

Asia: VN/727/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot esitysluonnoksesta**

Ammattiliitto Pro näkee erittäin tärkeänä, että jatkuvan oppimisen merkitys osana työuraa ja työelämäpolkua nostetaan hallitusohjelmassa konkreettisena toimenä näkyville. Esityksen ja siinä olevien toimenpiteiden tärkeyttä erityisesti korostaa se, että erityisesti työelämän rakennemuutoksissa yhä nuoremmat työntekijät joutuvat kouluttautumaan uudelleen uusien osaamistarpeiden mukaisesti. Osaamista ja osaamispolkuja on kehitettävä jo ennalta kuten esitysluonnoksen perusteluista on luettavissa, kuitenkin kaikilla, erityisesti matalapalkka-aloilla. Ammattiliitto Pro pitää tärkeänä poliittisten toimijoiden sitoutumista työllisyystoimiin erityisesti työikäisen väestön osalta. On selvää, että aikuisväestön koulutus ja osaaminen ovat avainasemassa työllisyyden ja talouskasvun aikaansaamiseksi. Nykyiset mallit eivät tue riittävästi työikäisen väestön osaamisen kasvua, jotta uusia työpaikkoja ja talous- ja tuottavuuskasvua saadaan aikaiseksi. Esitysluonnos on tärkeä osa osaamisen ja työelämän kehittämistä mutta yksinään se ei ole riittävä vastaus tavoiteltaviin asioihin työllisyyden ja osaamisen nostamiseksi tavoiteltavalle tasolle.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Esitysluonnoksella tähdätään sen perusteluissa erityisesti rakenteiden tehostamiseen ja yksilön rooli jää esitysluonnoksesta vaille tehokasta arviointia. Sinällään on ensiarvoista, että palvelukeskuksen tilaama koulutus kohdennetaan luonnoksen perusteluissa siten, että sitä voi suorittaa työssä ollessaan ja se voidaan huomioida hankintakriteerinä. Esityksessä on hyvä arvioida myös työnantajien maksaman koulutuksen osuutta ja sitä, kuinka paljon työnantajin tulisi kustannuksiin osallistua, kun kyseessä on työllisyys- ja muutosturvakoulutus tai vastaava yrityksen tai toimialan muutostilanteisiin tilattava koulutus. Tärkeää on, että tilattavat koulutukset tukevat nykyistä tutkintorakennetta ja sen moduulijärjestelmää.

Katsomme, että kyse on uudistuksen nimestä huolimatta enemmän hallinnollisesta uudistamisesta kuin riittävän konkreettisesta työelämässä olevan työntekijän osaamisen parantamisesta suhteessa nykytilaan. Palvelukeskukselle osoittavat määrärahat ovat hyvät ja tarpeellinen avaus mutta

mahdollisesti riittämätöntä eri intressiryhmille. Hallitukselle jää siten vielä merkittävästi parannettavaa työelämän kehittämiseksi.

Esityksessä ei arvioida esimerkiksi työelämässä olevan työntekijän subjektiivista oikeutta osallistua esimerkiksi palvelukeskuksen tarjoamaan koulutukseen tai veloiteta työpaikkoja suorittamaan osaamiskartoituksia tai osallistumaan osinkaan koulutuskustannuksiin. Osaamisen kehittämisen suurimmat esteet ovat toimihenkilöillä vapaa-ajan riittävyys, työnantajan suhtautuminen osaamisen kehittämiseen työajalla ja työntekijän käytettävissä olevat omat voimavarat. Näihin toimiin Ammattiliitto Pro haluaa hallituksen kiinnittävän huomiota.

Esitysluonnoksen perusteluissa korostetaan nimenomaan työikäisen väestön osaamisen kasvattamista ja työllisyyttä, mutta esityksen perusteluissa esitysluonnos tähtää kuitenkin hallintomallin perusteluihin ja sen tuottamiin hyötyihin. Ammattiliitto Pro katsoo, että esitysluonnoksesta ja perusteluista puuttuu kokonaisvaltainen arviointi siitä, miten perustettavan palvelukeskuksen tuottamat palvelut muuttavat työikäisen väestön asemaa suhteessa nykytilaan sekä miten osaamista ja työllisyyttä sekä työvoiman kohtaanto-ongelmaa voidaan yksilötasolla parantaa merkittävästi paremmaksi palvelukeskuksen tuottamien palveluiden avulla. Keskuksen käyttöön kaavailut määrärahat 40 miljoonaa euroa ovat hyvä alku mutta riittämätöntä noin 2,6 miljoonalle työikäiselle palkansaajalle.

