

Asia: VN/727/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot esitysluonnoksesta**

Esitys erityisen palvelukeskuksen luomisesta jatkuvan oppimisen ja koulutuksen aliedustetuille ryhmille on kannatettava. Tällä hetkellä koulutuksen järjestelmä nykyisen rahoitusmallin ohjaamana ei tavoita kaikkia ohjaavaa, valmentavaa tai ammatillista koulutusta tarvitsevia. Erillisen keskuksen perustamista puoltaa sen mahdollisuus pitkäjänteiseen suunnitteluun ja toimintaan (viisivuotissuunnitelma 6§) sekä alueelliseen koordinaatiovastuuseen (2§).

Palvelukeskuksen valmistelun väliraportissa (17.12.2020) useat lausujat kritisoivat nopeaa aikataulua. Tämän seurauksena on vaara, ettei kaikkia toiminnan vaihtoehtoja, näkökulmia ja mahdollisia seurauksia ole otettu huomioon. Valmistelu on myös ollut yksipuolista. Koulutuksen järjestäjiä on kyllä kuultu, mutta varsinaisessa työryhmävalmistelussa ne eivät ole olleet mukana. Koulutusorganisaatiot vastaavat kuitenkin pääosin toiminnasta.

Luonnoksen mukaan palvelukeskuksen toiminnan ydin on aluetasolla. Alueita ja yhteistyön sisältöjä ei ole kuvattu tarkemmin. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen järjestäjien vahvat verkostot eivät tule esille luonnoksessa. Työllisyyden ja aluekehityksen kannalta koulutuksen järjestäjillä on myös työelämää kehittävä rooli, ei vain uuden työvoiman mekaaninen valmistus. Tämä kaksipuolinen kehittäminen korostuu erityistä tukea tarvitsevien ohjattavien kohdalla.

AMEO-verkoston näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjien roolia esitysluonnoksessa tulee vahvistaa.

## Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Keskeiset palvelukeskukselle määritellyt tehtävät ovat tno-palvelujen koordinointi, ennakointi sekä yhteistyöverkoston tuki. Näiden lisäksi keskus myöntää valtionavustuksia ja hankkii koulutuksia ja osaamispalveluja. Alueellisena koordinoivana toimijana keskus on merkittävässä asemassa.

Säännöskohtaisten perustelujen (2§) mukaan suhteessa tno-palveluihin palvelukeskus ”kokoaa hyviä toteuttamismalleja” sekä ”kehittää ja koordinoi niitä”. Samoin keskus ”tukee yhteistyöverkostoja ja edistää niiden vaikuttavuutta” ja ”huolehtii, että verkostoissa ovat edustettuina kaikki (...) relevantit tahot”. Ennakoinnista ei säädetä tarkemmin, koska se perustelujen mukaan tulee suhteuttaa monen toimijan lakisääteiseen ennakointivelvoitteeseen.

Tehtävien muotoilut ovat osin ylimalkaisia, eikä niistä aina käy ilmi selkeitä vastuu- tai valtasuhteita. Vaarana on, että eri alueilla lakia tulkitaan eri tavoin, joka viime kädessä vaikuttaa siihen, kenelle ja millaisia palveluja keskus tuottaa. Palvelukeskuksen maantieteellisiä toiminta-alueita ei ole tarkemmin määritelty. Osassa tehtäviä ne ovat ELY-alueita, osassa maakuntia, osassa talousalueita.

Palvelukeskuksen perustamista perustellaan erityisesti sillä, ettei nykyjärjestelmässä pystytä tuottamaan riittävästi osaamispalveluja ja koulutusta työelämän ulkopuolella ja työssä oleville vähän koulutuksiin osallistuville ryhmille. Kyseessä on iso ja heterogeeninen ryhmä, jota on tarkemmin kuvattu mm. Valtioneuvoston julkaisussa 2020:38. Palvelukeskuksen tehtävä on niin ohjata työvoiman ulkopuolelta ihmisiä kohti työelämää, kuin tarjota yrityksille osaavaa työvoimaa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi paikataan tärkeää koulutuksellista aukkoa. Perusteluissa viitataan esimerkiksi nuorten aikuisten osaamisohjelman mukaisiin hakevan toiminnan ja tutkinnon osista koostuvien koulutusten malliin. Osa avustuksista ja hankinnoista kohdistuisikin tämän kaltaisiin toimintoihin. Näiden käytännön toteutuksista esimerkiksi ammatillisilla erityisoppilaitoksilla on näyttöä. STM on esillä palvelukeskuksen hallinnossa. Kohderyhmän osalta se on läsnä myös käytännössä.

Missään luonnoksen kohdassa ei viitata palvelukeskuksen avustusten ja koulutushankintojen painotuksiin. Useimmin tekstissä viitataan yritysten työvoiman tarpeisiin. Yritys- ja työnantajälähtöisyyttä korostaa se, että suunniteltuun Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostoon (5§) ei luonnoksen mukaan kuuluisi muita kuin ministeriön ja työelämän edustajia. Kun edelleen missään luonnoksen kohdassa ei mainita perustettavan keskuksen vaikuttavuuden indikaattoreita, on mahdollista, että työvoiman ulkopuolella olevat jäävät toiminnassa varjoon.

