

Asia: VN/727/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

-

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Uudenmaan TE-toimisto pitää palvelukeskuksen palveluhankintojen suuntaamista työssä oleville, työkäisille sekä itsensä työllistävillä ja pk-yrityksissä työskenteleville perusteltuna. Esityksessä on mainittu, että palveluhankintaa ohjattaisiin sellaiseen palveluun, jota ei toistaiseksi mikään muu taho hanki. Toisin sanoen palvelutuotteet olisivat uudenlaisia lisäyksiä osaamisen kehittämisen palvelutarjontaan, ja niihin liittyvät palvelumallit kehittyneempiä.

ELY-keskusten hankkima ja TE-toimiston työvoimakoulutuksena hallinnoima yhteishankintakoulutus suuntautuu Uudellamaalla suurimmaksi osaksi suurempien yritysten tarpeisiin sekä työnantajälhtöisesti ja työnantajan aloitteesta. Tarvetta asiakaslähtöiseen ja pienempien yritysten hyödynnettävissä olevaan palveluun on, sillä vaikka rekrytointitarpeisiin käytetäänkin runsaasti työvoimakoulutuksena toteutettua RekryKoulutusta, voi palvelun hyödyntäminen olla pienemmille yrityksille haasteellista. Palvelutuotteena RekryKoulutus ei sovellu mikro- ja pk-yrityksille yhtä hyvin kuin suurille yrityksille. Suurten yritysten on vaivatonta hyödyntää RekryKoulutusta toiminnan laajentuessa tai kokonaan uusia toimipisteitä perustettaessa, mutta yksittäisiä koulutuspaikkoja ei suurilla alueilla ole mahdollisuutta hankkia joustavasti. Tällöin koulutusryhmiä joudutaan keräämään kasaan useamman pienen yrityksen tarpeisiin vastaten. Tämä vie aikaa, eikä usealla pk-yrityksellä ole välttämättä alueella samankaltaisia osaamistarpeita samanaikaisesti.

Nykyiset yhteishankinnan palvelutuotteet lähtevät työnantajien tarpeista. Sen sijaan sellaisten työssä olevien asiakkaiden tarpeista lähtevät palvelutuotteet ovat vähissä, joilla voitaisiin helpottaa asiakaslähtöisesti työssä pysymistä tai työstä työhön siirtymiä. MuutosKoulutuksen malli vastaa

tähän osittain ja vain tietyissä tilanteissa. Tarvitaan MuutosKoulutusta kevyempiä ja ennakoivampia ratkaisuja, joilla voidaan osaltaan ehkäistä MuutosKoulutuksen ja muutostuen tarvetta rakennemuutostilanteissa.

Muutosturvalainsäädäntöön lisätty työnantajan koulutusvelvollisuus on otettu melko hyvin vastaan, mutta sen merkitys on jäänyt vähäiseksi. Useimmiten velvollisuus täytetään työnhakuun ohjaavalla valmennuksella, outplacementilla tai maksamalla etu rahana. Hyötyä saavutettaisiin ammatillisen osaamisen kehittämisellä, mutta tähän koulutusvelvollisuus ohjaa heikosti: yhden kuukausipalkan suuruinen palvelun hankintasumma on pieni, ja monipuolisen koulutuksen järjestäminen on nopeilla aikatauluilla haastavaa. Koulutusvelvollisuutta voidaan täyttää vastaavan summan koulutussetelillä, jonka työntekijä voi käyttää valitsemaansa täydennyskoulutukseen. Menettelytapaa ei ole pidetty riittävänä, vaan summa otetaan mieluummin rahana, etenkin jos ripeä työllistyminen näyttää epätodennäköiseltä. Osittain tämä voi johtua ohjauksen ja neuvonnan puutteesta, johon palvelukeskus voisi pureutua kansallisesti.