Koulutus- ja osaamispalveluja tarjottaisiin pääsääntöisesti työssä ja työvoiman ulkopuolella oleville. Kohderyhmärajaus ei kuitenkaan ole poissulkeva. Ammattiliitto Pro ehdottaa, että kohderyhmä määritellään tarkemmin. Muutoin on riski, ettei yhteiskunnan rajallisia resursseja kohdenneta tehokkaasti. Tällä hetkellä on käynnissä, valmistella tai selvityksessä lukuisia asiakokonaisuuksia, joissa tarkastelussa on mm. avoimille työmarkkinoille vaikeasti työllistyvien palvelujen parantaminen. Palvelukeskuksen perustamista on tarkoin peilattava osana TE-palvelujen ja työhallinnon laajojen rakenteellisten uudistusten kokonaisuutta, jotta palvelukeskuksen koulutus- ja osaamispalvelut kohdentuvat ryhmille, joiden tarpeisiin ja tilanteeseen nykyjärjestelmä ei kykene vastaamaan. Osaamispalveluista kohdentuu nykyisellään vain pieni osa työssä oleville. Palvelukeskuksen toiminta ja rahoitus pitää kohdentaa vielä työssä, mutta putoamisvaarassa oleviin, määräaikaisiin, osa-aikaisiin, matalan koulutuksen varassa oleviin ja niihin ryhmiin, jotka ovat koulutuksessa tällä hetkellä aliedustettuina.

## **Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä**

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Palvelukeskukselle esitettävät tehtävät ja niiden resursointi ovat mitoitettu osin risteävästi. Itse palvelukeskukselle kaavailtu 1,1 miljoonan määräraha on esityksessä arvioitu mahdollistavan noin 12 henkilötyövuoden palkkaamisen. Esitettyjen tehtävien laajuus mm. valtionosuuksien jakamisesta ja koulutuksen tilaajana toimimisesta sekä ennakkoinnin tekemiseksi vaikuttavat työmäärällisesti huomattavan laajoilta tehtäviltä suhteessa rahoitukseen. Tähän liitettynä koulutus- ja työvoimatarpeen arviointitiedon koostaminen ilmiöpohjaisena sekä jatkuvan oppimisen toimialakohtaiset tarpeet tuntuvat laajoilta kokonaisuuksilta ottaen huomioon määritettävän määrärahan suuruus ja tähtäin aluekohtaiseksi toiminnaksi.

Monet palvelukeskuksen tehtävät on kuvattu hallituksen esityksessä hyvin ylimalkaisesti (esim. verkostoyhteistyön sisältö, osallistuminen alueelliseen vuoropuheluun, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen ja hakevan toiminnan kehittäminen, alustamainen toimintatapa jne.), joka tekee

resurssien riittävyyden arvioimisen vaikeaksi. Tehtävät on hallituksen esityksen perusteluteksteissä esitettävä tarkemmin erityisesti suhteessa muihin viranomaistoimijoihin. Erityisesti keskipitkän aikavälin työvoima- ja osaamistarpeen ennakointia (perspektiivi 5-9 vuotta) on kyettävä parantamaan yhdessä. Selkeä työnjako ja sujuva yhteistyö alueellisten toimijoiden ja verkostojen kanssa on palvelukeskuksen toiminnan keskeinen onnistumisen edellytys.

Erityisesti työvoimapulan torjumiseen tarvitaan muitakin toimenpiteitä kuin nykyisen työvoiman osaamisen lisääminen. Tarvitaan asenneilmapiirin merkittävää parantamista ja myös oikean tiedon lisäämistä, jotta esim. ikääntyneiden, osatyökykyisten ja maahanmuuttajien työpanos saadaan käyttöön. Asenneilmapiiriin vaikuttamisessa palvelukeskuksella voi olla merkittävä rooli.

Ammattiliitto Pro katsoo, että viideksi vuodeksi laadittavalla kehittämissuunnitelmalla on erityinen tehtävä ohjata palvelukeskuksen suuntaa ja tehtäviä näin laajassa tehtäväkentässä. Olennaista on jakaa eri toimijoiden vastuut ja tehtävät selkeästi erilleen ja löytää palvelukeskukselle oikea ja riittävä asema heti sen perustamisesta lukien. Tämän lisäksi Pro esittää arviointia kaikista esitysluonnoksessa palvelukeskukselle esitettävistä tehtävistä, mihin tehtäviin palvelukeskus voi aidosti annettavalla määrärahalta ryhtyä ja tarvittaessa tehtäviä olisi karsittava ja jaettava olemassa olevien toimijoiden kesken.

