23.5.2021

# HPL:n lausunto Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta

(HE 76/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi)

- **Lyhyesti HPL:stä**

  Henkilöstöpalveluyritysten liitto (HPL) edustaa henkilöstöpalveluyrityksiä, yksityistä työnvälitystä ja työllisyyspalveluiden palveluntuottajia. HPL:llä on noin 370 jäsenyritystä. HPL on Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n jäsen.

  Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoamme Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta koskevasta hallituksen esityksestä. HPL lausuu seuraavaa:

- **Esityksessä on hyvät tavoitteet, mutta vähän konkretiaa**

  Esityksessä on tunnistettu yritysten, työntekijöiden ja koko yhteiskunnan kannalta monia tärkeitä ja merkityksellisiä asioita. Yritysten osaamistarpeet ovat muuttuneet ja muuttuvat jatkuvasti ja tarvitsemme keinoja, joilla näihin tarpeiseen vastataan. Keskiössä on se, miten työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaavat, miten saamme tärkeää ennakointitietoa osaamistarpeista ja miten koulutusta voidaan nopeasti ja ketterästi kohdentaa niin, että työntekijöiden osaaminen olisi sellaista, jota työmarkkinoilla tarvitaan. On tärkeää ymmärtää, että osaamista voidaan ja on monesti järkevää nostaa syventämällä ammatillista osaamista eli aina ei tarvita uutta tutkintoa. Esityksessä esille nostetut haasteet ovat suuria ja on hyvä, että niistä keskustellaan laaja-alaisesti.

  Esityksen tavoitteet ovat hyviä ja niistä on vaikea olla kenenkään eri mieltä. Hallituksen esityksessä palvelukeskus kuvataan ratkaisuksi moniin varsin laaja-alaisiin osaamisen haasteisiin. Näitä ovat mm. työikäisen väestön osaamisen kehittämisen kytkös työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen sekä kansalaisten, yritysten ja muiden työnantajien edellytykset vastata työelämän muutokseen. Se, että palvelukeskus kuvataan hallituksen esityksessä ratkaisuksi moniin haasteisiin, ei kuitenkaan takaa sitä, että palvelukeskus kykenisi nämä ongelmat ratkaisemaan.

  Esityksessä on paljon toiveita, mutta edelleen hyvin vähän konkretiaa, siitä, miten näihin tavoitteisiin päästään. Esityksessä korostuu hallintolähtöinen ajattelu. Jotta tavoitteet saavutettaisiin, esityksen näkökulmaa pitäisi kääntää yrityslähtöisemmäksi. Esitykseen pitäisi saada enemmän erilaisia keinoja, miten löydämme ratkaisuja osaajapulaan. Esityksessä pitäisi kuvata konkreettisia palvelupolkuja ja prosesseja siitä, miten palvelukeskus voi auttaa työntekijää kehittämään osaamistaan tai miten yritys löytää osaajia palvelukeskuksen avulla.

  Esityksessä ei ole myöskään riittävästi avattu esimerkiksi sitä, mikä on palvelukeskuksen suhde kuntakokeiluihin, tulevaan työvoimapalvelujen kokonaisuudistukseen tai

Työmarkkinatoriin. Myöskään niitä keinoja, joilla työelämän ulkopuolella olevat saadaan motivoitumaan kouluttautumisesta, jää esityksessä puutteelliseksi.

- **Palvelukeskuksen lisäarvo jää epäselväksi**

  Esityksen vaikutusten arviointi vaatisi tarkempaa analyysia niistä hyödyistä, joita esityksellä uudesta erillisvirastosta saavutettaisiin. Esityksen perusteluista ei selviä, mitä lisäarvoa uusi palvelukeskus tuo nykyiseen järjestelmään verrattuna. Palvelukeskus näyttäytyy varsin irrallisena toimijana. Esityksen mukaan kaikki nykyiset toimijat ja tehtävät säilyisivät eikä juuri mitään tehtäviä siirrettäisi muilta toimijoilta palvelukeskukselle. Esimerkiksi työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointiin tulisi palvelukeskuksen myötä kokonaan uusi toimija nykyisten toimijoiden (Opetushallitus, KEHA-keskus, ELY-keskukset, TE-palvelut, Osaamisen ennakointifoorumi) lisäksi. Esityksen mukaan myös ELY:jen hankintajärjestelmälle rakennettaisiin rinnakkainen järjestelmä ja koulutuksen kentälle luotaisiin uusi valtioavustusviranomainen. Katsomme, ettei esityksellä laaja jatkuvan oppimisen kenttä ainakaan selkene nykyisestä.

