Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuuleminen ke 19.5.2021 / HE 76/2021 vp

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laieksi (HE 76/2021 vp)

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

1. Esityksen tavoitteet

Uudenmaan TE-toimisto pitää kannatettavina esityksen tavoitteita sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja ja uudistaa palvelujärjestelmää siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen. Samoin TE-toimisto kannattaa tavoitetta luoda jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi tukemaan kansalaisten, yritysten ja muiden työnantajien sekä alueiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja soveltamaan innovaatioita palveluissa ja tuotannossa, sekä tavoitetta täydentää työikäisille suunnatun nykyisen koulutustarjonnan aukkopaikkoja ja mahdollistaa koulutusmuotojen rajapinnoille sijoittuvien tiettyjen kohderyhmien tarpeisiin räätälöityjen koulutusten toteuttaminen. Vaikka tavoitteet ovat kannatettavia, niihin voitaisiin päästä myös luomalla jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi nykyisten toimijoiden yhteistyönä ja digitalisaatiota hyödyntäen.

2. Palvelukeskuksen tehtävät

Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi. Palvelukeskus kokoaisi tietoa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluista sekä niihin liittyvistä hyvistä toteuttamismalleista sekä tukisi kokoamansa tiedon pohjalta alan toimijoita. Palvelukeskus kehittäisi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita esimerkiksi koulutuksen aikaisen tuen ja koulutukseen hakeutumisen motivoinnin osalta. Hallituksen esityksen mukaan palvelukeskuksen ensisijainen asiakasryhmä tässä tehtävässä olisivat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita toteuttavat toimijat. Heidän käyttöönsä tarjottaisiin palvelukeskuksen kokoamaa tietoa ja kehittämistyön tuloksia. Heille tarjotun tiedon ja muun tuen avulla pyrittäisiin parantamaan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden laatua ja yhtenäisyyttä.

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan palvelukeskuksen tehtävä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden koordinoijana on kannatettava. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelujen yhteensovittamisen näkökulmasta erityisesti kokoavien digitaalisten alustojen rakentaminen on ensiarvoisen tärkeää (Esim. Opintopolku ja Työmarkkinatori). Vaikka palvelukeskuksen ensisijaisena kohderyhmänä olisivatkin tältä osin tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita toteuttavat toimijat, tiedon kokoaminen selkeyttäisi osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia hyvin laajalle kohdejoukolle, jolle ammatillisen osaamisen kehittämisen vaihtoehdot näyttäytyvät etenkin henkilökohtaisen kriisitilanteen (irtisanominen, työstä työhön siirtyminen) keskellä hajanaisina.

Osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointitiedon analysointi

Hallituksen esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointitiedon analysointi. Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan säädettäisi tarkemmin palvelukeskuksen toteuttaman osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin suhteesta muiden toimijoiden

lakisääteisiin ennakointitehtäviin, koska säännöksen liian tarkan muotoilun arvioidaan voivan hankaloittaa toiminnan tarkoituksenmukaista organisointia palvelukeskuksessa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa.

Palvelukeskuksen pääasiallinen työmuoto ennakoinnissa olisi tiedon analyysi ja johtopäätösten tekeminen työikäisen väestön tarpeiden näkökulmasta. Ennakointitehtävään liittyisi läheisesti tiedon julkistaminen helppokäyttöisillä sähköisillä välineillä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi kokoamansa ennakointitiedon ja laatimansa alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan perusteella tunnistaa, millaisia aukkoja nykyisessä koulutus- ja osaamispalveluiden tarjonnassa on.

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi koota eri toimijoiden tuottama relevantti työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja työnantajien tarvetta koskeva ennakointitieto ja hyödyntää tietoa muiden tehtäviensä toteuttamisen tukena. Palvelukeskus toimisi kiinteässä yhteistyössä edellä mainittujen ja muiden ennakointitoimijoiden sekä esimerkiksi työelämän järjestöjen kanssa. Palvelukeskus voisi käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa käynnistää myös omaa ennakointia palvelevaa täydentävää tietotuotantoa. Uuden tiedon tuottaminen perustuisi palvelukeskuksen analyysiin käytettävissä olevan tiedon kattavuudesta suhteessa tarpeeseen ja harkintaan tiedon tuottamisen erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista.

