

Asia: VN/727/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Tämä lausunto on ELY-keskuksen yhteisesti laatima ja jättämä, johon kaikki ELY-keskukset ovat sitoutuneet. Tämän lisäksi osa ELY-keskuksista jättää jättävät oman, tätä lausuntoa täydentävän lausuntonsa.

Ehdotuksessa jää epäselväksi se, miten palvelukeskuksen perustamisen kokonaisuus kytkeytyy meneillä oleviin muihin valtakunnallisiin uudistuksiin, kuten esim. TE-palvelujen palvelurakennemuutokseen, kuntakokeiluihin ja työllisyyden palvelujen siirtoon paikallistasolla ja digikehitysohjelmaan.. ELY-keskusten näkemyksen mukaisesti palvelukeskusta koskevassa lainsäädännössä olisi tärkeää luoda näkymä myös siihen jatkuvan oppimisen, työllisyyden ja ennakoinnin kokonaisarkkitehtuuriin, jonka osana palvelukeskus-uudistus nähdään. Palvelukeskuksen asemoitumisesta sote-uudistuksessa syntyviin hyvinvointialueisiin tulisi niin ikään myös käsitellä lakiesityksen vaikutuksissa.

Lakiehdotus on kirjoitettu hyvin yleisellä tasolla eikä palvelukeskuksen tehtäviä ja niiden suhdetta muihin toimijoihin ja niiden tehtäviin ole kaikilta osin avattu riittävän täsmällisesti tausta-aineistossakaan. Näin ollen palvelukeskus näyttäytyy lakiluonnoksen perusteella pääosin uutena hankinta- ja valtionavustusviranomaisena, eikä sen tehtävien laaja-alaisuus jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelujärjestelmässä hahmotu kokonaisuutena. Palvelukeskuksen tuoma lisäarvo esim. ELY-keskuksen hankintajärjestelmään ei ole selkeä. ELY-keskusten näkökulmasta epäselväksi jää mm. mitä alueellisilla verkostoilla tarkoitetaan ja millaista lisäarvoa ja palvelua perusteilla olevan palvelukeskuksen oletetaan niille tuovan. ELY-keskusten näkemyksen mukaan lakitekstiä ja sen perusteluista tulee täsmentää niin, että lakiehdotuksesta tai perusteluista käyvät ilmi palvelukeskuksen tehtävät ja rooli jatkuvan oppimisen ja työllisyyden edistämässä suhteessa muihin keskeisiin toimijoihin. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden haasteet tuskin ratkeavat uuden

hallinnollisen rakenteen synnyttämisellä. Ratkaisuja voitaisiin etsiä myös nykyistä järjestelmää kehittämällä.

Palvelukeskuksen osalta tulisi ELY-keskusten näkemyksen mukaan täsmentää myös sitä, keitä tai mitä tahoja keskus ensisijaisesti palvelee ja mitkä ovat toiminnan ja palvelujen ensisijaiset kohderyhmät. Nyt lakiehdotuksen taustamateriaalissa todetaan, että tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja kehitetään työikäiselle väestölle. Samassa yhteydessä mainitaan tukipalvelujen tuottaminen toimijoille. Koulutus- ja osaamispalveluja tarjottaisiin pääsääntöisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville. Esimerkkeinä kohderyhmistä mainitaan vailla toisen asteen tutkintoa olevat, yksinyrittäjät ja maahanmuuttajat. Valmistelussa on puhuttu erityisesti työssä olevien ja aliedustettujen ryhmien osaamisen kehittämistä. Itse lakitestissä puhutaan työikäisestä väestöstä. Osa em. kohderyhmistä on TE-palvelujen tai kuntakokeilujen palvelujen piirissä. Päällekkäisyyksien välttämiseksi ja palvelukeskuksen tekemien osaamisen kehittämisen hankintojen vaikuttavuuden varmistamiseksi keskuksen toiminnan kohderyhmiä tulisi laissa tai sen perusteluissa fokusoida paremmin.