Irtisanomis- ja lomautustilanteisiin liittyvät koulutuspalvelut osuvat usein ammattirakenteen muutoksen ytimeen: vähennyksen kohteeksi joutuvilla on usein tarve ja paine hankkia sellaista kokonaan uutta osaamista, jolle on kysyntää työmarkkinoilla. Muutosturvalainsäädännön mukaista koulutusvelvoitetta tulisi hyödyntää myös kehittämällä tähän tarpeeseen uusia palvelumalleja ja -tuotteita, sillä tarjonta ohjaisi tässäkin tapauksessa kysyntää sekä koulutusvelvollisuuden piiriin kuuluvien työnhakijoiden toimintaa.

Työnantajan koulutusvelvollisuutta voisi edelleen laajentaa, mutta se vaatisi työnantajatahon lisäpanostusta henkilöstökustannuksiin. Julkisten osaamisen kehittämisen palveluiden yhdistäminen entistä joustavammin ja selkeämmin irtisanomistilanteisiin olisi todennäköisesti helpommin toteutettavissa. Hyvin työllistävillä aloilla ohjaavat valmiiksi hankitut MuutosKoulutuksen luonteiset kevyemmät ratkaisut voisivat toimia tähän hyvin. Näistä työnantaja voisi ostaa osuuksia omalle henkilöstölleen ilman hankintaprosessin aiheuttamaa viivettä ja työnhakijan omiin tarpeisiin perustuen. Uusi järjestely vaatisi myös ohjaavaa toimintaa, johon jatkuvan oppimisen palvelukeskuksella voisi olla mahdollisuus hakea ratkaisuja. Uudelleen koulutautumista helpottaisi irtisanottavien laajempi oikeus osallistua koulutukseen irtisanomisaikana työssäolo-velvollisuuden estämättä. Nykylainsäädännön työllistymisvapaa on liian lyhyt ammatillisia valmiuksia ja työllistymisnäkyviä parantavaan osaamisen kehittämiseen.

Palvelukeskuksen tehtäviin on listattu hakevan toiminnan rahoittaminen. Hakevalla toiminnalla tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joilla motivoidaan ihmisiä osallistumaan koulutukseen ja yhteistyössä pohditaan, millainen osaamisen kehittäminen parhaiten sopisi hänen tavoitteisiinsa ja olisi jäljellä olevan työuran kannalta tarkoituksenmukaisinta. Hakevan toiminnan hyödyntäminen työnantajan koulutusvelvollisuuden yhteydessä nähdään hyvänä mahdollisuutena edistää siirtymiä työstä työhön sekä välttää tilanteita, joissa rahallinen kertakompensaatio ylittää asiakkaan tarpeen uudelleen- tai täydennyskoulutautumiselle. Hakevan toiminnan ytimessä tulisi palveluhankinnan yhteydessä olla asennemuutosten edistäminen lyhyen tähtäimen henkilökohtaisesta toimeentulosta pidemmän tähtäimen työllistymismahdollisuuksien parantamiseen osaamisen kehittämisen kautta.

Uusien palvelutuotteiden kehittämisen kannalta yksilöllisemmät, räätälöitävät ja rekrytointia helpottavat palvelutuotteet tukisivat työnantajan laajentuvaa koulutusvastuuta myös esityksessä mainittujen aliedustettujen ryhmien ja haastavammassa työmarkkinatilanteessa olevien työnhakijoiden kohdalla. Tällaisten palveluiden suunnittelussa on otettava huomioon oppisopimuksen ja palkkatuen hyödyntäminen. Rekrytointia tukevien osaamisen kehittämisen palveluiden lisäksi tarvetta on asiakaslähtöisille työssä pysymisen palveluille. Täsmäkoulutus työvoimakoulutuksen tuotteena vastaa sekin työnantajälähtöisiin yritysissä ja sen toimintakentässä tapahtuviin muutoksiin tai toiminnan kehittämiseen ja näin ollen ko. tarpeeseen vain osittain.

Esityksessä palvelukeskuksen kohderyhmäksi mainitaan aliedustetut ryhmät, joihin on listattu mm. maahanmuuttajanaiset ja maahanmuuttajat yleisemmin. Lisäksi esityksen tärkeänä tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Kohderyhmä kaipaa TE-toimiston näkemyksen mukaan vielä täsmennystä erityisesti aliedustettujen ryhmien määrittelyssä sekä palveluiden hyödyntämiseen työttömien osalta. Palvelukeskuksen listaamalla toimilla ja tehtävillä voisi olla mahdollisuus vastata sellaisiin listattujen kohderyhmien haasteisiin, johon TE-toimiston käytössä olevilla palveluvaihtoehdoilla ei tällä hetkellä löydy ratkaisuja.