  Uuden hallintoviraston sijasta osaamisen haasteita olisi mahdollista ratkaista nykyisten toimijoiden, kuten OKM:n ja TEM:n, TE-toimistojen, ELY-keskusten, KEHA-keskuksen ja kuntien työllisyyskokeiluiden, yhteistyötä lisäämällä ja tiivistämällä. Mm. ennakointitietoa pitäisi hyödyntää ja analysoida paremmin ja sitä tulisi hyödyntää ELY-keskusten koulutustarjontaa kehitettäessä. Kaikkien työelämälähtöisten koulutusten hankinnat voitaisiin tehdä ELY-keskusten kautta, kuten tähänkin saakka ja näin voitaisiin hyödyntää ELY-keskuksiin kertynyttä hankintaosaamista.

- **Palvelukeskuksen luontevampi sijoituspaikka olisi TEM-hallinnon alla**

  Esityksessä ehdotetaan, että palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisvirastona ja sen toiminnan ohjauksesta vastaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä.

  Esityksen perustelut eivät vakuuta sen suhteen, miksi sijoituspaikaksi on valittu OKM/Opetushallitus. Kahden ministeriön yhteisohjaus toimii harvoin hyvin. Jos palvelukeskusta ylipäätään tarvitaan, sen yleishallinnollinen ohjaus pitäisi ehdottomasti olla TEM:ssä. Kun kyse on työelämälähtöisestä koulutuksesta, jolla varmistetaan se, että yrityksillä on tarvitsemiaan osaajia, TEM on selkeästi luontevampi sijoituspaikka palvelukeskukselle, sillä sen toimialana on työllisyys ja elinkeinoelämä.

- **Yritykset ovat toimialojen ja maakuntien ennakointitiedon tuottajina tärkeässä roolissa**

  Työvoimapalveluiden ja -koulutuksen vaikuttavuuden parantaminen, koulutus- ja työvoimapolitiikan kehittäminen ja koulutusjärjestelmän resurssien parempi kohdentaminen edellyttää nykyistä parempaa tietopohjaa ja kokonaisnäkemystä yksityisen ja julkisen sektorin osaajatarpeista. Tietoon perustuvan päätöksentekoon siirtyminen edellyttää data-analytiikan käyttöönottoa ja sellaisten tietovarantojen rakentamista, että tämä on mahdollista. Ennakointitieto työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeissa on koulutustarjontaa suunniteltaessa todella tärkeää ja avainasemassa.

Data-analytiikkaa tarvitaan, jotta saamme ajankohtaista ja tarkempaa tietoa kohtaantohaasteista ja osaajapulasta. On tärkeää tunnistaa eri toimialojen tilanteet ja alueelliset erot työvoimatarpeissa. Yritysten osaajatarpeen selvittämiseen pitää luoda toimivat digitaaliset kanavat. Yritysten näkökulma ennakointitiedon kokoamisessa on otettava keskiöön. Esimerkiksi monet henkilöstöpalveluyritykset ovat merkittäviä työllistäjiä ja ne toimivat lähes kaikilla toimialoilla. Niillä on hyvät ja tiiviit yhteydet yrityksiin, jotka etsivät osaajia ja työnhakijoihin, jotka etsivät työtä. Siten alan yrityksillä on paljon tietoa ja hyvä käsitys siitä, minkälaista osaamista työmarkkinoilla tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa.

- **Digitaalisen alustan rakentaminen ensisijaiseksi tavoitteeksi**

  Palvelukeskukselle suunniteltujen palveluiden järjestäminen ei ole mahdollista ilman vahvaa digitaalista palvelukokonaisuutta, joka pitää sisällään ennakointiin käytettäviä tietovarantoja ja data-analytiikkaa. Tiedon analysointi ja tiedolla johtaminen eivät voi toteutua ilman, että digitaalinen alusta on ensin rakennettu. Sen pitäisi olla ensisijainen tavoite. Digitaalisen alustan rakentamisesta on tehtävä päätös ja siihen varattava resursseja, sillä se ei synny itsestään. Jatkuvan oppimisen palvelut työikäisille on koottava yhdelle digitaaliselle alustalle, joka yhdistää jatkuvan oppimiseen liittyvät yksityisten toimijoiden palvelut ja sisällöt. Digitaalisen alustan rakentamisessa on tärkeää ottaa huomioon Työmarkkinatorin kehittäminen.

