

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

kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/727/2021

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Sivistystyönantajat ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta. Sivista pitää hyvänä, että jatkuvaa oppimista tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. Tulevaisuuden osaamistarpeisiin vastaaminen edellyttää nykyistä parempaa koordinaatiota jatkuvan oppimisen eri muotojen välillä, sekä ennen kaikkea kykyä vastata kysyntään joustavasti ja nopeasti.

Sivista kuitenkin pitää lähtökohtaisesti uutta perustettavaa palvelukeskusta vanhanaikaisena ja kankeana, byrokraattisena lähestymistapana. Hallituksen esitys on monilta osin hyvin keskeneräinen ja herää kysymys, onko valmistelu ollenkaan siinä pisteessä, että esitystä kannattaa viedä tässä muodossa eteenpäin.

Jatkuvan oppimisen kokonaisuutta on selvitetty pitkään eri tahojen toimesta; on todettu, ettei nykyinen palvelurakenne ole kyennyt vastaamaan eri väestöryhmien osaamistarpeisiin riittävän hyvin. **Sivista katsoo kuitenkin, että jo nykyinen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen tarjoama koulutustarjonta on erittäin monipuolista** ja esityksessä esitetyt uudet rakenteet ovat varsin raskaita. **Eikö tärkeämpää olisi tuoda nykytarjontaa laajemmin ja joustavammin kaikkien ulottuville?**

Esityksen perusteissa todetaan, että ”myöhemmin palveluekosysteemin toimintatapa voisi laajentua myös alustamaiseksi siten, että alustalla kohtaisivat koulutustarjonta, yksilöt ja yhteisöt asiakkaina ja rahoittajina.” **Sivistan näkemyksen mukaan tämän ajattelutavan pitäisi olla koko uudistuksen lähtökohta, ei vain kaukana siintävä tavoite.** Alustatalous on jo täällä.

Palvelukeskuksen on määrä hyödyntää suunnitteilla olevaa digitaalista palvelukokonaisuutta omien tehtäviensä tukena, mikä on järkevää. **Sivista**

toteaa, että ei ole mielekästä käynnistää palvelukeskuksen toimintaa ilman digitaalista kokonaisuutta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamisen ”tavoite on yhteensovittaa aikuisille suunnattuja (jatkuvan) oppimisen, ohjauksen ja työllisyyden palveluja”. Näkökulma on työmarkkinoiden kannalta tarjontaa vahvistava, muttei kysyntälähtöinen. Tässä mielessä kohtaanto-ongelman ratkaisun yhtälöstä puuttuu asiakasnäkökulma, etenkin työnantajien tarpeeseen vastaaminen. On myös hyvä korostaa sitä, että työikäiset ja työssä olevat eivät ole yksi yhtenäinen kohderyhmä. **Työnantajänäkökulmaa on vahvistettava esityksen jatkovalmistelussa.**

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen.

Sivista katsoo, että nimenomaan palvelukeskuksen tehtävät on valmisteltu epämääräisesti. Ainoastaan valtionavustuksiin ja hankintaan esitettyjä tehtäviä on avattu täsmällisemmin. Esitysluonnos jättää täysin avoimeksi, mitä palvelukeskuksen tehtävät 1) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi, 2) osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi sekä 4) alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen sisältävät **vaikuttavuustavoitteina, konkreettisina tehtävinä ja toimenpiteinä** sekä miten tätä työtä rahoitetaan. Jääkö vastauksen antaminen asetettavan neuvoston laatimalle strategialle tai hyväksymälle kehittämissuunnitelmalle? Esitettyjä tehtäviä toteuttaa jo nyt laaja toimija joukko, ollaanko joitain tehtäviä siirtämässä nykytoimijoilta keskuksen vastuulle? Miten tehtäviä aiotaan priorisoida? Entä miten varmistetaan se, ettei tehdä päällekkäistä työtä?