## **Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista**

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Palvelukeskus esitetään perustettavaksi Opetushallituksen yhteyteen uutena erillisyyksikkönä. Opetushallitus tuottaisi palvelukeskukselle hallinto- ja tukipalvelut ja laskuttaisi niistä vastaavalla tavalla kuin nykyisiä erillisyyksiköitänsä Kansallista koulutuksen arviointikeskusta ja ylioppilastutkintolautakunnan kansliaa. Lakiin kirjattujen tehtävien hoidossa palvelukeskus olisi itsenäinen ja riippumaton. Ratkaisu on parempi kuin kokonaan uuden virastojen perustaminen, mutta ei ongelmaton. Opetushallituksen muiden erillisyyksikköjen tehtävien luonne on erilainen (koko koulutusjärjestelmän arviointi ja kansallisen tutkinnon järjestäminen) ja niiden kohdalla asema erillisyyksikkönä on paremmin perusteltavissa.

Palvelukeskukselle ollaan perustamassa valtion talousarvioon uusi erillinen toimintamenomomentti. Hallintomalli ja tapa, jolla toimintamenot budjetoidaan, tekee henkilöstöresurssien joustavan ja tarkoituksenmukaisen kohdentamisen Opetushallituksen sisällä mahdolltomaksi ja muutostilanteiden henkilöstövaikutusten hallitseminen vaikeaksi. Työnantajaviraston, tässä tapauksessa Opetushallituksen, on vaikea kantaa vastuutaan koko henkilöstöstä ja huolehtia henkilöstön yhdenvertaisesta kohtelusta erityisesti tilanteissa, joissa henkilöstömäärää joudutaan vähentämään.

Ammattiliitto Pro ehdottaa, että palveluksen perustamista erillisyyksikkönä harkitaan perusteellisesti ja pohditaan mahdollisuutta sijoittaa tehtävät riippumattomana kokonaisuutena Opetushallituksen muuhun organisaatioon. Esimerkiksi aluehallintovirastoja koskevaan organisaatiolakiin (2009/896, 5 §) on kirjattu työsuojelun tehtäviä, ympäristölupa-asioita ja kilpailuasioita hoitavien vastuualueiden riippumattomuus ko. tehtävien hoidossa.

Vaikka Opetushallituksen pääjohtajalla ja johtokunnalla ei olisi toimivaltaa erillisyyksikön lakisääteisten tehtävien osalta, on lain 1 §:n (Toimiala ja ohjaus) yksityiskohtaisiin perusteluihin

sivulla 41 kirjattu pääjohtajan kokonaisvastuu myös palvelukeskuksen toiminnan osalta. Perustelutekstiä on vastuusuhteiden osalta selkiytettävä.

Ammattiliitto Pro pitää esityksessä tärkeänä, että hallintomallissa on huomioitu työelämän edustajien asema. Lain 4 §:n (Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston nimittäminen, kokoonpano ja päätösvalta) yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 43 on todettu, että neuvoston kokoonpanossa tulisi olla saman verran, sekä työnantajien että työntekijöiden edustajia. Ammattiliitto Pro ehdottaa, että periaate kirjataan myös varsinaiseen lakitekstiin, jossa kokoonpano on muilta osin määritelty yhtä tarkasti kuin perustelutekstissä.

## **Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista**

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Pidämme osoitettuja rahoitusmuotoja riittämättöminä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja työikäisen väestön määrään. Palvelukeskuksen toimialaan liittyvät tehtävät vaikuttavat varsin laajoilta ja pitäisimme tärkeänä, että rahoitusmallia arvioitaisiin suhteessa annettaviin tehtäviin ennen palvelukeskuksen perustamista.

Palvelukeskukselle kaavailtu toimintamenomomentti on 1,1 miljoonaa euroa. Henkilöstökulujen ja Opetushallitukselle hallinto- ja tukipalvelujen tuottamisesta maksettavien kulujen jälkeen käytettävissä oleva määräraha ei riitä minkäänlaisiin investointeihin. Eduskunnalle on annettava täsmällinen käsitys rahoituksesta, jonka palvelukeskus tarvitsee toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen (ml. tietojärjestelmät) tasolle, jolla sillä on edellytykset selvitä lakisääteisistä tehtävistään. Taloudellisten vaikutusten arviointi on näiltä osin täsmennettävä.

## **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

Taloudelliset vaikutukset

Palvelukeskuksen perustaminen on tarkoitus rahoittaa siirroilla 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. Koska palvelukeskuksen toiminta on määrä käynnistyä 1.9.2021 lukien, toteutettaisiin määrärahasiirrot lisätalousarviomenettelyllä. Lisäksi viitataan mahdollisuuteen käyttää kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman kautta määräraikaista rahoitusta mm. rakenteiden, toimintamallien ja digitaalisten palvelujen kehittämiseen.

Hallituksen esityksessä viitataan useassa eri kohdassa, että palvelukeskus tarvitsee toimintansa tueksi uusia lähteitä ja tietovarantoja sekä digitaalisia alustoja. Hallituksen esityksestä syntyy

vaikutelma, että tarvittavat työkalut rakennetaan osana laajaa jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta.

Ammattiliitto Pro edellyttää, että palvelukeskuksen perustamiseen tarvittava rahoitus hoidetaan pysyvällä lisärahoituksella. Rahoituksen siirrot opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta ja myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta aiheuttavat resurssien pienentymistä muissa toiminnoissa, kun määrärahat ovat valmiiksi niukat. Opetus- ja kulttuuriministeriön virastojen taloudellinen tilanne on ollut pitkään tukala ja liikkumavaraa pääluokan sisällä ei muutoinkaan ole. Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen rahoitus ei ole siten oikeassa mittasuhteessa potentiaaliseen kohderyhmän suuruuteen ja tarpeisiin.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Viranomaisvaikutukset

Edellä on jo tuotu esille ongelmat, jotka aiheutuvat palvelukeskuksen perustamisesta erillisyyksikkönä Opetushallituksen sisälle. Vaikutusten arvioinnissa sivulla 19 viitataan hallinto- ja tukipalveluiden sisällön osalta hallituksen esitykseen HE 31/2017 vp. Opetushallituksen tehtävä tukipalvelujen tuottajana on kuvattava lopulliseen hallituksen esitykseen asianmukaisesti. Lisäksi tuomme esille huolestamme Opetushallituksen roolin hämärtymisestä koulutuksen kehittämisvirastona. Virastosta on hyvää vauhtia muotoutumassa tietotekniikkatalo ja tukipalvelujen tuottaja erillisvirastoille.

Palvelukeskuksen on määrä täydentää ja tuottaa lisäarvoa ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen olemassa oleviin palveluihin. Lopullisessa hallituksen esityksessä on kuvattava tarkemmin lukuisien toimijoiden välinen roolitus. Yhteistyön ja koordinaation muodot, joilla varmistetaan mm. hankintojen yhteensovittaminen jää hämärän peittoon. Samoin tavat, joilla palvelukeskus käytännössä pystyy koordinoimaan alueellisia yhteistyörakenteita ja ylläalueellista yhteistyötä jää epäselväksi.

Ohjaaville ministeriöille tulee uusia ohjaustehtäviä, joihin tarvittavien resurssien määrää ei ole arvioitu. Mahdollinen lisätyöpanos on arvioita lopulliseen hallituksen esitykseen täsmällisemmin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa kuvattu Opetushallituksen pitkän aikavälin (vuoteen 2035) ennakointituloksia, joiden mukaan noin 56 prosenttia avautuvista työpaikoista edellyttää korkeakoulutasoista osaamista. Lisäksi todetaan osaavan työvoiman saatavuuden olevan työmarkkinoiden keskeinen haaste. Yritysten rekrytointiongelmista sekä työttömien, työvoiman ulkopuolella olevien ja piilotyöttömien määristä esitetään lukuja, jotka ovat suuria. Palvelukeskuksen

arvioidaan pystyvän sille varatulla 40 miljoonan euron määrärahalla kouluttamaan noin 10 500 henkilöä. Laskelma perustuu oletukseen, että rahoitettu koulutus kestäisi keskimäärin noin neljä kuukautta. Hallituksen esityksessä ei esitetä kunnollisia arvioita työllisyysvaikutuksista tai palveluntuottajien halukkuudesta tarjota hyvin lyhytkestoista koulutusta.

Varsin yleisellä tasolla olevan vaikutusten arvioinnin perusteella on mahdoton tehdä johtopäätöksiä siitä, millainen tosiasiallinen vaikutus palvelukeskuksen toiminnalla on kaiken aikaa muuttuvien ja lisääntyvien osaamistarpeiden ja -vaatimusten kokonaiskuvaan tai työllistymiseen ja työllisyysasteeseen parantumiseen (sivulla 23 mainitaan, ettei ainakaan merkittävää työllisyysastetta laskevaa vaikutusta olisi). Vuosien varrella on mm. työllisyyskoulutuksen laatuun kohdistunut voimakasta kritiikkiä. Ammattiliitto Pro korostaa, että palvelukeskuksen hankkiman koulutuksen laatuun ja kohdentamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Hyttinen Petteri  
Ammattiliitto Pro ry - Koulutuspoliittinen asiantuntija