Osaamisen kehittämisen intensiivisempiä tukitoimia on haastava hyödyntää esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen omaehtoisen opiskelun keinoin (vaatimukset muun muassa ammatillisia valmiuksia parantavista sisällöistä, suhteellisesta lyhytkestoisuudesta, kielestä ja työttömyysturvan edellytyksistä). Työvoimakoulutuksena valmentavaa, valmistavaa tai tukevaa koulutusta ei hankita, vaan koulutuksen tulee olla ammatillista. TE-toimiston näkökulmasta tarvetta olisi lisäksi uudistaa ja yhdenmukaistaa osaamisen kehittämisen taloudellisia tukijärjestelmiä, erityisesti opiskelua työttömyysetuudella, joka ei tällä hetkellä tarjoa mahdollisuutta esimerkiksi laajamittaiseen oppimisvalmiuksia parantavaan toimintaan tai koulutukseen valmistavaan oppimiseen listattujen aliedustettujen ryhmien näkökulmasta.

Toinen vaihtoehto on rakentaa hankintaa, joka ottaa huomioon työvoimapalvelun näkökulmasta väliin putoavan ryhmän toimeentulon. Opintoja tukevien etuusjärjestelmien uudistamisen ja uudelleenjärjestelyn jäädessä puuttumaan, voi uusien palvelumallien rakentaminen jäädä pinnalliseksi toimeksi. Teemaan liittyvää problematiikkaa voidaan osittain lähteä ratkaisemaan palvelukeskuksen palvelusuunnittelulla ja –hankinnalla, mutta riskinä on tuottaa palveluhankintaa, joka muuttuu tarpeettomaksi etuusjärjestelmän uudistuessa.

Palvelukeskuksen tehtäviin kuuluva laajamittainen ennakointityö helpottaisi työvoimapalveluna runsaasti käytetyn omaehtoisen opiskelun suuntaamista oikeille aloille ja selkeyttäisi palvelun hyödyntämistä TE-toimiston asiakaskunnan näkökulmasta. Samoin ennakointiresurssia voitaisiin hyödyntää työvoimakoulutuksen suuntaamisessa ja laajemminkin asiakaspalvelussa. Oleelliseksi kysymykseksi esityksen yhteydessä kuitenkin jää, kuka ja mikä taho ennakointiin vaadittavan tiedon

palvelukeskukselle tuottaa: mikäli hyödynnetään työhallinnon jo käytössä olevaa dataa, voi hyöty jäädä TE-toimistoille ja ELY-keskuksille hyvin ohueksi. Onko tarkoitus vastuuttaa alueita ennakkointityön valmistelussa?

Ennakkointityö voisi oikein ja kootusti toteutettuna tuottaa lisäarvoa TE-toimiston palveluvarautumiseen ja tarvittaessa nopeiden reaktiivisten palveluratkaisuiden tuottamiseen. Väestön rakennemuutos ja huoltosuhteen heikentyminen tarkoittaa osaamisen kehittämisen kannalta myös sitä, että tulevaisuuden konkreettisenä riskinä oppivelvollisuuden nosto huomioiden käsillä voi olla valtakunnallinen osaamisen kehittämisen ylitarjonta. Oppimisen liikkuvuutta tulisi edistää digitaalisin keinoin ja palvelukeskuksen tulisi keskittyä ohjaamaan koulutusta ja osaamisen kehittämistä työssä olevalle väestölle.