- **5-vuotissuunnitelmat liian pitkiä nopeasti muuttuvassa työelämässä**

  Esityksessä esitetään, että palvelukeskus tekisi 5-vuotissuunnitelmia. Viiden vuoden aika on nopeasti muuttuvassa ja suhdanneherkässä työelämässä pitkä aika. Kokemus on osoittanut, että tällaisia pitkän ajan suunnitelmia on varsin hankala muuttaa kesken kauden. Ehdotamme, että suunnitelmia ei tehtäisi kolmea vuotta pidemmiksi ja että palvelukeskus huolehtisi siitä, että tehtyjä suunnitelmia päivitetään riittävän usein huomioiden työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset ja niiden pohjalta kerätty ennakointitieto.

- **Esityksen näkökulma pitäisi kääntää tarjonnasta kysynnäksi**

  Esitys huomioi heikosti työnantajien osaajatarpeisiin vastaamisen ja työllisyysasteen nostamisen. Kun työllisyys on se, mihin jatkuvalla oppimisella kuitenkin tähdätään, palvelukeskuksen nimikin pitäisi muuttaa Työllisyyden ja jatkuvan oppimisen palvelukeskukseksi. Esityksessä on otettu työntekijän eli työvoiman tarjonnan näkökulma. Tämä näkökulma pitäisi kääntää yritysten ja työnantajien eli työvoiman kysynnän näkökulmaksi. Näin varmistettaisiin se, että koulutukset pysyvät työelämälähtöisinä ja että niiden keskiössä olisivat yritysten tarpeet.

- **Yksityisten toimijoiden rooli on keskeinen työelämälähtöisen osaamisen kehittämisessä**

  Yksityiset palvelutuottajat ja koulutuksenjärjestäjät ovat keskeisessä roolissa työelämälähtöisen osaamisen kehittämisessä. Ilman yksityisen sektorin toimijoita ei päästä työllisyyden ja osaamisen kehittämisen tavoitteisiin. Yksityisillä palveluntuottajilla on ajantasainen näkemys siitä, minkälaista osaamista työmarkkinoilla tarvitaan ja ne toimivat lähellä yrityksiä.

Perusedellytyksenä hankinnoissa on, että yksityiset ja julkiset toimijat ovat samalla viivalla. Esityksessä todetaan, että valtionavustuksilla järjestettävän koulutuksen osalta, koulutuksen järjestäjä tekee päätöksen oppilaaksi ottamisesta. Kuitenkin 12 §:ssä säädettäisiin, että muun kuin valtionavustuksilla järjestettävän koulutuksen osalta koulutuksen järjestäjä ei voi tehdä päätöstä oppilaaksi ottamisesta, vaan sen tekee palvelukeskus. Tämä asettaa yksityiset palveluntuottajat eri asemaan julkisten toimijoiden kanssa. Yksityiset palveluntuottajat pystyvät tekemään oppilaaksi ottamispäätöksiä siinä missä muutkin (julkiset) koulutuksen järjestäjät. Se, että palvelukeskus tekisi näissä tapauksissa oppilaaksi ottamispäätöksiä, hidastaisi päätöksentekoa ja tuhlaisi myös aivan liikaa palvelukeskuksen niukkoja resursseja.

On hieman kummallista muutenkin, että palvelukeskus tekisi oppilaaksi ottamispäätökset, koska sillä ei ole mitään rajapintaa asiakkaisiin. Jos kyse on vain siitä, että päätöksen pitää olla valituskelpoinen, voisi palvelukeskus toimia vain valitus/muutoksenhakuinstanssina. Tällöin yksityinen palveluntuottaja tekisi päätöksen, josta asiakas voisi valittaa palvelukeskukselle. Tämä vähentäisi merkittävästi palvelukeskuksen työmäärää eikä hidastuttaisi päätösten tekemistä.

- **Palvelukeskuksen suhde markkinaehtoisiin palveluihin selvitettävä**

  Erilaisia ennakointi-, koulutus-, valmennus- ja ohjauspalveluja on tarjolla myös markkinaehtoisesti. Esimerkiksi lyhytkestoisesta koulutuksesta, kuten digitaitoihin liittyvästä koulutuksesta, on jo nyt runsaasti tarjontaa. Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole lainkaan otettu huomioon, että julkisella rahoituksella toimiva palvelukeskus on asemoimassa itseään markkinoille, jossa on jo liiketoimintalähtöisesti toimivia koulutus- ja osaamisen kehittämispalveluja, ennakointi- ja analytiikkapalveluja sekä ohjaus- ja valmennuspalveluja tarjoavia yrityksiä. Palvelukeskus ei voi toiminnallaan vääristää kilpailua.

  Koska palvelukeskus toimii julkisilla varoin, tulee sen keräämä datavaranto työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeista olla myös yritysten ja järjestöjen käytettävissä reaaliajassa, digitaalisesti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia.

- **Palvelukeskuksen suhde työllisyyden kuntakokeiluihin ja työvoimapalveluiden kokonaisuudistukseen ja muihin toimijoihin on epäselvä**

  Esityksessä ei ole riittävästi pohdittu palvelukeskuksen tarvetta ja suhdetta kuntien työllisyyskokeiluihin ja työvoimapalvelujen kokonaisuudistukseen. Palvelukeskuksen rooli nimenomaan työllisyyden palvelukeskuksena on jäänyt esityksessä liian vähäiselle tarkastelulle. Työvoimapalvelujen kokonaisuudistus on varsin mittava uudistus ja tähtää nimenomaan siihen, että työttömille pystyttäisiin saamaan parempia työllisyyteen johtavia palveluita. Esityksessä ei ole myöskään riittävästi pohdittu palvelukeskuksen suhdetta muihin toimijoihin. Esimerkiksi suhde TE-toimistoihin ja ELY-keskuksiin jää hämäräksi ja työnjako epäselväksi. Näyttäisi siltä, että palvelukeskuksesta tulee uusi ELY-keskusten koulutuspalveluhankinnoille rinnakkainen hankintajärjestelmä, joka ei paranna järjestelmän selkeyttä. Esityksessä ei ole otettu huomioon myöskään riittävällä tavalla Työmarkkinatorin kehittämistä ja roolia suhteessa palvelukeskukseen.

- **Palvelukeskuksen asiakkaat määritelty epäselvästi ja epätarkoituksenmukaisesti**

  Palvelukeskuksen asiakkaina mainitaan erityisesti työssä olevat ja työelämän ulkopuolella olevat. Jää kuitenkin epäselväksi, milloin palvelukeskus palvelee myös työttömiä työnhakijoita. Mitä tulee osaamisen kehittämiseen, on epätarkoituksenmukaista, että työttömille hankitaan koulutusta ELY-keskusten kautta ja esim. työttömyysuhan alaisille, vielä työssä oleville, palvelukeskuksen kautta. Tarvittava koulutus voi edellä mainituissa tapauksissa olla täysin samanlaista ja on kustannustehotonta hankkia samanlaista koulutusta kahdesta eri paikasta.

  Katsomme, että palvelukeskuksen sijaan pitäisi kehittää nykyistä ELY-keskusten koulutustarjontaa. Näin voitaisiin myös ottaa paremmin huomioon toimialojen erilaiset tarpeet ja alueelliset erot. Työllisyysasteen nostamisen ja ammattitaidon kartuttamisen kannalta ei ole merkitystä, onko koulutukseen osallistuva työtön työnhakija, työelämän ulkopuolella oleva tai työssä oleva työttömyysuhan alainen.

- **Palvelukeskuksen rahoitus ja resurssit ovat riittämättömät**

  Palvelukeskuksen rahoitukseen suunnitellaan käytettäväksi osittain määräaikaista elpymisrahoitusta. Määräaikaisella elpymisrahoituksella ei tulisi rakentaa pysyviä rakenteita.

  Käytettävissä olevat resurssit eivät lisäänny jakamalla niitä useaan erilliseen virastoon. Kun perustetaan uusi toimija, jonka asema ja työnjako on epäselvä jo olemassa olevien toimijoiden kanssa, on vaarana, että käy juuri päinvastoin. Byrokratia lisääntyy eikä malli edistä ketteryyttä, nopeutta ja työelämälähtöisten koulutusten tarjontaa. Palvelukeskukselle on suunniteltu henkilöresursseiksi 12 htv:tä. Se on kovin vähän suhteessa viraston moninaisiin tehtäviin.