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan palvelukeskuksen tehtäviin kuuluva laajamittainen ennakointitiedon kokoaminen, johtopäätösten tekeminen ja tiedon julkistaminen toimisi konkreettisena tukena TE-palvelujen, erityisesti työvoimakoulutusten, suunnittelussa ja hankinnassa sekä tukisi päätöksentekoa työnhakijan omaehtoisten opintojen tukemisessa työttömyysetuudella. Koottu ennakointitieto helpottaisi työvoimapalveluna runsaasti käytetyn omaehtoisen opiskelun suuntaamista oikeille aloille ja selkeyttäisi palvelun hyödyntämistä TE-toimiston asiakaskunnan näkökulmasta.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten palvelukeskus kokoaa eri toimijoiden tuottaman ennakointitiedon. Koska lakiesitys ei sisällä säännöksiä eri toimijoiden velvollisuudesta toimittaa ennakointiin tarvittavaa tietoa palvelukeskukselle tai palvelukeskukselle oikeutta saada ennakointia varten tarvittavia tietoja eri toimijoilta, ilmeisesti palvelukeskuksen kokoama ennakointitieto perustuu eri toimijoiden julkaisemiin ennakointinäkökulmasta relevantteihin tietoihin.

Koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen. Koulutuksen ja osaamispalveluiden rahoitusmuotoina olisivat valtionavustusten myöntäminen ja hankintatoiminta.

Palvelukeskus ei itse järjestäisi koulutusta, vaan se toimisi ainoastaan koulutustoiminnan rahoittajana. Havaitun koulutus- ja osaamistarpeen perusteella se käynnistäisi valtionavustushaun tai hankintamenettelyn tarvittavan koulutuksen tai osaamispalvelun toteuttamiseksi. Koulutuksen järjestämisestä vastaisivat valtionavustuksen saajat tai hankintasopimuksen osapuolena olevat toimijat.

Säännöksen sanamuodon mukaan palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden erityisenä kohderyhmänä olisivat työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat. Säännös mahdollistaisi kuitenkin koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittamisen myös muille kohderyhmille palvelukeskuksen toimialan rajoissa. Palvelukeskuksen toimialana olisi työikäisen väestön osaamisen kehittymisen ja osaavan työvoiman saatavuuden edistäminen. Kunkin rahoitettavan koulutuksen tai osaamispalvelun tarkempi kohderyhmä määriteltäisiin valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa.

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimia valtionosuusrahoituksella ja korkeakoulujen perusrahoituksella järjestettävää koulutuksen perustarjontaa ja ELY-keskusten työvoimakoulutuksen hankintatoimintaa täydentävänä koulutuksen rahoittajana, joka rahoittaisi koulutusjärjestelmän aukkopaikkoihin sijoittuvaa ja aliedustetuille ryhmille suunnattua koulutusta, ja jonka erityisenä kohderyhmänä olisivat työssä olevat ja työelämän ulkopuolella olevat. Esityksessä mainitaan esimerkkeinä osaamistarpeista ja tilanteista, joihin rahoitettavilla koulutus- ja osaamispalveluilla voitaisiin vastata, ennakoidut elinkeino- ja ammattirakenteen muutokset, tutkimus-, innovaatio ja kehitystoiminnan myötä syntyvät uudet osaamistarpeet toimialoilla ja työpaikoilla, työssä olevien osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen työmarkkinoiden muutoksissa ja urakatkoksien ehkäiseminen sekä väliaikaiset ja lyhytkestoiset osaamistarpeet. Esimerkkeinä kohderyhmistä esityksessä mainitaan vailla toisen asteen tutkintoa olevat, yksinyrittäjät tai maahanmuuttajat.

Uudenmaan TE-toimisto pitää perusteltuna palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen suuntaamista työssä ja työvoiman ulkopuolella oleville sekä kohdentamista sellaiseen koulutukseen, joka sijoittuisi nykyisen koulutusjärjestelmän aukkopaikkoihin.

Nykyiset ELY-keskusten hankkimat ja TE-toimiston työvoimakoulutuksena hallinnoimat yhteishankinnan palvelutuotteet lähtevät työnantajien tarpeista. Sen sijaan tarjolla on vain vähän palvelutuotteita, joilla voitaisiin tukea asiakaslähtöisesti työssä olevien asiakkaiden työssä pysymistä tai työstä työhön siirtymiä. Yhteishankintakoulutuksena toteutettavat MuutosKoulutus ja TäsmäKoulutus vastaavat tähän tarpeeseen vain osittain ja vain tietyissä tilanteissa. Tarvetta on työntekijälähtöisille kevyemmille ratkaisuille, jotka edistävät rakennemuutostilanteista työllistymistä aiempaa paremmin työllistäville aloille ja jotka siten voivat osaltaan ennaltaehkäistä ja vähentää muutostuen tarvetta.

