

Asia: VN/727/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annettu hallituksen esitys toteuttaa laajasti Marinin hallituksen hallitusohjelmaa. Esityksen sisältö ja tavoitteet vastaavat työelämässä oleviin ajankohtaisiin osaamisen kehittämisen haasteisiin myös Pirkanmaalla. On hienoa saada työelämässä oleville koottu osaamisen palvelujen kokonaisuus, joka palvelee työ ja koulutusuran eri vaiheissa työntekijöitä ja kytkeytyy yritysten uudistumistarpeisiin.

Esityksessä on löydetty ratkaisuja TEM:n, OKM:n ja työelämän toimijoiden valtakunnalliseen yhteistyöhön tunnistettaessa ja ennakoitaessa osaamiseen kohdistuvia muutostarpeita ja yhteisöjen uudistaessa toimintaansa. Työelämän osallistaminen koulutus- ja muiden osaamisen

palvelujen kehittämiseen ja suuntaamiseen on välttämätöntä. Pidämme tärkeänä, että esityksessä korostetaan yhteiskehittämisen ulottuvan myös aluetasolle, jolloin alueiden toimijat voivat tunnistaa paikallisiakin tarpeita ja suunnitella niihin soveltuvia ratkaisuja. Tällöin olisi

elintärkeää saada toimivat, aluetta palvelevat yhteistyökäytännöt uuden palvelukeskuksen kanssa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjänä vahvistetaan ja muutoksessa onkin luontevaa, että yhteiskäytännöt rakentuvat osaksi kuntien ja

koulutuksenjärjestäjien yhteistyömalleja, jotka voivat vaihdella joustavasti alueittain. Alueellinen joustavuus työllisyyden ja jatkuvan oppimisen lyhteistyömalleissa on hyvä säilyttää jatkossakin.

Pirkanmaan alue on toimivien ja innovatiivisten verkostojen alue, jossa on paljon yhteistyörakenteita ja -verkostoja valmiina jatkuvan oppimisen ja työllisyyden edistämisen alueella. Vuoropuhelua yritysten kanssa on runsaasti ja eri toimijat ovat halunneet monipuolistaa ja tavoitteellistaa näitä

yhteyksiä ja kumppanuuksia. Koko Pirkanmaan kattavan työllisyyden edistämisen kuntakokeilun valmistelun aikana on jo suunniteltu palveluprosesseja

yli organisaatorajojen ja yli hallinnon rajojen. Yhteistyötä kaikkien koulutusasteiden välillä on kehitetty koko Pirkanmaalla aina korkea-asteelta vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjiin. Alueen organisaatiot ovat palkanneet kehittämishenkilöstöä jatkuvan oppimisen ekosysteemin

ja palvelujen kehittämiseen. Alueemme olisikin valmis ryhtymään pilottialueeksi kehitettäessä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukokonaisuutta uuden palvelukeskuksen kanssa. On myös hienoa, että olemme saaneet jatkuvan oppimisen ja työllisyyden liittoa vahvistamaan

sekä työ- ja elinkeinoministeriön, että opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat alueemme monitoimijaiseen Pirkanmaan koulutusryhmään. Yhteistyö vahvistaa alueellisen ja valtakunnallisen tason yhteistyötä.

Kannatettavaa on myös ohjauksen ja tuen palveluiden kehittäminen sekä niiden linkittäminen osaksi jo hankkeissa sekä Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilun piirissä kehitettyjä moniammatillisen ohjauksen ja tuen malleja.

Covid-19 pandemian jälkeen vieraskielisen työvoiman maahanmuutto korvamaan osaajapulaa tulee korostumaan. Tätä varten on hyvä vieraskielisten aikuisten osalta keskittyä ohjauksen ja tuen palveluiden kehittämiseen sekä uudenlaisten lyhyt- ja muuntokoulutusten kehittämiseen sekä rahoitusmallin luomiseen.

Kokemuksemme mukaan työllisyyden edistämässä osaamisen lisäämisellä on vahva rooli. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien paluu työelämään mahdollistuu räätälöityjen osaamisen lisäämisen ja kokonaisuuteen yhdistettyjen työllisyyspalvelujen kautta. Nopea muutos vaatii uuden oppimista, erityisesti digitaitojen osalta, ja olemme huolissamme monien työssä olevien aikuisten heikoista perustaidoista. Työllisyyden edistäminen, työurien jatkuvuus ja osaamistason kasvattaminen kulkevat käsi kädessä ja on kannatettavaa yhdistää myös toimintaa ohjaavat ja rahoittavat tahot molempien keskeisten ministeriöiden yhteisesti toteuttamaksi organisaatioksi.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Kansallisen ja aluetason osaamistarpeiden tunnistaminen, ennakointi sekä palvelutarjonnan kokoaminen sekä resurssien kohdentaminen tarkoituksenmukaisesti lisää koko palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyttä. Verkostomainen palvelujen tuottaminen mahdollistaa erilaisen osaamisen yhdistämisen asiakkaan eduksi ja lisää vaikuttavuutta. Digipalvelujen kehittäminen yli hallinnonrajojen lisää palvelujen saavutettavuutta ja käytettävyyttä sekä vastaa Pirkanmaan kehittämistavoitteita. Pirkanmaa haluaa tehdä yhteistyötä virtuaalisten palveluratkaisujen kehittämisessä. Tampereen seutukunnalla virtuaalisen palvelutoiminnan kehittämiseen panostetaan paljon eri ohjelmissa. Keskeistä on saada aikaan myös yhteiset ja kattavat tiedolla johtamisen

välineet monitoimijaisen palvelujoukon käyttöön, niin että ilmiöihin pystytään pureutumaan yhdessä kansallisesti ja alueellisesti.

Tieto, ohjaus ja neuvontapalvelut. Pyrittäessä työurien pidentämiseen, osaamistason kasvattamiseen sekä vieraskielisten osaajien avulla osaajavajeen paikkaamiseen asiakkaiden tiedon, ohjauksen ja neuvonnan tarve lisääntyy työelämän muutosten mukana, erityisesti kasvukeskuksissa. Muutoksen vauhdittamiseen tarvitaan monipuolinen ohjaus- ja neuvontaverkosto, jonka palvelut ovat saavutettavia kaikkialla. Ohjaus- ja neuvontaverkoston rakentaminen moniammatillisessa yhteistyössä, asiakkaalle yhden luukun periaatteella näyttäytyvänä on osoittautunut toimivaksi sekä asiakasystävälliseksi ratkaisuksi. Näitä jo olemassa olevia alustoja tulisi edelleen kehittää ottaen huomioon alueiden tarpeet sekä lähipalveluiden saatavuus.

Alueiden tarpeet vaihtelevat. Pidämme hyvänä osaamisen palvelujen yhteiskehittämistä alueen yksilöllisten tarpeiden lähtökohdista, tietoperustan laajentamista (mm. tutkimustieto) sekä digitaalisten välineiden laajaa hyödyntämistä. Eri organisaatioilla on palveluja, joiden kattavuutta, laatua ja niveltämistä voidaan ja on tarkoituksenmukaistakin kehittää maakunnallisesti.

Osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi. Yhteiskunnan ja työelämän kiihtyvissä muutosprosesseissa tilannekuvan muodostaminen ja muutosten ennakointi on välttämätöntä ilmiöiden tunnistamiseksi sekä toimenpiteiden ja ratkaisujen löytämiseksi mm. työvoiman kohtaantoon ja yritysten uudistumisen tukemiseen.

Tarve ennakointiin lisääntyy koko ajan, kun halutaan aktiivisesti rakentaa strategian mukaista tulevaisuutta ja sitä tukevaa palvelukehitystä. Osaamistarpeiden ennakoinnissa ongelmana on, että eri tahojen, yhteiskunnan sektorien ja työelämän tuottaman ennakointitiedon tulkinnalle ja johtopäätösten tekemiselle sekä toimenpidesuunnittelulle on vähän säännöllisesti kokoontuvia foorumeja. Palvelutuottajat ja -kehittäjät tarvitsevat nykyistä enemmän tietoa ammattiala kohtaisista, alueellisista ja paikallisista muutostekijöistä, joista nykyään ei ole koordinoitua tietoa. Tiedon tulisi olla käytettävässä muodossa.

Pidämme hyvänä palvelukeskuksen roolia koota alueellisia ja paikallisia ennakointitoimijoita analysoimaan, yhdistämään ja tulkitsemaan yhdessä työelämässä olevien osaamiseen liittyvää tietoa, jota kerätään kansallisesti ja alueellisesti. Erityisesti haluamme korostaa elinkeinoelämän, yritysten ja yhteisöjen merkitystä tarpeiden ja ratkaisujen löytämisessä.

Koulutuksen ja muiden osaamispalvelujen valtionavustusten myöntäminen ja hankinta. Muutostilanteessa tarvitaan paljon koulutus- ja muita osaamisen palveluja työvoiman kohtaantoa parantamaan. On kannatettavaa tarkastella säännöllisesti kokonaistarvetta ja osaamisen palvelujen kattavuutta ja laatua sekä verrata näitä resursseihin. Palvelukeskuksen rooli koulutusaukkojen

kattamisessa erillisellä rahoituksella on tervetullut. Palvelukokonaisuuden järjestämiseen tarvitaan myös yksityisiä koulutuksen tuottajia.

Pidämme tärkeänä, että koulutushankintoja suunniteltaessa paikalliset ja alueelliset toimijat voivat tehdä tiivistä yhteistyötä uuden palvelukeskuksen kanssa. Tällöin erityisesti paikallisten yritysten näkökulmien huomioon ottaminen olisi tärkeätä. Yritysten ja työyhteisöjen näkökulmasta on erittäin kannatettavaa pyrkiä kehittämään osaamista työn ohessa ja työpaikalla työelämäläheisin oppimistavoin yhdessä yrityksen kanssa ja tarjota myös virtuaalisia koulutuskokonaisuuksia.

Oppisopimuskoulutuksen käyttöä jatkuvan oppimisen palvelukokonaisuudessa olisi lisättävä, koska se on työelämässä tapahtuva koulutusmuoto. Muun kuin tutkintoon johtavan lisäkoulutuksen rahoitusta kohentamalla saataisiin hyvinkin erilaisia yritysکوhtaisesti räätälöityjä ja työntekijöille yksilöllisiä koulutuksia nykyistä enemmän, jossa koulutettavan toimeentulo on turvattu ja opitun käyttöarvo on suuri. Myös osatutkintojen tuotteistamisen ja palvelumuotoilun keinoin saataisiin oppisopimuskoulutukseen uusia palveluja.

Pirkanmaalla onkin käynnistynyt kuntien välisenä yhteistyönä poikkeuksellisen laaja, maakunnan kattava työllisyyden edistämisen kuntakokeilukokonaisuus, jossa palvelujen järjestämiseksi on tarpeen tehdä nopeita, ketteriä palveluratkaisuja monimuotoiselle asiakaskunnalle. Työtä varten on jo koottu palvelujen ekosysteemiä, johon osallistuu laaja joukko toimijoita yli hallinnon rajojen. Työllisyyskokeilun yhteydessä Pirkanmaalla olisikin hyvä mahdollisuus kokeilla hankintojen tekemistä ja palvelujen suuntaamista alueellisella tasolla ja pilotoida uudenlaisia toimintatapoja.

Kunnat ovat kiinnostuneita työllisyyspalvelujen vahvasta järjestämisroolista tulevaisuudessa alueellaan, mutta edellyttävät saavansa myös käytettäväkseen joustavat työkalut ja asianmukaisen valtion rahoituksen työllisyyden haasteisiin vastatessaan. Olennaista onkin, että kuntien vastuun lisääntyessä, myös työllisyyspalvelujen hankintoihin ja -koulutuksiin liittyvä nykyinen valtion rahoitus pohja siirtyy lakisääteisten vastuun ja lakisääteisten työllisyyspalvelujen järjestämisen myötä kunnille (esim. pohjoismainen työvoimapalvelumalli huomioiden). Tätä em. mallia olisimme Pirkanmaalla valmiita pilotoimaan tiiviissä yhteistyössä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kanssa jo työllisyyskokeilun aikana.

Alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Pirkanmaalla on monipuoliset verkosto- ja yhteistyörakenteet, joita voidaan hyödyntää. Palvelukeskus voisi tukea toiminnallaan näiden rakenteiden kehittymistä. Erityisen merkittävä on juuri alkanut työllisyyden edistämisen kuntakokeiluverkosto, johon kuuluu kaikki Pirkanmaan kunnat. Tämän kokeilutoiminnan edellytysten turvaaminen on välttämätöntä ottaa huomioon palvelukeskustoiminnassa.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Opetushallituksen yhteydessä palvelukeskuksen tulee olla riittävän itsenäinen yksikkö, jotta se voi aidosti ja nopeasti vastata esiintuleviin osaamisen tarpeisiin. Työelämän edustajien vaikutusmahdollisuuksien strategian luomiseen sekä toiminnan tavoitteiden asettamiseen tulisi varmistaa. Esityksessä oleva johtokuntatyyppinen, työelämän edustajia sisältävä neuvosto ja toimivallan keskittäminen palvelukeskuksen johtajalle on kannatettava.

Työministeriön ja opetusministeriön yhteistyö palvelukeskuksen ohjauksessa on hyvä ratkaisu, koska näin saadaan käyttöön ministeriöiden erilainen osaaminen sekä resurssit. Järjestely myös vähentää ohjeiden ja linjausten ristiriitaisuuksia, joita tällä hetkellä vielä esiintyy.

Viiden vuoden kehittämissuunnitelma on kentän toimijoille tarpeellinen, sillä se mahdollistaa jatkuvan kehittämisen ja palvelujen tuottamiseen sitoutumisen. Koulutuksen järjestäjät voivat hyödyntää suunnitelmaa omissa suunnitelmissa sekä alueen toimijoiden yhteistyössä. On toivottavaa, että kehittämissuunnitelma laaditaan yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa ja sovitetaan alueellisiin kehittämissuunnitelmiin.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Koulutus- ja osaamispalveluja esitetään rahoitettavaksi sekä valtionavustuksin että hankintatoiminnalla. Koulutuspalvelujen tuottamiseksi häiriöttömästi tulisi valtionavustuksen olla pääasiallinen rahoitusmuoto. Lisäksi avustuspäätökset tulisi saada pidemmälle ajalle kuin yhdeksi vuodeksi. Tällä voidaan taata pitkäjänteinen palvelujen kehittäminen työikäisille sekä turvata palvelujen jatkuvuus. Vuosittainen määrärahaista päättäminen ei mahdollista esim. pätevän palveluhenkilökunnan palkkaamista, koska lyhyet määräaikaiset työsuhteet eivät ole vetovoimaisia. Oppilaitoksille tarvitaan pysyvät resurssit hakeutumisen ohjaukseen.

Valtionavustusta tulisi kohdentaa erityisesti kasvukeskuksiin, kuten Pirkanmaalle, joissa työelämän kohtaanto-ongelmat ovat suurimmat.

Työelämässä olevien osaamiskartoitusten, osaamisen tunnistamisen, tunnustamisen, opiskeluvalmiuksien arvioinnin sekä esim. työpajaharjoittelun tai työllistämisyksikön aikainen opinnollistamisen tarve ovat koko ajan lisääntyneet. Näistä toimenpiteistä saatua tietoa tarvitaan koulutussuunnitelmien tekemiseen ja vaihtoehtojen edellytysten selvittelyihin. Näiden aikuisten palvelujen laajentamiseen ei ole rahoitusmallia, sillä oppilaitokset saavat käyttää valtionosuutta vain opiskelijoihin, jotka jo ovat oppilaitoksen kirjoilla. Näitä oppilaitosten ennen opiskelijaksiotto-päätöstä annettaviin osaamispalveluihin tarvitaan ja kysytään tällä hetkellä paljon ja monet opiskelijat ohjautuvat muihin palveluihin.