Sivista korostaa, että meillä on jo voimassa laki ammatillisesta koulutuksesta sekä laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Kummallakin on tarkoituksensa ja ne sisältävät kuvauksen tuotettavista palveluista. Lisäksi näiden palveluiden rahoitus- ja hankintamallit ovat selkeitä ja vakiintuneita. **Meneekö laki jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta päällekkäin näiden edellä mainittujen lakien kanssa ja onko vaara, että koordinoimattomuus johtaa pahimmillaan palvelupuutostilanteisiin tai ylitarjontaan?** Tätähän keskustelua käydään jo tänään, vaikka yhteiskunnassa on tältä osin ”vain” kaksi osin päällekkäistä järjestelmää (OKM ja TEM).

Koulutuksen järjestäjät toteuttavat itse laajaa ennakointia ja valtionhallinnon omasta toimesta, esim. ennakointifoorumi, kautta ennakointia tehdään myös paljon. Palvelukeskukselle asetettava tehtävä ennakkoinnin tulosten analysoinnista on massiivinen ja päällekkäinen ennakointifoorumin kanssa.

Kuten edellisessä kohdassa todettiin, **Sivistan mielestä palvelukeskuksen kärkenä tulisi olla alustamaisen toimintamallin rakentaminen.**

Koko koulutusjärjestelmää ja kaikkia sen osia tulisi kehittää tukemaan jatkuvaa, elinikäistä oppimista; tämä on ollut päämääränä viimeaikaisissa uudistuksissa kuten ammatillisen koulutuksen reformista. Jatkuva oppiminen koskettaa kaikkia työikäisiä, eikä sitä ratkota erillisrahoitetuilla hankkeilla.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen hallintomallin tulisi mahdollistaa yhtäältä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus ja toisaalta työelämän konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet palveluyksikön toimintaan. Samalla mallin tulisi varmistaa se, että palvelukeskus voisi keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen.

Palvelukeskuksen hallintomalliksi ehdotetaan mallia, jossa päätöksentekovoalta olisi johtajalla, jonka strategisena tukena toimisi johtokuntatyypinen toimielin. Johtokuntatyypisenä toimielimenä toimisi työelämän asiantuntemusta edustavista jäsenistä koostuva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Neuvosto osallistuisi palvelukeskuksen strategiseen suunnitteluun ja sillä olisi tärkeä rooli palvelukeskuksen toiminnan konkreettisessa ohjauksessa vuosittaisten painopisteiden asettamista ja voimavarojen suuntaamista koskevan suunnitelman (toimintasuunnitelma) hyväksymisen kautta.

Sivista katsoo, että palvelukeskuksen johtajalle esitetään melko suuria vastuita, mikä tukee keskuksen johtamisen mahdollisuuksia. Ohjaavan neuvoston rooli olisi strateginen. Jotta neuvosto voi tosiasiallisesti tukea ja ohjata palvelukeskuksen johtamista **Sivista esittää, että viiden vuoden välein laadittavan suunnitelma laadittaisiin kolmeksi vuodeksi.** Erityisesti digipalveluiden kehittämisessä ja kehittämisessä viisi vuotta on liian pitkä aika. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota neuvoston kokoontumis- ja työskentelyperiaatteisiin.

Neuvoston kokoonpanon osalta esitetty malli ei vastaa keskukselle asetettuja tehtäviä, sillä **siitä puuttuvat koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen edustajat, vaikka niillä on keskeinen rooli työllisyyden hoidossa.** Neuvoston kokoonpanoa onkin laajennettava tältä osin, esimerkiksi Sivista on luonteva taho edustamaan koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Sivista katsoo, että erityisesti palvelukeskukselle ehdotettuja tehtäviä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisen osalta on tarkasteltava kriittisesti. Ennen kuin uutta luodaan, on hyödynnettävä jo olemassa olevia hyviä malleja. Sivista ei kannata sitä, että uusi palvelukeskus olisi toimivaltainen viranomaisen rahoituspäätöksissä.