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tarkoituksena on rahoittaa ensisijaisesti sellaisia koulutuksia, joissa osaamisen kehittäminen työn ohessa on aidosti mahdollista. Esityksessä on arvioitu, että palvelukeskuksen rahoittamaan koulutukseen osallistuisi vuosittain noin 10 500 henkilöä, joista kuitenkin vain harva käyttäisi opintojensa aikana aikuiskoulutustukea tai opintotukea. Palvelukeskuksen koulutuksia ei myöskään ole varsinaisesti tarkoitettu työttömille, ja heidän osallistumisensa palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin arvioidaan vähäiseksi. Esityksestä ei käy ilmi, miten työvoiman ulkopuolella olevien ei-työttömien koulutuksen aikainen toimeentulo järjestettäisiin. Uudenmaan TE-toimisto kiinnittääkin huomiota siihen, että sinänsä kannatettava tavoite suunnata koulutusta työvoiman ulkopuolella oleville voi jäädä vaille toivottuja tuloksia, mikäli samalla ei kiinnitetä huomiota koulutuksen aikaisiin etuuksiin.

Oppisopimuksen lainsäädäntöä muuttamalla voitaisiin myös vastata edelliseen osittain, esimerkiksi vähentämällä oppisopimukseen liittyvää byrokratiaa ja mahdollistamalla oppisopimuksella toteutettavat lyhytkoulutukset ilman tutkintotavoitetta. Koulutuskorvauksen palauttaminen työnantajalle näiden lyhytkoulutusten osalta olisi kannatettavaa.

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. Erityisesti OKM-rahoitteisen työvoimakoulutuksen yhteydessä on ollut havaittavissa ilmiötä, jossa rahoitusmuodot kannustavat käyttämään työvoimakoulutusta oppilaitoksen sisäänheittoväylänä. Ilmiötä voi edistää myös opiskelijoiden sekä työnantajien suhtautuminen tutkintoperusteiseen osaamiseen. Palvelukeskuksella onkin mahdollisuus edistää asenteiden muuttumista tutkintokeskeisestä opiskelusta kohti osaamiskeskeistä opiskelua.

Yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen

Esityksen mukaan palvelukeskuksen tehtävänä olisi toimialaansa liittyvä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus tukisi alueellisia yhteistyöverkostoja ja edistäisi niiden vaikuttavuutta kansalaisten osaamisen kehittämisessä. Lisäksi palvelukeskus tukisi yritysten kilpailukykyä sekä alueiden elinkeinojen kehittymistä ja alueiden erityispiirteitä. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi tietotuotannolla ja muilla verkostojen tukitoimilla edistää alueella toimivien osaamisen ja työllisyyden palveluiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Esityksen mukaan palvelukeskus ei pääsääntöisesti perustaisi uusia verkostoja, vaan yhteistyö rakennettaisiin olemassa olevien verkostojen varaan.

Esityksen mukaan palvelukeskus hyödyntäisi verkostotyössään olemassa olevia hallinnollisia aluejakoja, kuten maakuntajakoa ja ELY-keskusalueita, mutta voisi toimia myös näitä aluejakoja suppeammalla tai laajemmalla yhteistyöllä silloin, kun se on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista tai olemassa olevat verkostot ovat järjestäytyneet mainituista aluejaoista poiketen. Yhteistyössä tulisi huomioida myös seutukaupunkien alueelliset erityispiirteet. Palvelukeskuksen verkostoyhteistyö voisi rakentua esimerkiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilualueiden ympärille tai koskettaa sellaisia koulutusaloja tai koulutustasoja, joilla ylimaakunnallinen yhteistyö on välttämätöntä.

Uudenmaan TE-toimisto pitää kannatettavana yhteistyöverkostojen tukemista ja vaikuttavuuden edistämistä. Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksen perusteella jää vielä avoimeksi se, millaiset mahdollisuudet palvelukeskuksella on sille osoitettujen resurssien puitteissa tukea eri tavoin organisoituneita alueellisia verkostoja valtakunnallisesti. Pelkästään ELY-keskusalueet (15 kpl) ja työllisyyden kuntakokeilut (25 kpl) tarjoavat yhteensä 40 erilaista verkostopohjaa.

