettuja tehtäviä käytännössä tullaan tekemään ja kuinka yhteistyö alueiden kanssa näihin tehtäviin liittyen tullaan järjestämään.

Lakiesityksen 7 §:ssä todetaan, että "palvelukeskuksen tulee tehdä yhteistyötä ELY-keskusten kanssa" sen tarkemmin määrittelemättä kuinka ja missä asioissa tätä yhteistyötä tulee tehdä. Perusteluissa mainitaan, että yhteis-työtä tulisi vähintäänkin tehdä työvoimakoulutusten hankintoja yhteensovittaessa, mutta muita ELY-keskuksen ja palvelukeskuksen tehtävien yhtymäpintoja ei ole mainittu. ELY-keskuksilla on alueellinen koordinaatirooli myös jatkuvan oppimisen ja elinikäisen ohjauksen asioissa. Näistä rooleista kumpaakaan ei ole mainittu.

Palvelukeskuksen tehtäväkentän alueellista koordinaatio- ja kehittämistyötä tehdään ELY-keskuksen jatkuvan oppimisen (JaO) ja elinikäisen ohjauksen (ELO) vastuualueiden luomissa ja ylläpitämissä verkostoissa, joten keskuksen toiminnan fokusoinnin kannalta olisi olennaisen tärkeää rakentaa toimiva ja säännöllinen keskusteluyhteys ELY-keskusten hankintatoimen lisäksi myös jatkuvan oppimisen ja elinikäisen ohjauksen toimintoihin.

--> Tämän tulisi jotenkin näkyä myös toimintaa ohjaavassa laissa.

Myös ennakoitiin liittyvä yhteistyö sekä ELY-keskuksen että muiden alueellisten toimijoiden (mm. maakuntaliitot) kanssa jää epäselväksi.

--> Lakiesityksessä tulisi täsmentää paremmin palvelukeskuksen roolia ja suhdetta alueellisiin ennakkointityötä tekeviin tahoihin (ELY-keskukset, maa-kuntaliitot, oppilaitokset, työelämän järjestöt).

Lain toisessa pykälässä todetaan palvelukeskuksen tehtävät:

- tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi;
- osaamis- ja työvoimatarpeen ennakkointi;
- koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta;
- alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen.

Näistä tehtävistä laissa yksityiskohtaisemmin käsitellään vain koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämistä ja hankintaa. Esityksestä jää nyt vaikutelma, että keskuksen toiminnan pääpaino tulee olemaan tehtävissä hankinnoissa ja valtionavustusten myöntämisessä. Näiden suhteen ei kuitenkaan selviä, millä tavoin palvelukeskus kykenee tuomaan nykyiseen palvelutarjontaan oleellista lisäarvoa, ainakaan ennen kuin ennakkointi- ja muun tiedon analysointitoiminto saadaan toimimaan sellaisella tasolla, että se kykenee tuottamaan tarvittavaa tietoa koulutuksen aukkojen paikallistamiseksi.

--> Tietoa näistä aukkokohdista olisi jo olemassa alueellisilla verkostoilla, mutta avoimeksi jää kuinka palvelukeskus a) saa tämän tiedon alueilta b) hyödyntää tätä tietoa koulutuspalveluita järjestäessään.

Muut kolme tehtävää ovat vähintäänkin yhtä tärkeitä tehtäviä kuin koulutuksen hankinta- ja rahoitustehtävä ja lakiesityksessä tulisikin näkyä myös näiden tehtävien tärkeys ja ehkä myös ensisijaisuus hankintoihin ja koulutusten rahoitukseen nähden. Toimivat ja hyvin koordinoituidet ennakkointi- sekä TNO-palvelut, yhdistettyinä alueilla olevaan tietoon koulutustarpeista, ovat oleellisen tärkeitä, jotta palvelukeskuksen osaamisen kehittämisen palvelut kohdentuvat todennettuihin tarpeisiin ja niitä tarvitseville kohderyhmille.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

- 1) Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi;

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan "Palvelukeskus kokoaisi tietoa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluista sekä niihin liittyvistä hyvistä toteuttamis-malleista sekä tukisi kokoamansa tiedon pohjalta alan toimijoita. Palvelukeskus kehittäisi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita esimerkiksi koulutuksen aikaisen tuen ja koulutukseen hakeutumisen motivoinnin osalta."