Koulutus- ja osaamispalveluiden rahoittamisen kokonaisuuteen on lausunnossa vaikea ottaa kantaa, koska käytössä olevan rahoituksen jakautuminen valtioavustuksiin ja hankintoihin päätetään ilmeisesti keskuksen kehittämissuunnitelmissa ja vuosittaisissa toimintasuunnitelmissa. Ollaanko nyt luomassa uutta oppilaitosta? **Emme pidä mielekkäänä uuden toimijan tulemistä valtionavustusten jakajaksi. Valtionosuuksien jakoa ei puolestaan missään nimessä pidä hajauttaa nykyistä useammalle taholle.** Koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut ovat jo nyt osallisena monessa hankehaussa, tässä kaavaillaan taas uutta.

Esityksen mukaan palvelukeskus kohdentaa valtionavustuksia ”tutkintojen ja tutkintojen osien järjestämiseen, koulutukseen hakeutumiseen ja osallistumista tukevaan toimintaan” eli säännellyn ja institutionaalisen koulutuksen järjestämisen tarpeisiin. Tämä formaali järjestelmäkeskeinen näkökulma dominoi koko ajattelua. Sen sijaan erilaiset asiakaslähtöiset, nopeasti reagoivat, täsmätarpeisiin räätälöidyt ja joustavat osaamisen kehittämismuodot jäävät alisteiseksi sanoin ”palvelukeskus voi hankkia koulusta ja muista osaamispalveluita”, Sivistan mukaan näiden pitäisi olla keskuksen fokuksessa.

Rahoituksen pitkäjänteisyys on myös epäselvää. Jos ollaan luomassa kokonaan uutta koulutustarjontaa, ei sitä voida rakentaa vain määräaikaisen rahoituksen varaan.

Hankintatoiminnan sisältö jää lakiluonnoksessa myös epäselväksi. Yksityisten koulutuksen järjestäjien rooli hankintajärjestelmässä on perusteluissa mainittu, mistä kiitos, mutta Sivista muistuttaa, että jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kilpailuneutraliteettiin. Palvelukeskus on asemoimassa itseään markkinoille, jossa on jo liiketoimintalähtöisesti toimivia koulutus- ja osaamisen kehittämispalveluja, ennakointi- ja analytiikkapalveluja sekä ohjaus- ja valmennuspalveluja tarjoavia yrityksiä

Esitystä tulisi tarkentaa erityisesti markkinaehtoisen täydennyskoulutuksen ja tutkinnon osia sisältävän koulutuksen sekä tutkintoon johtamattoman koulutuksen osalta. Nyt esityksessä todetaan, että valtionavustusta myönnetään tutkintoon johtamattomaan koulutuksen järjestämiseen ja toisaalta palvelukeskus voi myös hankkia sellaista koulutusta. Näin

määriteltäessä palvelukeskus vaikuttaa epäsuotuisasti ja suoraan koulutusmarkkinoihin. **Palvelukeskuksen toiminta ei saa heikentää koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen nykyisiä perustehtäviä eikä niiden koulutustoimintaa.**

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen jatkovalmistelussa ja toiminnan käynnistämisessä on huomioitava koulutuskentän toimijoiden osallisuus aiempaa valmistelua paremmin. Tämä koskee erityisesti korkeakouluja ja ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, jotka tulisi mainita yhteistyövelvoitteen piirissä.

Lainsäädäntöön, lupamenettelyihin ja rahoitusmalleihin perustuva ohjausjärjestelmä ei vastaa yhteiskunnan moninaisiin osaamiseen tarpeisiin. **Sivista katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa pitäisi paremmin perustella, miksi uusi organisaatio tehtävineen on parempi vaihtoehto kuin nykyisten korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien ohjauksen kehittäminen.** Esityksen riski on jatkuvan oppimisen rahoituksen pirstaloituminen entisestään, tähän on jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota.

Helsingissä 25.3.2021

Sivistystyönantajat ry

Laura Rissanen
johtaja

Heikki Holopainen
johtava elinkeinopoliittinen asiantuntija