ELY-keskusten näkemyksen mukaan palvelukeskuksen koulutuksen ja muiden osaamispalvelujen valtionavustusten myöntämisessä ja hankinnassa tulisi keskittyä nykyisessä koulutus- ja osaamispalveluissa tarjonnassa tunnistettujen ja tunnistettavien aukkojen täyttämiseen. Koulutuksen ja muiden osaamispalvelujen valtionavustusten myöntämisen ja hankinnan suhteen ELY-keskukset haluavat tuoda esiin myös sen, että työssä olevien osaamisen kehittäminen tapahtuu pääosin muulla tavoin kuin formaalin koulutuksen avulla, Tämä seikka ei näy palvelukeskukselle kaavailuissa tehtävissä ja palveluissa. Työpaikoilla ja yrityksissä tapahtuva oppiminen, osaamisen tunnistaminen ja osaamisen kehittäminen tulisi ELY-keskusten näkemyksen mukaan huomioida uudistuksessa ja palvelukeskuksen tehtävissä.

Palvelujärjestelmän uudistamisen tavoitteeksi on asetettu se, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen. Esitetty hallintomalli ei ELY-keskusten näkemyksen mukaan tue tavoitteen saavuttamista, mm. siksi, ettei keskuksen johdon ja ohjauksen tukena toimivassa jatkuvan oppisen ja työllisyyden neuvostossa ole edustusta alueellisista toimijoista, esim. ELY- ja TE-toimistokokonaisuudesta, kunnista, maakuntien liitoista, alueellisista yrittäjäjärjestöistä sekä oppilaitoksista ja korkeakouluista, joilla kaikilla on alueiden elinkeinojen ja elinvoiman edistämässä merkittävä rooli.

Palvelukeskuksen resursointi ja käytettävissä olevat määrärahat ja vaikutukset mm. ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja KEHA-keskukseen tulisi lakiesityksen taustamateriaaliassa läpivalaista täsmällisemmin. Vaikutuksissa on hyvin ylimalkaisesti todettu, että palvelukeskuksen tehtävät tuottaisivat lisäarvoa, mutta eivät korvaisi ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen olemassa olevia tehtäviä. Tausta-aineistossa on todettu, että osaaajapulaan vastaamiseen liittyviä jatkuvan oppimisen nopeavaikutteisia toimia varten siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta 10 miljoonaa euroa vuodesta 2023 alkaen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Mistä tämä määrärahasiirto on pois? ELY-keskukset korostavat sitä, että

palvelukeskuksen edellyttämät resurssit eivät saa olla pois työttömien työnhakijoiden ja työttömyysuhan alaisten sekä osaavaa työvoimaa tarvitsevien työnantajien palveluista.

Palvelukeskuksen valmistelun lähtökohtana on ollut keskuksen organisointi mahdollisimman kevyesti siten, että palvelukeskuksella ei luotaisi uutta välitason hallintoa. Kun palvelukeskuksen henkilöstöresurssit vaikuttavat ainakin alkuvaiheessa suhteellisen pieniltä suhteessa laaja-alaisiin tehtäviin, ELY-keskukset pitävät tärkeänä sitä, että yhteistyöstä työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden eli ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa syntyy aito yhteistyösuhde eikä keskuksen ohut resursointi aiheuta sellaista tilannetta, että ELY-keskusten niukkoja henkilöstöresursseja pyrittäisiin ohjaamaan keskukselle kuuluvien tehtävien tekemiseen. Palvelukeskus ei voi muodostua ELY-keskuksia ohjaavaksi välitasoksi.