--> Valtakunnalliselle, kaikki toimijat kattavalle koordinaatiolle on selkeä tarve, joten tämä on tärkeä ja kannatettava tehtävä. On selkeästi tunnistettu tarve koota tällä hetkellä hajanaisia ja erillään toisistaan toimivia TNO-palveluita yhteen siten, että ne olisivat sekä palveluntuottajien että asiakkaiden helpommin löydettävissä. Tässä olisi kuitenkin myös hyvä huomioida, että pelkkä tiedon kokoaminen yhteen ei riitä, vaan tarvitaan myös aktiivista roolia hyvien käytäntöjen jalkauttamisessa alueille ja jatkokehittämisen koordinoitua.

--> Tarvetta olisi valtakunnan tasolla koordinoitumalle hankesuunnittelulle ja alueellisten hankkeiden suuntaamiselle yhdenmukaiseen suuntaan.

Erikseen perusteluissa mainitaan myös hakevan toiminnan muotojen kehittäminen ja tällaisen toiminnan levittäminen osaksi ohjaus- ja neuvontapalveluita sekä huomiointi myös hankittavissa koulutuspalveluissa.

--> Tämä on erittäin hyvä ja tarpeellinen huomio ja palvelukeskuksen rooli tällaisen hakevan ja motivoivan toiminnan kehittäjänä ja juurruttajana ns. osaksi ohjaus- ja koulutuspalveluita on tärkeä.

Yksilön urasuunnittelutaitojen valtakunnan tason määrittely ja kuvaus olisi tärkeää tasalaatuisempien ja vaikuttavampien TNO-palveluiden aikaansaamiseksi. Tätä asiakokonaisuutta ei kuitenkaan ole mainittu tässä lakiesityksessä, vaikka tämä on jo viime vuoden puolella tehdyn ELO-strategian esiselvityksen yhteydessä tunnustettu oleelliseksi ja tärkeäksi kehittämisen kohteeksi.

--> Urasuunnittelutaitojen valtakunnallinen määrittely ja näiden taitojen mahdollistamisen huomiointi tulisi näkyä palvelukeskukselle osoitetuissa tehtävissä.

2) Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi;

Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan: "Palvelukeskuksen pääasiallinen työmuoto ennakoinnissa olisi tiedon analyysi ja johtopäätösten tekeminen työikäisen väestön tarpeiden näkökulmasta. Ennakointitehtävään liittyisi läheisesti tiedon julkistaminen helppokäyttöisillä sähköisillä välineillä." Erikseen mainitaan, että palvelukeskus tuottaisi alueellisia tilannekuvia alueen eri toimijoiden kanssa käytävien keskustelujen tueksi.

--> On erittäin tervetullutta, että palvelukeskus tuottaisi alueelliset, vertailukelpoiset, tilannekuvat alueen toimijoiden hyödynnettäviksi ja että ne olisivat helposti ja julkisesti saatavilla sähköisen alustan kautta.

Esityksen perusteella jää kuitenkin avoimeksi, kuinka palvelukeskuksen ja alueellisten ennakointitoimijoiden (ELY-keskukset, maakuntaliitot, oppilaitokset) yhteistyö järjestetään ja missä suhteessa nämä eri tahot toimivat ja tuottavat ennakointitietoa toisiinsa nähden.

--> Jos on tarkoituksena, että palvelukeskus tuottaa tilannekuvat alueilta saadun tiedon perusteella, olisi syytä määrittellä millä tavoin ja millaista tietoa alueiden on tätä tarkoitusta varten pystyttävä tuottamaan (ja kuka tällaisen tiedon tuotannosta vastaa ja millä resursseilla).

3) Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta;

Laissa keskitytään pääasiassa tämän tehtävän tarkempaan määrittelyyn. Toiminnan pääpaino tuntuu olevan tässä.

Lakiesityksen pykälän 11 perusteluiden mukaan "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."

Lakiesityksen ja sen perusteluissa mainittu kohderyhmärajaus on osittain ongelmallinen. On vaikeaa nähdä, että esim. osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvään kohtaanto-ongelmaan löydettäisiin vaikuttavia ratkaisuja keskittymällä ensisijaisesti työssä jo olevien tai työvoiman ulkopuolella olevien osaamisen kehittämiseen. Tällainen määrittely (käytännössä lakitekstin mukainen kohdentuminen työikäiselle väestölle) mahdollistaa päällekkäisyydet ELY-keskusten hankkimien työvoimakoulutusten ja muiden koulutuspalveluiden tuottajien nykyisen tarjonnan kanssa.