3. Palvelukeskuksen hallintomalli

Esityksen mukaan palvelukeskuksen toiminnan ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä. Ministeriöt ohjaisivat ja seuraisivat toiminnan tuloksellisuutta enintään viideksi vuodeksi laadittavan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kehittämissuunnitelman kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi palvelukeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta.
Palvelukeskuksen hallintomalliksi ehdotetaan mallia, jossa päätöksentekovalta olisi johtajalla, jonka strategisena tukena toimisi johtokuntatyyppinen toimielin. Johtokuntatyyppisenä toimielimenä toimisi työelämän asiantuntemusta edustavista jäsenistä koostuva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Neuvosto osallistuisi palvelukeskuksen strategiseen suunnitteluun ja päättäisi palvelukeskuksen vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä.

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen vastuu palvelukeskuksen ohjauksesta voi edistää esityksen keskeisiä tavoitteita jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelujen yhteensovittamisesta ja työikäisen väestön osaamisen kehittämisen kytkeytymisestä aiempaa tiiviimmin työelämän tarpeisiin. Uudenmaan TE-toimisto pitää kuitenkin malliin liittyvänä riskinä sitä, että ministeriöiden yhteisohjaus voi näyttäytyä epäselvänä.

Haasteena ovat 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 työvoimakoulutuksen hankinta (TEM). Palvelukeskus ja sen rahoittamat koulutukset lisäävät entisestään jatkuvan oppimisen toimija-, rahoitus- ja palvelukenttää.

Aiemmista uudistuksista työvoimakoulutuksen rahoituksen ja ohjauksen jakautuminen TEM:n ja OKM:n kesken on aiheuttanut TE-toimiston näkökulmasta monimutkaisuutta muun muassa eri rahoitusmuotojen palveluiden yhteensovittamisessa asiakaslähtöisesti ja asiakaskunnan palvelutarpeiden mukaisesti.

Esimerkkinä tästä voidaan mainita OKM-rahoitteinen työvoimakoulutuksen pilottikoulutus (v. 2019 loppuun saakka), jonka ajatuksena oli tiiviissä työnantajayhteistyössä tehtävä tutkintotavoitteisesta työvoimakoulutuksesta. Koulutus erosi ELY-keskusten hankkimasta, yhdessä työnantajien kanssa toteutettavasta yhteishankintakoulutuksesta siltä osin, että toisin kuin yhteishankintakoulutuksissa, OKM-rahoitteisessa koulutuksessa työnantajilla ei ollut maksuosuutta. Vaikka OKM-rahoitteisen pilottikoulutuksen tavoite oli kannatettava, koulutus vähensi osaltaan yhteishankintakoulutuksena toteutettavan ja työllistymisnäkökulmasta erittäin tehokkaan RekryKoulutuksen asiakasryhmää, eikä onnistunut täysimääräisesti sitouttamaan työnantajia niiden maksuosuuksien puuttuessa. **Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämisessä tulisikin ottaa hyvin tarkasti huomioon ohjaavien toimijoiden lähtökohdat, jotta päällekkäisyyksiltä vältyttäisiin, ja ottaa oppia muun muassa työvoimakoulutuksessa havaituista haasteista.**

4. Palvelukeskuksen resurssit

Esityksen mukaan palvelukeskuksen pysyviin toimintamenoihin varattaisiin määrärahaa 1 100 000 euroa, jotka kattaisivat noin 12 henkilötyövuotta vastaavat palkkauskustannukset sekä keskuksen muut toiminnan kannalta välttämättömät menot.

Uudenmaan TE-toimisto toteaa, että palvelukeskuksen tehtäväkentän laajuus huomioon ottaen 12 htv:n henkilöstö vaikuttaa melko pieneltä. Esityksestä ei käy tarkemmin ilmi, kuinka suuri osuus palvelukeskuksen rahoittamasta koulutuksesta olisi tarkoitus myöntää valtionavustuksina ja kuinka paljon toteutettaisiin palvelukeskuksen palveluhankintoina. Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että erityisesti laajamittainen palveluhankinta suunnitteluineen, työmarkkinaselvityksineen ja kilpailutuksineen vaatii riittävän vahvan henkilöstöresurssin. Vaikka palvelukeskuksen rahoittamisen koulutusten opiskelijavalinnat olisivat varsin laajasti koulutusten järjestäjillä, koulutuksiin liittyvä hallinnollinen työ tullee vaatimaan henkilöresursseja myös palvelukeskuksessa. Esimerkiksi pelkästään Uudenmaan TE-toimistossa alueen työvoimakoulutuksen hallinnoinnista ja opiskelijavalinnoista vastaa tällä hetkellä kokoaikaisesti 35 asiantuntijaa.