Lakiesityksen 7 § todetaan hyvin pelkistetyksi, että "Palvelukeskuksen tulee tehdä yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa" ja esityksen perusteluissa todetaan, että yhteistyövelvoite olisi tärkeää esim. valtionavustusten ja hankintojen koordinoimiseksi. ELY-keskukset pitävät tärkeänä aitoa yhteistyötä kaikissa palvelukeskuksen tehtävissä, ei ainoastaan valtionavustusten ja hankintojen koordinoimisessa työvoimakoulutuksen hankintojen kanssa, vaan esim. myös ennakoinnissa sekä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisessä. Lakiehdotuksen 7 pykälää ja lain perusteluja tulisi täsmentää tältä osin. ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on merkittävä rooli ja usein vetovastuu alueellisissa yhteistyöverkostoissa. Alueellisten yhteistyöverkostojen vaikuttavuuden edistämiseksi ja koko uudistuksen toimeenpanon tukemiseksi ELY-keskuksiin määrä-aikaisesti palkattujen jatkuvan oppimisen koordinaattorien tehtävät on tarpeen vakinaistaa.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Lakiehdotuksessa palvelukeskukselle on määritelty neljä isoa tehtäväkokonaisuutta (keskuksen toimialaan liittyvä tieto, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen). Palvelukeskusta koskevan lakiehdotuksen yhteys muuhun lainsäädäntöön ja muiden organisaatioiden tehtäviin jää epäselväksi. Lakiehdotuksen 1§:n mukaan Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskusta koskevassa laissa tulisi tarkentaa ja selkeyttää palvelukeskuksen tehtäviä ja palvelukeskuksen roolia suhteessa muihin toimijoihin, esim. esim. ELY-keskusten työvoiman saatavuuteen ja työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvät tehtävät ja maakuntien liittojen lakisääteinen ennakointitehtävä. Esitämme, että lakiin kirjattaisiin selkeämmin a) palvelukeskuksen kehittämistehtäväksi yhtenäisten työkalujen kehittäminen perustaitojen vahvistamiseksi, osaamisen tunnistamiseksi ja ohjauksen kehittämiseksi ja b) palvelukeskuksen ensisijaiseksi tehtäväksi työssä olevan ja työvoiman ulkopuolella olevan väestön osaamisen kehittämisen. Tällä tarkennuksella varmistetaan samalla, että palvelut suuntautuvat tarkoituksenmukaisella tavalla.

Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin osalta ELY-keskukset toivovat huomioitavan, että jo tällä hetkellä ennakointijärjestelmä kaipaa kehittämistä ja tällä kentällä on monia toimijoita. Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että palvelukeskuksen ennakointitehtävä nojaa pitkälti

muiden toimijoiden tekemän ennakkoinnin varaan (kokoaa, koordinoi). Näkemyksemme mukaan palvelukeskuksen ennakkoinnin tulisi olla lähinnä alueellisten toimijoiden työtä tukevaa, jo olemassa olevan ennakkointitiedon seulontaa, tiivistämistä ja analysointia, mutta odotuksia kohdistuu myös sille, että palvelukeskus kykenisi itse tekemään laadukasta ennakkointityötä. Tämä tulisi huomioida palvelukeskuksen tehtävien määrittelyssä. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että laissa ei säädettäisi tarkemmin palvelukeskuksen toteuttaman osaamis- ja työvoimatarpeen ennakkoinnin suhteesta muiden toimijoiden ennakkointitehtäviin, vaan palvelukeskuksen tekemä ennakkointi olisi luonteeltaan muuntuvaa suhteessa työmarkkinoiden tilanteeseen ja valtakunnalliseen ja alueelliseen väestökehitykseen. Ei pidä synnyttää uutta ennakkointitoimijaa, ellei kokonaisuutta selkeytetä, päällekkäisyyksiä pureta ja rooleja kirkasteta. Palvelukeskuksen tehtävät eivät saa aiheuttaa lisätehtäviä alueilla jo olemassa oleville toimijoille.

ELY-keskusten näkemyksen mukaisesti palvelujen digitalisoinnin edistäminen, erilaisten digitaalisten alustojen ja työkalujen kehittäminen on palvelukeskukselle suunnitelluista tehtävistä yksi tärkeimmistä, ellei jopa tärkein. Näiden kehittämiseen on osallistettava mukaan alueelliset toimijat, huomioitava alueelliset erityispiirteet ja käyttäjäystävällisyys koko maassa. Huolenamme on myös, miten valmisteluissa asemoituvat jo aiemmin hankerahoilla valmistellut erilaiset valtionhallinnossa jo laajasti käyttöön otetut digitaaliset työkalut, esimerkkinä ohjaustaverkossa.fi.

ELY-keskusten näkemyksen mukaan palvelukeskuksella voisi olla valtakunnallisena, koordinoivana toimijana myös vaikuttajan rooli. Palvelukeskus voisi rahoittaa ja järjestää esim. 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) jne. Koska tällaiselle tehtävälle olisi valtakunnan tasolla todellinen tarve, palvelukeskukselle. Kohtaanto-ongelma on monitahoinen, eikä sitä ratkaista pelkästään koulutuksia järjestämällä; tarvitaan yhtäaikaista vaikuttamista monella eri osa-alueella. ELY-keskukset ehdottavatkin em. vaikuttamistehtävää annettavaksi valmisteltavalle palvelukeskukselle.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Palvelukeskuksen hallintomalliksi ehdotetaan mallia, jossa päätöksentekovalta olisi johtajalla, jonka strategisena tukena toimisi johtokuntatyypinen toimielin. Johtokuntatyypisenä toimielimenä toimisi työelämän asiantuntemusta edustavista jäsenistä koostuva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Esitysluonnoksessa todetaan hyvin, että osaamispalvelujen kohdentumisessa on alakohtaisia ja alueellisia puutteita, mikä näkyy erilaisina työvoiman kohtaanto-ongelmina. Erityisesti palvelukeskuksen rooli ja kytkentä työllisyyden edistämiseen ja kohtaanto-ongelmien ratkaisemiseen on lakiluonnoksen mukaan konkretisoitumaton eikä voi onnistua ilman vahvaa kytkentää alueellisiin toimijoihin, sillä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuuden haasteet ovat mitä suurimmassa määrin alueellisia. Tämä puoltaisi erittäin vahvasti sitä, että neuvostoa täydennettäisiin alueiden edustajilla. Lisäksi lakiesityksen 7§ määrittellään, että palvelukeskuksen tulee tehdä yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Tämäkin puoltaa sitä, että neuvostossa olisi ainakin yksi paikka ELY-keskuksen edustajalle.

Huolenamme on lisäksi se, että palvelukeskuksesta muodostuu valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden välille uusi väliporras, uusi etäinen virasto. Parhaimmillaan palvelukeskus sen sijaan voisi olla aitoon vuorovaikutukseen ja verkostomaiseen toimintaan kykenevä, avoimeen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen kannustava innovaatioalusta.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Mahdolliset vaikutukset osaamispalveluiden palvelumarkkinoihin ja yritystoimintaan on käsitelty esitysluonnoksessa hyvin pintapuolisesti. ELY-keskukset näkevät uhkakuvana, että kadotamme hankintojen keskittymisen myötä markkinoilta pienet yksityiset palvelutarjoajat ja niiden alueellisen asiantuntemuksen. Tämä vähentää kilpailua, palveluiden joustavuutta ja innovatiivisuutta ja saattaa nostaa kustannuksia. Luonnoksessa ei ole kovinkaan syvällisesti ole arvioitu, millaisia vaikutuksia uudella valtionavustus- ja hankintamallilla olisi, esim. johtaako tämä laajempaan tarpeeseen yhtiöittää toimintaa. Uuden rahoituskanavan lisääminen OKM:n ja TEMin/ELY-keskusten nykyisten koulutuksen ja osaamisen kehittämisen rahoitusmuotojen päälle saattaa sekoittaa tilannetta entisestään; jo nyt rahoituksen pirstaleisuus ja jatkuvat hanke- ja avustushaut ovat aiheuttaneet kritiikkiä esim. oppilaitoskentällä.

Lisähuomioina esitämme lisäksi huolemme siitä, että mikäli palvelukeskus perustetaan, tulee varmistaa, että palvelukeskuksen rahoitus ei ole pois muiden toimintakentän toimijoilta, esimerkiksi työttömien ja työttömyysuhanalaisten palveluista ja niiden järjestämisestä. Erityisesti nämä kohderyhmät ovat suhteessa työmarkkinoihin haavoittuvassa asemassa. ELY-keskusten näkemyksen mukaisesti jatkuvaa oppimista pitää ehdottomasti kehittää, mutta rahat siihen pitäisi löytyä muualta kuin työelämälähtöisestä ja työllisyyttä edistävästä työvoimakoulutuksesta sekä osaavaa työvoimaa tarvitsevien työnantajien palveluista.

Esitysluonnoksessa viitataan useasti palvelukeskuksen tukeen alueellisille verkostoille, mutta ei ole täsmennetty, että mihin verkostoihin tällä erityisesti viitataan. Tuki alueellisille verkostoille tuleekin täsmentää kokonaisuudessaan. Esitysluonnoksessa viitataan myös alueelliseen yhteistyöhön, samoin lakitekstissä on oma yhteistyöpykälä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten suhteen. Tämä yhteistyövelvoite on erittäin tärkeä, mutta sen täsmentäminen on tarpeen. Missä asioissa yhteistyötä tehdään ja mikä on yhteistyön tavoite? Esim. ELY-keskusten elinikäisen ohjauksen tehtäväkokonaisuutta ja ELY-keskusten jatkuvan oppimisen määräaikaista koordinaatiotehtävää ei esitysluonnoksessa tunnisteta eli mikä on palvelukeskuksen rooli suhteessa ELY-keskusten elinikäisen ohjauksen toiminnan ja jatkuvan oppimisen koordinaatiotehtävään?

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Palvelukeskuksen perustamiseen liittyvää valmistelua ei ole yhteensovitettu riittävästi kotoutumiseen liittyvän kehittämistyön kanssa, jota on tuotu esille mm. juuri valmistuneessa kotoutumisen selonteossa. Palvelukeskuksen työ voisi merkittävästi parantaa maahanmuuttajien tilannetta työmarkkinoilla. Suomeen halutaan yhä enemmän työperusteista maahanmuuttoa, mutta

meillä ei ole kokonaisvaltaista kuvaa työmarkkinoiden työvoiman tarpeen suuruudesta ja osaamisvaatimuksista. Ennakointityötä täytyy tehdä kattavammin ja resursseja on tarpeen yhdistää.

Koulutusten yhteensovittaminen alueella olevaan maahanmuuttajien koulutustarpeeseen on haastava tehtävä. Kielitaitovaatimuksien lieventäminen edellyttää opintoja ja kielitaidon kehittymistä tukevia rakenteita koulutuksen sisään. Myös työn aikana täydennyskoulutuksen saatavuus olisi turvattava osana kehittämistyötä. Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa kunnissa toteutettavia maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalveluita. Kotoutumispalveluita ollaan jäsentämässä koko maassa toteutettavaan rakenteeseen, jota kutsutaan kotoutumisohjelmaksi: palvelutarpeen arviointia, kielitaidon lähtötason sekä osaamisen selvittämistä, omakielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus. Miten tämä kokonaisuus liittyy palvelukeskuksen työhön ja aliedustettuina olevien ryhmien tavoittamiseen?

Maahanmuuttajanaisten työllistyminen on Suomessa muita ryhmiä alhaisempaa, ja monet jäävät kotiin hoitamaan perhettään. Miten he sekä muut työelämässä aliedustetut ryhmät aiotaan tavoittaa? Tietosuoja estää esimerkiksi tietojen saamisen suoraan Kelan rekistereistä niistä henkilöistä, joiden oikeus kotihoidontukeen on päättymässä.

Karvonen Marja

Satakunnan ELY - Tämä lausunto on ELY-keskuksen yhteisesti laatima ja jättämä, johon kaikki ELY-keskukset ovat sitoutuneet. Tämän lisäksi osa ELY-keskuksista jättää jättävät oman, tätä lausuntoa täydentävän lausuntonsa.