- **Vaikuttavuusmittarit vajavaiset**

  Esityksessä ei riittävästi pohdita sitä, miten jatkuvan oppimisen vaikuttavuutta mitataan ja mitkä ovat siinä käytettävät mittarit. Esityksessä pitäisi pohtia myös enemmän sitä, miten esim. työelämän ulkopuolella olevat, jotka eivät ole työnhakijoita, saadaan motivoitumaan kouluttautumisesta.

- **Yhteenveto**

  Esityksessä on hyvät tavoitteet, mutta valitettavan **vähän konkretiaa**. Palvelukeskuksen tuoma lisäarvo nykyisiin järjestelmiin ja suhde nykyisiin toimijoihin jää epäselväksi. Lisäksi palvelukeskuksen **suhdetta työllisyyden kuntakokeiluihin ja työvoimapalveluiden kokonaisuudistukseen ei ole avattu riittävästi**.

  Uuden hallintoviraston sijasta osaamisen **haasteita tulisi mielestämme kuitenkin tarkastella ja ratkaista nykyisten toimijoiden**, kuten OKM:n ja TEM:n, **yhteistyötä lisäämällä ja tiivistämällä**. Jos palvelukeskus kuitenkin perustetaan, sen **sijoituspaikka tulisi olla TEM**-hallinnon alla.

Esityksessä korostuu hallintolähtöinen ajattelu, kun ajattelun pitäisi olla yrityslähtöinen. Esityksen näkökulma tulisi kääntää tarjonnasta kysynnäksi eli **yritysten työvoimatarpeet pitäisivät olla palvelukeskuksen ytimessä.**

**Yritykset ovat toimialojen ja maakuntien ennakointitiedon tuottajina tärkeässä roolissa** ja työelämälähtöisen osaamisen kehittämisessä yksityisten toimijoiden rooli on keskeinen. Ilman yksityisen sektorin toimijoita ei päästä työllisyyden ja osaamisen kehittämisen tavoitteisiin.

Osaamisen kehittäminen ja osaajapula ovat selkeitä haasteita, joihin pitää löytää ratkaisuja. **Tarvitsemme jatkuvan oppimisen ja työllisyyden tueksi digitaalisen palvelukokonaisuuden, joka pitää sisällään ennakointiin käytettäviä tietovarantoja ja data-analytiikkaa**. Tiedon analysointi ja tiedolla johtaminen ei voi toteutua ilman, että digitaalinen alusta on ensin rakennettu. Sen pitäisi olla ensisijainen tavoite.

**Yksityisten ja julkisten toimijoiden pitäisi olla samalla viivalla** palvelukeskuksen hankinnoissa. Näin ei kuitenkaan ole, sillä yksityisen palveluntuottajat eivät voisi esityksen mukaan tehdä oppilaaksi ottamispäätöksiä.

Palvelukeskuksen **rahoitus ja resurssit ovat riittämättömät** suhteessa palvelukeskuksen tehtäviin eikä vaikuttavuuden mittareita ole riittävästi määritelty. Se, että palvelukeskus palvelisi työssä olevia ja työelämän ulkopuolella olevia ja ELY-keskukset hankkisivat koulutusta työttömille, on turhan sekavaa ja erittäin kustannustehotonta.

**Palvelukeskuksen ohjaamisessa ja päätöksenteossa tarvitaan laaja-alaista näkemystä ja edustusta yrityskentästä**. Suomen työmarkkinat eivät tarvitse uusia tieteellisiä tutkimuksia tarvittavasta osaamisesta. Tämä tieto on jo olemassa yrityksillä ja muilla työelämän toimijoilla. **Tarvitsemme ns. ”kokoonjuoksijoita”, jotka yhdistävät tiedon, yritykset, oppilaitokset ja työntekijät**. Yritykset, korkeakoulut ja oppilaitokset sekä yksityiset palveluntuottajat on tärkeää pitää vuoropuhelussa mukana, kun ohjausjärjestelmiä kehitetään.

Henkilöstöpalveluyritykset ovat merkittäviä työllistäjiä ja toimivat lähes kaikilla toimialoilla. Niillä on asiakkuussuhteet sekä yrityksiin että työntekijöihin ja -hakijoihin. Ne tekevät laajasti yhteistyötä eri oppilaitosten kanssa. Henkilöstöpalveluyrityksillä on ajantasaista tietoa tulevaisuuden osaajatarpeista ja ne tekevät mielellään yhteistyötä osaajapulan ratkaisemisessa.

HENKILÖSTÖPALVELUYRITYSTEN LIITTO HPL

Merru Tuliara
toimitusjohtaja