HELSINGIN KAUPUNGIN ASIANTUNTIJALAUSUNTO (HEL2021-005820)
Elinkeinojohtaja Marja-Leena Rinkineva

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

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Esityksessä ehdotetaan, että Opetushallituksen yhteyteen perustettaisiin erillisyksikkö huolehtimaan työikäisen väestön osaamisen kehittymisestä ja osaavan työvoiman saatavuudesta. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus myöntäisi valtionavustusta työvoiman ulkopuolella sekä työssä oleville kohdennettuihin tutkintotavoitteellisiin koulutuksiin sekä vapaan sivistystyön koulutuksiin, tarjoaisi tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluita, analysoisi työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointitietoa sekä koordinoisi ja tukisi alueellisia yhteistyöverkostoja.

Vaikka työikäisen väestön osaamisesta huolehtiminen ennakoivasti on tärkeä ja kannatettava tavoite, käsillä oleva hallituksen esitys soveltuu huonosti sen toteuttamiseen. Esityksen keskeisin ongelma on se, ettei siinä ole juuri lainkaan määritelty toiminnan avainkohderyhmiä, Palvelukeskukselle esitetyt tehtävät ovat selkeän kokonaisvastuun sijaan lähinnä jo olemassa olevan toiminnan kanssa päällekkäistä koordinointia, eivätkä Palvelukeskuksen resurssit (12 henkilötyövuotta) tule riittämään hallituksen esityksessä mainittujen tehtävien tulokselliseen hoitamiseen Suomen eri alueiden tarpeet huomioivalla tavalla.

On erittäin tärkeää tukea ennakoivasti työssä pysymisen edellytyksiä työelämän rakennemuutosten eniten vaikuttamilla aloilla sekä parantaa erityisesti niiden kohderyhmien mahdollisuuksia vahvistaa osaamistaan, joille mikään taho ei nykytilanteessa suunnitelmallisesti tuota tai hanki osaamispalveluita. Näitä tavoitteita ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisinta edistää luomalla uusia rakenteita valtion keskushallinnon tasolle. Palvelujärjestelmää tulee pikemminkin uudistaa siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen on nykyistä tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen.

Esityksessä ei ole riittävästi tunnistettu kuntien roolia alueensa elinvoiman rakentajina, työikäisen väestön osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistäjänä sekä tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluiden tarjoajina. Vaatimus osaamispalvelutoiminnan yhtiöittämisestä esitetyn palvelukeskuksen tarjouskilpailuihin osallistumiseksi heikentäisi kuntien roolia palveluiden tuottajina.

Hallituksen esityksen sisältämä ajatus siitä, että osaamispalveluita tarjoavan asiakkaan status (työtön, työssä tai työvoiman ulkopuolella oleva) muodostaisi luontevan tehtäväjakoerottelun valtakunnalliselle Palvelukeskukselle sekä alueellisille työllisyyspalvelutoimijoille, on keinotekoinen ja synnyttää osaamistarpeiden ennakointiin sekä osaamispalveluiden hankintaan tehottomia päällekkäisyyksiä. Kyse on viime kädessä työ- ja elinkeinoelämän tarvitsemasta osaamisesta, jolloin ratkaisevaa ei ole se, hankkiiko tämän osaamisen työtön, työssä jo oleva

ammatinvaihtaja vai esimerkiksi vanhempainvapaalta työelämään paluuta suunnitteleva. Palvelukeskuksen suhde työllisyyden palvelurakenneuudistukseen tuleekin määritellä tarkemmin, ja pyrkiä alueiden elinvoimaa tukeviin ratkaisuihin, joissa osaamistarpeiden ennakointi ja osaamispalveluiden hankinta tehdään kootusti eikä eri hallinnonalojen siiloissa eri kohderyhmille. Palvelurakenteen kannalta on epäjohdonmukaista, että työnhakijoiden palveluita ollaan siirtämässä paikallistasolle samalla, kun työvoiman ulkopuolella ja työssä olevien osaamispalvelut hankittaisiin valtakunnallisesti.

Palvelukeskuksen tehtävien päällekkäisyys olemassa olevien toimintojen kanssa

Palvelukeskukselle esitetyt tehtävät on kuvattu ylimalkaisesti ja ne jäävät esityksessä epäselviksi. Palvelukeskukselle ei esitettä selkeää kokonaisvastuuta mistään tehtäväalueesta, vaan sen rooli kuvataan lähinnä koordinoivana ja täydentävänä. Se näyttäytyy näin päällekkäisenä olemassa olevien toimintojen kanssa päällekkäisenä. Näin on erityisesti tieto-, neuvonta- ja ohjaus palveluiden tarjoamisen sekä osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakoinnin osalta.

Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden osalta on epärealistista, että valtakunnallinen Opetushallituksen alainen erityisyksikkö voisi esitetyllä tavalla kovin laajasti tehdä eri osissa Suomea hakevaa työtä. Koulutuksen aikainen neuvonta ja ohjaus tai koulutukseen hakeutumiseen motivoiva työ soveltuvat erityisen huonosti tällaisen valtakunnallisen yksikön tehtäviin. Näin on erityisesti, jos toiminnalla pyritään tavoittamaan vaikeasti saavutettavia tai osaamispalveluihin hakeutumisessa ja niihin kiinnittymisessä tukea tarvitsevia kohderyhmiä.

Palvelukeskuksen vaatimattomaksi kuvattu rooli työelämän työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointityössä on erittäin merkittävä puute. Palvelukeskus kokoaisi ja analysoisi ennakointitietoa uutena tahona ilman, että sen roolia suhteessa nykyisiin ennakointitiedon tuottajiin ja käyttäjiin on täsmennetty. Nyt esitetyillä resursseilla ja toimivallalla on epätodennäköistä, että Palvelukeskuksella olisi tulevaisuudessa vahva ja kokonaisvaltainen rooli ennakointijärjestelmän paikallis-, alue- ja valtakunnan tasojen kehittäjänä.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden hankkimistehtävästä

Esityksen mukaan palvelukeskus voisi myöntää valtionavustusta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaiseen tutkintokoulutuksen järjestämiseen, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuun koulutuksen järjestämiseen sekä yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen.

Esitysluonnosta leimaa vahvasti järjestelmäkeskeinen ja formaali koulutus- ja osaamispalveluiden hankkimisen sekä tuottamisen tapa. Työ- ja elinkeinoelämän tarvitsema osaaminen nähdään vahvasti tutkinnollisena, ja palvelukeskus hoitaisi tehtäväänsä kohdentamalla valtionosuusrahoitusta pääasiassa säänneltyyn tutkinnonosakeskeiseen koulutukseen. Riskinä on tällöin, että Palvelukeskuksen hankinnat synnyttävät sirpaleisen, joustamattoman ja päällekkäisyyksille alttiin

kokonaisuuden, joka ei oikea-aikaisesti tai vaikuttavasti vastaa työmarkkinoiden osaamisen kehittämistarpeisiin.

Esimerkkinä palvelukeskuksen toiminnan ulkopuolelle rajautuvasta koulutuksesta on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaista tutkintoon tai tutkinnonosaan johtamatonta koulutusta, joka syventää tai täydentää ammatillista osaamista. Tällä perustella järjestettävät koulutukset soveltuvat erittäin hyvin esitetyn palvelukeskuksen avainkohderyhmien tarpeisiin sekä mahdollistavat räätälöidyt toteutustavat. Esitysluonnoksen perusteella tällaisiin koulutuksiin valtionavusta ei voitaisi myöntää, mikä olennaisesti kaventaa esitetyn palvelukeskuksen mahdollisuuksia vastata joustavasti työmarkkinoiden osaamistarpeisiin.

Esitysluonnoksen sisältämä yhtiöittämisvaatimus palvelukeskuksen toteuttamiin kilpailutuksiin osallistumiseksi on ongelmallinen, sillä se kaventaa selvästi osaamispalveluiden tuottajajoukkoa. Tästä kärsivät etenkin työvoiman ulkopuolella olevat palvelukeskuksen kohderyhmät, joille erityisesti pitäisi suunnata osaamista ja työllistymisedellytyksiä parantavia toimia. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi kotona olevat kotoutumisajan ylittäneet maahanmuuttajavanhemmat, joiden työmarkkinoille paluuta voidaan tehokkaasti tukea esimerkiksi kuntien ja järjestöjen palvelutuotannolla.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskus toimiisi Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyksikkönä. Hallintomallissa ei ole tunnistettu kuntien roolia jatkuvan oppimisen sekä työllisyydenhoidon palvelujärjestelmässä eikä kuntien ja valtion yhteistyötä ole lainkaan huomioitu hallintomallin kuvauksessa. Helsinki pitää tärkeänä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tiivistä yhteistyötä palvelukeskuksen ohjauksessa, jotta varmistetaan työikäisten jatkuvan oppimisen palveluiden kehittäminen hallinnonalarajat ylittävänä kokonaisuutena.