Lisäksi työssä olevien osaamisen kehittämiseen panostaminen voi pahimmillaan jopa syventää entisestään kuilua jo työssä olevien ja työttömien osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien välillä, jos palvelukeskuksen koulutuksia kohdennetaan suuressa määrin sille työssäkäyvien ryhmälle, joka jo ennestäänkin koulutautuu hyvin ja jolla on tähän mahdollisuuksia myös työnantajien tarjoamana. Mikäli kohderyhmänä tässä ovat työssäkäyvät, pitäisi tätä kohderyhmää edelleen tarkentaa, jotta se todella kohdentuisi osaamisen kehittämisen suhteen aliedustettuihin ryhmiin. Eli niihin työssäkäyviin, jotka työskentelevät esim. rakennemuutos-/matalasti koulutetuilla aloilla, ja erityisesti määräaikaisiin, osa-aikaisiin tai muutoin heikommalla koulutustasolla oleviin työssäkäyviin, sekä sellaisiin, joiden kohdalla työnantajilla ei ole realistista mahdollisuutta osallistua henkilöstön koulutukseen.

--> Mikäli keskeisimpänä tavoitteena on löytää ratkaisuja ja ehkäistä kohtaanto-ongelmaa, eivät pelkästään työssä jo oleville tai työvoiman ulkopuolisille suunnatut koulutukset ole riittävä toimenpide. Lakiesityksen pohjalta on todennäköistä, että palvelukeskuksen rahoittamat koulutukset tulisivat olemaan ainakin osittain päällekkäisiä sekä ELY-keskusten hankintojen että muiden palveluntuottajien jo olemassa palveluiden kanssa. Palvelukeskuksen ei tulisi käyttää resurssejaan palveluihin, joita jo pystytään nykyinsäädännön puitteissa järjestämään.

--> Palvelukeskuksen koulutustoiminta tulisikin suunnata siten, että se voisi myöntämillään valtionavustuksilla tai hankinnoillaan toteuttaa sellaisia palveluita, joiden hankkimista nykylainsäädäntö ei mahdollista ELY-keskuksille, tai muille toimijoille (esim. kielikoulutukset, YTO-valmiuksia lisäävät opinnot, motivoivaa ja yleisiä opiskelu- tai työvalmiuksia (esim. digitaidot) lisäävä koulutus, monimuotoinen työyhteisö –valmennus jne.)

--> Kohderyhmänä voisivat tällöin olla laajemmin erityisesti aliedustetut ryhmät, jotka määritelty jo OECD-raportissa 19.2.2020, yksityisyritykset, rakenne-muutostoimialat + muut sellaiset toimialat, joille ei ole mahdollista hankkia tarvittavaa koulutusta työnantajan tukemana. Koulutuksia ja valmennuksia voitaisiin kohdentaa henkilöasiakkaiden lisäksi myös työnantaja-asiakkaille, jotka tarvitsevat koulutusta liittyen esim. ikä- tai osaamisen johtamiseen.

4) Alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen

Säännöskohtaisissa perusteluissa alueellisista verkostoista todetaan: " Palvelukeskus huolehtisi siitä, että verkostoissa olisivat edustettuina kaikki työ-markkinoiden muutokseen vastaamiseksi tarvittavat relevantit tahot. Palvelukeskus ei pääsääntöisesti perustaisi uusia verkostoja, vaan yhteistyö rakennettaisiin olemassa olevien verkostojen varaan."

Lakiesitys jättää avoimeksi mm. seuraavat kysymykset:

Kuinka palvelukeskus huolehtii siitä, että paikallisissa verkostoissa ovat edustettuina kaikki tarvittavat tahot ja mitkä ovat näitä palvelukeskuksen määrittämiä tarpeellisia tahoja? Mikä on alueiden oma rooli näiden tahojen määrittämisessä?

ELY-keskus –alueilla on jatkuvan oppimisen, elinikäisen ohjauksen tai näiden kombinaatioiden toimesta joko jo olemassa, tai parhaillaan muodostumassa tehtäväkenttään oleellisesti liittyvien toimijoiden verkostoja, joiden kanssa palvelukeskuksen olisi luontevaa ja hyödyllistä tehdä yhteistyötä. Yksi esimerkki tällaisista verkostoista on Hämeen alueella ELY-keskuksen ja maakuntaliittojen yhteistyössä koordinoima Hämeen osaamisen ja ohjauksen koordinaatioryhmä, jossa jäsenenä ovat mm. alueen oppilaitokset, Kauppakamarit, yrittäjäjärjestöt ja kuntakokeilut.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Palvelukeskuksen käytännön toimintaa suurelta osin tulisi suuntaamaan ja siitä päättämään jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka jäsenistö koostuisi pääasiassa työelämän edustajista.