AMEO-verkoston näkemyksen mukaan lakiin tulee vahvemmin kirjata tasapuolisuus palvelukeskuksen eri kohderyhmien osalta.

## **Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista**

Perustettavan palvelukeskuksen hallintomallina on Opetushallituksen erityisyksikkönä toimiminen. Yksikön ohjaus olisi jaettu hallinnonalat ylittävästi opetus- ja työhallinnon kesken. Myös STM olisi hallinnossa mukana. Kohderyhmät huomioon ottaen tämänkaltainen hallintomalli on hyvä. Myös alueellisten verkostojen tavoittamisen ja yhteistoiminnan tehostamisen näkökulmasta yhteishallinto voisi olla toimiva ratkaisu. Edelleen hallintoon tulee varmistaa koulutuksen järjestäjien vahva osallisuus. Kokonaisuutena esitetty 12 htv:n varaus henkilöstöön ei ole suuri ajatellen valtakunnallista tehtävää. Toiminnan aikana on kiinnitettävä erityistä huomiota alueellisten verkostojen toimintaan siten, että päällekkäisyyksiä voidaan karsia yhteisen päämäärän hyväksi.

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

Keskus myöntäisi valtionavustusta tai tekisi hankintoja hakevasta ja motivoivasta toiminnasta, opiskeluvalmiuksia parantavasta toiminnasta, oppisopimuksesta sekä tutkintokoulutuksesta (8§). Erikseen mainiten koulutuksesta valtaosa olisi, OECD:n suositusten mukaisesti, ei-tutkintoon johtavaa koulutusta. Näin keskuksen rahoittama toiminta täydentäisi jo järjestettävää muuta toimintaa.

Alueelliselta kannalta malli on hyvä. Suunnitelman mukaisesti se tuo lisärahoitusta kohderyhmille, joille nyt on tarjolla liian vähän räätälöityjä koulutuksia. Toiminnan aikana on tärkeää huolehtia siitä, ettei uusi rahoitus syrjäytä jo olemassa olevaa samaan asiaan kohdentuvaa rahoitusta. Tästä näkökulmasta alueellinen vaikutusarviointi olisi hyvä kirjata lakiin.

Palvelukeskuksen toiminnalla ei myöskään voi korvata esimerkiksi vaativan erityisen tuen ammatillisen koulutuksen tekemää perustyötä ja sen kehittämistä. Opiskelijavuosien määrän puntarointi ja tarpeen mukainen lisäys eri alueilla on edelleen tärkeää. Myös tässä tulee varoa keskuksen mahdollista substituutiovaikutusta.

Keskuksen lopullinen rahoitusmallin jatkuvuus jää epäselväksi. Luonnokseen tulee selvästi kirjata yli hallituskausien ulottuva rahoitus, joka ei ole pois vastaavasta muusta toiminnasta.

Esitysluonnoksen mukaan (8§) valmentava koulutus (VALMA), eli syksystä 2022 TUVA (tutkintoon valmentava koulutus) jätettäisiin ulos hankittavista säännellyistä koulutuksista. Valmentavien koulutusten kokonaisuuden uudistaminen on tarkoitettu vastaamaan entistä paremmin ja joustavammin erilaisten koulutuksen huono-osaisten ryhmien motivointiin ja poluttamiseen. Tutkintoon valmentavaa koulutusta kehittämällä voitaisiin vastata myös osaan jatkuvan koulutuksen haasteista.

## **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

Luonnos esityksestä hallituksen esitykseksi tuo koulutuksen ja työllisyyden kentälle uuden kahden ministeriön toimintaa yhdistävän keskuksen. Alueellista toimintaa uudistetaan samanaikaisesti myös työllisyyden kuntakokeilussa ja hyvinvointikuntia perustamalla. Palvelukeskuksen työn onnistumisen kannalta kriittinen kohta on sen oikea sijoittuminen verkostojen keskinäisessä työnjaossa. Lain tulee tarjota selkeä tehtäväkenttä ja mandaatti.

Vaativan erityisen tuen ammatillisen koulutuksen erityisosaamista on vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja muiden vakavista oppimisen haasteista kärsivien koulutuspolun toteutus – hakevasta toiminnasta motivointiin, ammatilliseen opiskeluun ja työllistymiseen. Toiminnan tärkeitä edellytyksiä ovat pitkäjänteinen verkostotyö, monimuotoisen opiskelijakunnan tarpeiden tunnistaminen sekä uusien monimuotoisten koulutustoteutuksien kehittäminen. Tästä näkökulmasta AMEO-verkosto katsoo yhteistyön Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kanssa olevan hedelmällistä ja uutta luovaa.

Sjöroos Marja  
Kiipulasäätiö, Kiipulan ammattiopisto - AMEO-verkosto