Esitämme, että ammatillisen koulutuksen rahoituslainsäädäntöä kehitetään niin, että koulutuksen järjestäjät voisivat rahoittaa aikuisten työ- ja koulutusuran suunnitteluun liittyviä palveluita kuten monimuotoista uraohjausta ammatteihin, opinnollistamisen palveluja, osaamiskartoituksia,

ammattillisiin tutkintoihin liittyvän osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen liittyviä palveluja valtionosuudella ja valtionavustuksella. Nämä tehtävät voisivat sisältyä koulutuksen järjestämislupaankin. Tämä sujuvoittaisi huomattavasti aikuisten oikealle koulutuspolulle ohjautumista sekä lyhentäisi koulutusten kestoja ja nopeuttaisi työllistymistä. Ennen koulutuksen aloittamista tapahtuva uraohjaus madaltaa myös kynnystä koulutukseen, eli oman osaamisen kasvattamiseen ja siitä vastuun ottamiseen sekä ottaa huomioon koulutuspolun suunnittelussa jo olemassa olevan osaamisen.

Muutamia koulutuksen järjestäjiä, kuten Tampereen kaupunki, eivät voi hyödyntää palvelukeskuksen osaamispalveluja koskevia tarjouskilpailuja ja hankintoja. Kaupungilla ei ole tarkoitukseen osakeyhtiötä (Kuntalaki (210/2015) 126 §). Tällöin olisi tärkeää, että Tampere ja vastaavassa asemassa olevat koulutuksenjärjestäjät voisivat saada mahdollisuuden hakea valtionavustusta nykyistä monipuolisempien osaamispalvelujen tuottamiseen, koska eivät voi osallistua hankintakilpailuihin. Jatkuvan oppimisen palvelukokonaisuuden tuottamisessa tarvitaan kaikkia koulutuksen järjestäjiä.

Työn säästämiseksi esitämme, että valtionosuuden hakumenettelyt olisivat mahdollisimman yksinkertaiset ja selkeät ja päätökset tulisi saada erittäin nopeasti. Monet alueelliset tarpeet vaativat nopeaa reagointia. Pidämme tärkeänä, että työelämässä olevien koulutukseen saadaan lisää rahoitusta eikä sitä leikata koulutuksen muilta menokohdilta.

Valtionavustuksissa edellytetään usein ns. omarahoitusosuutta. Palvelukeskusta koskevaan esitykseen tulisi merkitä selkeästi, että omarahoitusosuutta ei näitä palveluja järjestäessä määrätä. (ks. Minedu: Usein kysyttyä valtionavustustoiminnasta: ”Lähtökohtana on, että valtionavustuksen määrä ei kata kaikkia toiminnasta tai investoinnista aiheutuvia kustannuksia vaan vain osan niistä. Hakijalla tulee siis pääsääntöisesti olla muutakin rahoitusta”.)

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Säännellyssä koulutuksessa oppilaaksi otto tehdään samoin kuin muillakin opiskelijoilla ao. koulutusmuodossa. Esityksessä todetaan, että lisäksi on oltava ”osaamistarve ja riittävät edellytykset opiskella ko. koulutuksessa”. Miten tämä on tarkoitus todeta?

Kokemuksemme mukaan työelämässä on ammattilaisia, joilla on oppimishaasteita. Mm. ammatillisessa koulutuksessa on palveluja (esim. valma, opva, jne), joilla tuetaan oppimisvalmiuksen syntymistä ennen opintoja. Näitä palveluja tulisi suunnata enemmän aikuisille.

Jatkuvan oppimisen monimuotoiset palvelut tulisi olla käytettävissä myös työttömille. Tämä tulisi ottaa järjestelyissä huomioon.

Pirkanmaa olisi halukas toimimaan jatkuvan oppimisen kokeilualueena. Jatkuvan oppimisen palvelut voisivat tukea alueemme kehittämisprosesseja. Alueemme elinkeinoelämällä on paljon uudistumisen tarpeita, kohtaanto-ongelmia (työvoimapulaa), elinvoimaiset verkostot ja rikas osaamispalveluja tuottava verkosto.

Naulo Katri

Tampereen kaupunki, Kaupunkiympäristö - Vetovoima ja edunvalvonta