Perusteluissa todetaan, että työelämän edustajissa tulisi olla saman verran, sekä työnantajien että työntekijöiden edustajia.

--> Kuinka hyvin tällaisella kokoonpanolla kyetään huomioimaan esim. tärkeänä kohderyhmänä mainittujen työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden tarpeet ja heidän osaamisensa kehittäminen?

Ja kuinka hyvin tällä kokoonpanolla tunnistetaan ne ongelmapaikat, joita vallitsee esim. työnantajien asenneilmapiiriin vaikuttamisessa, kun puhutaan esim. maahanmuuttajien, ikääntyneiden tai täsmätyökykyisten työllistymisestä? On tunnistettu tosiasia, että näiden ryhmien työllistymistä ei ratkaista pelkästään osaamista lisäämällä, vaan myös yleistä työmarkkinoihin suuntautuvaa asennevaikuttamista tarvitaan. Tarvitaan myös työnantajille ja työyhteisöille suunnattavaa tukea ja tässä erityisesti ohjaus- ja neuvontapalveluiden koordinoitulla kehittämistyöllä on suuri rooli.

Työmarkkinoiden edustajien suhteellisen suuresta roolista huolimatta lakiesityksestä ei käy ilmi, että palvelukeskuksen rahoittamia koulutuksia tulisi mitenkään erityisesti suuntaamaan siten, että oppiminen linkittyisi vahvasti työelämään ja työtehtävissä tapahtuvaan opiskeluun. Sen sijaan korostetaan työn ohessa tapahtuvaa oppimista, joka vaikuttaa viittaavan siihen, että opiskelun tulisi tapahtua pääsääntöisesti työn ulkopuolella ja ns. työntekijän omalla ajalla. Jos jo nyt työelämässä olevien aliedustettujen ryhmien edustajilla ei ole mahdollisuuksia tai motivaatiota osallistua tällaisiin koulutuksiin, kuinka palvelukeskuksen toiminta muuttaa tätä tilannetta?

--> Palvelukeskukselle suunnitellun neuvoston kokoonpanoa tulisi tarkistaa siten, että sillä olisi a) riittävä tietotaito vastata erityisesti aliedustettujen ryhmien tarpeisiin b) sekä jo alueilla tunnistettuihin tarpeisiin esim. tarjolla olevien osaamisen kehittämisen palveluiden aukkopaikoista.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Tältä osin ei erityistä lausuttavaa.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Tässä lakiesityksessä mainittujen tehtävien lisäksi palvelukeskuksella tulisi olla valtakunnallisena, koordinoivana toimijana myös vaikuttajan rooli

--> Palvelukeskus voisi rahoittaa ja järjestää esimerkiksi valtakunnallisia kampanjoita, joilla yleisesti voitaisiin vaikuttaa koko valtakunnan tasolla ja kaikkiin alueisiin vaikuttaviin ongelmiin, kuten työelämässä tapahtuva syrjintä (työnantajien asenteet esim. vieraskielisiä tai yli 50-vuotiaita työnhakijoita kohtaan) tai SoTe –alan kroonistuva työvoimapula (alan houkuttelevuus, alan yleisten työolojen parantaminen), työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden lisääminen jne.

--> Tällaista toimijaa ei tällä hetkellä ole, mutta myös tällaiselle tehtävälle olisi valtakunnan tasolla todellinen tarve – kohtaanto-ongelma on monitahoinen, eikä sitä ratkaista pelkästään koulutuksia järjestämällä, vaan yhtäaikaista vaikuttamista monella eri osa-alueella tarvitaan

Tulevan palvelukeskuksen tulisi suunnata toimintaansa erityisesti tiedon tuottamiseen, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden sekä työelämän kehittämisen (ml. TYLA, TYÖ 2030, monimuotoisuusohjema, sukupuolen mukainen segregatio ymv.) valtakunnalliseen koordinointiin, keskipitkän aikavälin ennakkoinnin kehittämiseen, digitaalisten toimintojen aikaansaamiseen ja toimivien keskusteluyhteyksien rakentamiseen alueiden kanssa. Jos hankintoja tehdään, on ennen niiden tekoa oltava tarvittava tietopohja kunnossa ja keskustelut alueiden kanssa käytynä, jotta paikalliset tarpeet kyetään huomioimaan riittävällä tasolla ja välttämään tarpeettomat päällekkäisyydet.

Jouppila Vesa
KEHA-keskus

Santos Kristiina
Hämeen ELY - Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue