

Asia: VN/727/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Suomen kilpailukyky ja hyvinvointi rakentuvat osaamiselle, tutkimukselle ja innovaatioille. Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena kansallisen tason jatkuvan oppimisen kokonaistarkastelua ja osaamisen kehittämisen tiivistä kytkemistä työllisyyteen. Kuntaliitto pitää myönteisenä, että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta ja siihen liittyvää lainsäädäntöä valmistellaan opetus- ja kulttuuri- ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä.

Kuntien ja valtion yhteistyö

Kunnat ja erityisesti suuret kaupungit ovat merkittäviä talouden mootto-reita. Osaamistason noston kautta tapahtuvalla sosiaalisella eheytymisellä, työllisyys- ja elinkeinopolitiikalla sekä niihin kytkeytyvillä taloudellisilla panostuksilla kunnat vaikuttavat talouden ja työllisyyden kehittymiseen ja asukkaiden hyvinvointiin. Kunnat hoitavat osaamisen kehittämiseen, elinkeino-, elinvoima- ja työllisyyteen liittyviä tehtäviä paikallisella tasolla.

Kuntaliitto huomauttaa, että hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan näkemys kuntien ja valtion välisestä yhteistyöstä ja kumppanuudesta. Kuntaliitto katsoo, että säädöstasolla tulee näkyä kuntien rooli ja yhteistyö palvelukeskuksen kanssa.

Hallituksen esityksen tavoitteet ja asemointi

Nyt lausunnolla oleva esitys sisältää paljon kuvailevaa tekstiä, jonka vuoksi esityksen tosiasialliset tavoitteet jäävät osittain epäselviksi. Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi selkeästi ja ymmärrettävästi selostaa mitkä ovat lainsäädäntöhankkeen tavoitteet ja tarve sekä se, miten ne esityksen mukaan saavutetaan.

Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulee täsmällisesti selvittää ja kirkastaa palvelukeskuksen asemointi, toimiala ja toimivaltuudet suhteessa koulutus-, osaamis- ja työllisyyspalveluiden järjestelmään ja niiden taustalla olevaan säädöspohjaan. Asia edellyttää lisävalmistelua ja näin ollen Kuntaliitto ei tässä vaiheessa kaikilta osin voi ottaa kantaa esitysluonnokseen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että samanaikaisesti selvitetään ja valmistellaan muitakin palvelurakennemuutoksia, jotka vaikuttavat myös kuntien rooliin ja uusiin tehtäviin. Esitystä ja sen vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa näihin toimintaympäristön muutoksiin.

Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida esitettyjen muutosten mahdolliset vaikutukset Suomen koulutus- ja osaamisen kehittämisen ohjaus-, säätely- ja rahoitusjärjestelmään huomioiden vuoden 2021 syksyllä voimaan tuleva oppivelvollisuuden laajentaminen. Kuvauksessa tulisi Kuntaliiton käsityksen mukaan huomioida sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön osuudet osaamisen kehittämisen ohjaukseen ja rahoitukseen.

Valmistelun aikataulu

Kuntaliitto pitää jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen valmistelua tärkeänä ja kauaskantoisena rakenteellisena uudistuksena. Kuntaliitto pitää valitettavana, että näin merkittävän uudistuksen valmisteluun on annettu näin vähän aikaa. Valmistelun kiireellisyys näkyy hallituksen esitysluonnoksen keskeneräisyytenä ja epä johdonmukaisuutena.

Esitysluonnoksen keskeisiä ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskeva tekstiosuus ja varsinainen palvelukeskusta koskeva sääntely eivät täysin kohtaa. Hallituksen esitysluonnos vaatii Kuntaliiton käsityksen mukaan jatkovalmistelua.

Vaikutusten arviointi

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulee arvioida vaikutukset kuntiin. Esitysluonnoksessa tulee huomioida työllisyyden kuntakokeilut sekä kuntien ja valtion yhteistyö osaamisen ja työllisyyden kehittämisessä. Esitysluonnoksesta vaikutusten arviointi kuntiin puuttuu kokonaan.

Lisäksi esityksessä tulee arvioida selkeämmin vaikutukset ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjiin erityisesti silloin, kun järjestäjänä toimii kunta tai kuntayhtymä.

Esityksen kustannusvaikutusten arviointi on tehty puutteellisesti. Esityksessä kuvataan määrärahavaraukset, mutta ei tosiasiallisesti arvioida hallituksen esitysluonnoksen kustannusvaikutuksia. Esitysluonnoksessa kuvattujen palvelukeskuksen tehtävien perusteella vaikuttaa siltä, että tehtävät eivät ole suhteessa varattuihin määrärahoihin.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksella ollaan perustamassa pysyvää palvelukeskusta lakisääteisine tehtävineen. Esityksen perusteella sen pääasiallinen rahoituspohja muodostuu kuitenkin pääosin määräaikaista tulevaisuusinvestoinneista ja oletetusta EUn -elpymis- ja palautumisvälineen rahoituksesta.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Hallituksen esitysluonnoksen 2 § 1,2,4 kohdassa esitetyt tehtävät tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen ovat kuntien ja alueiden näkökulmasta tärkeitä tehtäviä.