Palvelukeskuksen rooli alustamaisen oppimisen kansallisena kokoajana sekä neuvonta- ja ohjauspalveluiden koordinoijana katsotaan oleelliseksi. Erityisesti kokoavien digitaalisten alustojen rakentamisen katsotaan olevan ensiarvoisen tärkeää. (vrt. Opintopolku ja Työmarkkinatori). Kokoava rooli selkeyttäisi osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia ei vain listatuille kohderyhmille, mutta myös laajemmin esimerkiksi TE-toimiston uudelle asiakaskunnalle, jolle ammatillisen osaamisen kehittämisen vaihtoehdot näyttäytyvät etenkin henkilökohtaisen kriisitilanteen (irtisanominen, työstä työhön siirtyminen) keskellä hajanaisina. Vaikka TE-toimisto yhdessä ELY-keskusten kanssa toteuttaakin valtakunnallista koulutusneuvontaa, on lisäpalvelulle ehdoton tarve, ja se tulee sovittaa jo olemassa olevaan ohjaus- ja neuvontapalveluun.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Uudenmaan TE-toimiston näkökulmasta ministeriöiden palvelukeskuksen yhteisohjaus näyttäytyy epäselvänä. Riskinä esityksessä nähdään jo olemassa olevien rahoitusmuotojen sekä jo olemassa olevan toimija- ja palvelukentän monimutkaistuminen. Työhallinnon sekä työhallinnon asiakaskunnan näkökulmasta ensisijainen osaamisen kehittämisen palvelu on työvoimakoulutus. Työvoimakoulutuksen rahoituksen hajaantuminen TEM:n ja OKM:n välille on haastanut palvelua TE-toimiston näkökulmasta. Vaikka palvelun hankinnasta, kokonaisuuksien koordinoinnista ja palveluntuottajien ohjaamisesta vastaa kokoavana tahona alueen ELY-keskus, on rahoitusmuotojen hajauttaminen aiheuttanut TE-toimiston näkökulmasta epäselvyyttä muun muassa eri rahoitusmuotojen palveluiden yhteensovittamisessa asiakaslähtöisesti ja asiakaskunnan palvelutarpeiden mukaisesti.

Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämisessä tulisi ottaa hyvin tarkasti huomioon ohjaavien toimijoiden lähtökohdat, jotta päällekkäisyyksiltä vältyttäisiin, ja ottaa oppia muun muassa työvoimakoulutuksessa havaituista haasteista. Tyypiesimerkkinä voidaan mainita OKM-rahoitteinen työvoimakoulutuksen pilottikoulutus, jota oli mahdollista toteuttaa vuoden 2019 loppuun mennessä – vaikka ajatus tiiviissä työnantajayhteistyössä tehtävästä tutkintotavoitteisesta työvoimakoulutuksesta oli kannatettava, söi palvelutuote osaltaan ELY-keskuksen hankkiman,

yhteishankintakoulutuksena toteutettavan ja työllistymisnäkökulmasta tehokkaan RekryKoulutuksen asiakasryhmää eikä onnistunut täysimääräisesti sitouttamaan työnantajia niiden maksuosuuksien puuttuessa.

Työvoimakoulutuksen valtakunnallisen tarjonnan ohjaus vaikuttaa esitetyllä henkilöstöresurssilla haasteelliselta. Haasteena on jo nykyisin erilaiset rahoitusmuodot ja monitahoinen toimijuus, kun mukana ovat ELY-keskus, TE-toimisto, oppilaitokset ja palveluntuottajat, työnantajat sekä rahoituksen osalta OKM (tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus) ja TEM. Mikäli työhallinnon ja palvelukeskuksen väliin joudutaan rakentamaan välihallintoa, on riskinä byrokratian lisääntyminen ja reaktiivisen hankintatoiminnan vaikeutuminen alueilla. Toisaalta valtakunnallisen toimijan asettamisella vältetään joitain niitä hajauttamisen riskejä (kunnat, alueet, valtio), joita TE-palveluiden rakenneuudistukseen sisältyy.

Ensiarvoisen tärkeää olisi täsmentää eri toimijoiden (erityisesti TE-toimistot sekä ELY-keskukset) roolia suhteessa palvelukeskuksen toimintaan. Epäselväksi jää se, onko palvelukeskuksen tarkoituksena myös hallinnoida itse hankkimaansa palvelua muun muassa opiskelijavalintojen osalta. Hallintotyö vaatii mittavia henkilöstöresursseja valtakunnallisesti. Pelkästään Uudenmaan TE-toimistossa alueen työvoimakoulutuksen hallinnoinnista ja opiskelijavalinnoista vastaa tällä hetkellä kokoaikaisesti 35 asiantuntijaa.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Uudenmaan TE-toimisto toteaa, että lausuntoluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuinka suuri osuus 40 miljoonan euron budjetista on tarkoitettu myöntämään valtionavustuksina ja kuinka paljon toteutetaan palvelukeskuksen palveluhankintoina. Lisäksi on tarkemmin määrittelemättä, millä tavalla ko. hankinnat suhteutuvat ELY-keskusten hankintoihin, sekä millaiset resurssit palvelukeskukselle tulee valtionavustusten myöntämiseen ja hankintatoimeen. 12 htv:n henkilöstö vaikuttaa TE-toimiston näkökulmasta tehtäväkentän laajuuden kannalta melko pieneltä. Erityisesti laajamittainen palveluhankinta suunnitteluineen, työmarkkinaselvityksineen ja kilpailutuksineen vaatii riittävän vahvan henkilöstöresurssin. Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämiseen ja toimintakentän kartoittamiseen henkilöstöresurssi voi riittää.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Luonnoksessa esitetään, että palvelukeskuksen toiminnan työllistävyysvaikutus perustuu vahvasti ennakoivaan toimintaan (kohderyhmänä työssä olevat) sekä sellaisiin palvelumuotoihin, joita esimerkiksi työhallinto ei tällä hetkellä toteuta. Tarkemmin ei ole määritelty, mitä palvelukeskuksen hankkimalla koulutus- ja erityisesti osaamispalveluilla täsmällisesti tarkoitetaan. Erikseen on mainittuna esimerkiksi tutkintoon johtamattoman osaamisen kehittämisen palvelu, mutta TE-toimistolle jää epäselväksi, miten se suhteutuu ELY-keskuksen hankkimaan yhteishankintana toteutettuun työvoimakoulutukseen. Mahdollisuuksia ja palveluaukkoja työvoimakoulutuksen osalta on käyty läpi muissa lausunnon osioissa.

TE-toimiston näkökulmasta em. vaatii sekä uudenlaisten palvelumuotojen ja -tuotteiden kehittämistä, mutta erityisesti työnantajatahojen voimakasta sitouttamista mm. em.

koulutusvelvollisuuden tai vahvempien asiakaslähtöisten insentiivien keinoin. Erittäin oleellinen huomioitava on myös hankittavan palvelun palveluntuottajien valmiudet vastata ko. haasteisiin.

Yo. lausunnossa on sivuttu rahoitusmuotojen hajautumisen aiheuttamia haasteita. Palvelukeskuksen toimintaan liittyvä palveluhankinta on konkreettinen askel kohti osaamisenperusteista koulutusta tutkintoperusteisen sijaan. Uudenmaan TE-toimisto pitää suuntaa oikeana, mutta toteaa samalla, että oppilaitosten rahoitusjärjestelmää tulisi valmistelun yhteydessä tarkastella laajemmin. Nykyinen rahoitusmalli voi kannustaa ristiriitaisiin toimiin työvoimakoulutuksen linjausten kanssa.

Työvoimakoulutuksen tavoite on edistää nopeaa, osaamiseen perustuvaa siirtymää työmarkkinoille. OKM-rahoitteisen työvoimakoulutuksen yhteydessä voidaan törmätä ilmiöön, jossa rahoitusmuodot kannustavat käyttämään työvoimakoulutusta oppilaitoksen sisäänheittoväylänä. Ilmiötä voi edistää myös opiskelijoiden sekä työnantajien suhtautuminen tutkintoperusteiseen osaamiseen. Palvelukeskuksen tärkeänä roolina nähtäisiin myös asennemuutosten edistäminen tutkintokeskeisestä opiskelusta kohti osaamiskeskeistä opiskelua.

Mähönen Mikko
Uudenmaan TE-toimisto