Parhaaseen lopputulokseen päästään, jos palvelukeskuksen tehtävät tukevat paikallista toimintaa ja niitä kehitetään aidosti kuntien kanssa yhteistyössä.

Kuntaliitto katsoo, että edellä mainittujen tehtävien osalta säädöksissä tulee näkyä kuntien rooli ja yhteistyö kuntien kanssa.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Esitysluonnoksen 1 §:n 3 mom. mukaan palvelukeskus toimii Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyyksikkönä.

Kuntaliitto pitää kannatettavana palvelukeskuksen sijoittamista Opetus-hallituksen yhteyteen.

Hallintomallissa jää epäselväksi yhteistyö kuntien kanssa sekä se, miten hallintomallissa otetaan huomioon kuntien ja valtion yhteistyö.

Kuntaliitto katsoo, että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa tulee olla kuntien edustus.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Esityksessä luodaan työvoimahallinnon jo käytössä olevien hankintojen rinnalle rahoitusväline, jolla valtio kohdentaa koulutuksen ja muiden osaamispalvelujen julkisia resursseja hankintojen kautta yksityisille, markkinoilla toimiville palveluntuottajille. Kuntaliitto toivoo, että tätä linjausta ja sen vaikutuksia harkitaan tarkoin ennen päätöksen tekoa.

Valtionhallinnon keskitetty hankinta on haasteellinen kuntien ja kuntayhtymien näkökulmasta. Se ohittaa kunnat julkisena toimijana ja asettaa kunnat palveluntuottajan asemaan. Kunnat ja kuntayhtymät eivät voi yhtiöittämättä osallistua tarjouskilpailuun.

Esityksen 2 § palvelukeskuksen tehtävänä on toimialaansa liittyvä koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustuksen myöntäminen ja hankinta. Palvelukeskuksen uusien rahoitusmuotojen eli valtionavustuksen myöntäminen ja hankinnat on sidottu palvelukeskuksen toimialaan. Esityksen 1 §:n mukaan palvelukeskuksen toimialana on edistää työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että palvelukeskuksen toimiala on liian avoin ja tulokannanvarainen. Kuntaliitto katsoo, että toimialaa, jonka puitteissa palvelukeskus koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustuksia myöntää ja hankkii, vaatii täsmentämistä. Lisäksi palvelukeskuksen toimialaa ja toimivaltuuksien rajoja on arvioitava suhteessa muihin koulutuksen ja osaamisen kehittämisen ohjaus- säätely ja rahoitusjärjestelmiin.

Kuntaliitto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuusperusteisen koulutuksen tulee olla pääsääntöinen tapa järjestää julkisrahoitteista työelämässä olevan väestön osaamisen kehittämisen tarpeisiin vastaavaa koulutusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan voimassa olevaa ohjaus- säätely- ja rahoitusjärjestelmää on tarvittaessa kehitettävä siten, että se vastaa jatkuvan oppimisen ja työllisyyttä edistävien toimien kansallisia tavoitteita. Esimerkiksi valtiontaloudentarkastusvirasto on ammatillisen koulutuksen reformia koskevassa tarkastuskertomuksessaan todennut, että rahoituksen tulee kannustaa myös tutkinnon osia pienempien kohdennettujen koulutuskokonaisuuksien järjestämistä. Paikallisella tasolla kunnilla ja koulutuksen järjestäjillä tulee olla riittävästi päätösvaltaa, jotta voidaan ketterästi reagoida työelämän tarpeisiin.

Mikäli palvelukeskuksen rahoitusvälineeksi päätetään kuitenkin valtionhallinnon keskitetyt hankinnat, tulee varmistaa, että palvelukeskus ei tuota ja hanki koulutusta, jolle olisi olemassa kysyntää markkinoilla ilman julkista tukea.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksen 12 §:ssä säädetään opiskelijaksi ottamisesta päättämisestä ja 13 §:ssä osallistumisoikeuden päättymisestä päättämisestä. Niissä ehdotetaan, että muussa kuin 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa opiskelijaksi ottamisesta ja osallistumisoikeuden päättymisestä päättäisi palvelukeskus. Päätöksiin on esityksen 17 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että näissä tilanteissa opiskelijaksi ottamista ja opiskelijan osallistumisoikeuden päättymistä koskevaa toimivaltaa käyttäisi palvelukeskus, johon yksilöllä ei ole asiakkuutta eikä muuta yhteyttä eli yksilön kannalta täysin ulkopuolinen toimija. Kuntaliitto esittää, että rakenteen oikeudellinen kestävyys ja hyväksyttävyyys varmistetaan ja tarvittaessa muutokset sääntelyyn tehdään ennen hallituksen esityksen antamista.

Esitys on merkittävä kuntien talouden ja hallinnon näkökulmasta. Kuntaliitto katsoo, että se on käsiteltävä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Kallio-Savela Maarit
Suomen Kuntaliitto ry