Osaaminen ja digi & HR
Mirja Hannula

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto

24.5.2021

HE 76/2021 vp

EK:n lausunto Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK lausuu kunnioittaen seuraavaa:

Tilannekuva – mitä ongelmaa ollaan ratkaisemassa?

Palvelukeskus kuvataan ratkaisuksi moniin varsin laaja-alaisiin osaamisen liittyviin haasteisiin, mm. työikäisen väestön osaamisen kehittämisen kytkös työelämän muuttuviin tarpeisiin. **EK jakaa käsityksen siitä, että koulutuksen ja työelämän yhteyttä tulee tiivistää, mutta emme näe virastorakenteiden lisäämistä ratkaisuna tähän.** Uuden viranomaisen sijaan ratkaisumme on 1) ajantasainen tilannekuva työelämän osaamistarpeista ja sen perustalle rakennetut asiakaslähtöiset, älykkäät digipalvelut 2) koulutusjärjestelmän yhteistyön lisääminen yritysten kanssa ja 3) koulutuksen ohjausjärjestelmän kehittäminen.

Elinkeinoelämän näkökulmasta **jatkuvan oppimisen akuutti haaste koronan jälkeisessä ajassa koskee laaja-alaisesti kaikkia toimialoja ja kaikenkokoisia yrityksiä sekä kaikki työikäisiä**, kun HE:n fokus keskittyy sinänsä tärkeään ja tukea tarvitsevaan ryhmään työikäisiä, jotka ovat työelämän kokonaisuuden kannalta rajallinen joukko vaikeimmin työllistyviä ja työvoiman ulkopuolella olevia. Hallituksen esitys ei tunnista jatkuvan oppimisen keskeisintä haastetta työelämän laaja-alaisesta muutoksesta ja sen myötä kaikkia koskettavasta tarpeesta uudistaa osaamista. **Koulutusjärjestelmä ja sitä täydentävä ELY:jen yhteishankintajärjestelmä ei pysty nykyisellään vastaamaan riittävällä tavalla TKI-toiminnasta nouseviin, uusiin osaamistarpeisiin. Kansallisen innovaatiopolitiikan sekä koulutus- ja työvoimapolitiikan yhteensovittaminen ei toimi ja tähän on löydettävä ratkaisu**.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
PL 30 · Eteläranta 10, 00131 Helsinki · Puhelin 09 42020
etunimi.sukunimi@ek.fi · www.ek.fi · Y-tunnus 1902799-1 · Kotipaikka Helsinki

Osaaminen ja digi & HR
Mirja Hannula

24.5.2021

Hallintoa lisäämällä ei ratkota työikäisten osaamisen uudistamista

Esityksen mukaan mitään nykyistä eri toimijoiden tehtävistä tai toiminnoista ei siirrettäisi uuteen erillisvirastoon, vaan kaikki nykyiset toimijat ja tehtävät jatkaisivat toimintaansa kuten tähänkin asti. Esimerkiksi työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointiin tulisi palvelukeskuksen myötä kokonaan uusi toimija nykyisten toimijoiden (Opetushallitus, KEHA-keskus, ELY-keskukset, TE-palvelut, Osaamisen ennakointifoorumi) lisäksi, mikä lisää entisestään koordinaation tarvetta. Vastaavasti **palvelukeskuksen suhde muihin toimijoihin** tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuen osalta on epäselvä etenkin, kun palvelukeskuksella ei ole toimivaltaa suhteessa muihin toimijoihin. Näin ollen palvelukeskuksen keskeiseksi tehtäväksi näyttäytyy esityksen perusteella jäävän uutena valtionavustusviranomaisena toimiminen ja uusi ELY-keskusten koulutuspalveluhankinnoille rinnakkainen hankintajärjestelmä.

Uuden palvelukeskuksen perustaminen tuo koulutuksen kentälle ja ohjausjärjestelmään uuden portaan ilman, että tosiasiallista lisäarvoa hallinnon lisäämisestä olisi olemassa. Palvelukeskuksen valmistelun yhteydessä ei ole käynyt selville, **miksi koulutuksen kentälle rakennetaan uusi valtioavustusviranomainen ja mitä lisäarvoa ELY:jen hankintajärjestelmälle rinnakkainen hankintajärjestelmä tuottaa,** eikä tämä esitys vastaa näihin kysymyksiin. Jo olemassa olevia järjestelmiä kehittämällä voitaisiin välttyä päällekkäisiltä toiminnoilta ja uusilta rakenteilta.

Esityksen lähtökohdat ovat hyvin hallinto- ja organisaatiolähtöiset, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, kun pyrkimyksenä on uudistaa palvelujärjestelmää. **Asiakasnäkökulma, etenkin työnantajien osaajatarpeisiin vastaaminen, on jäänyt valmistelussa täysin puuttumaan**. Myöskään työikäiset ja työssä olevat eivät ole yksi yhtenäinen kohderyhmä. Erilaisista asiakastarpeista työikäisten ja palvelujärjestelmän kehittämiseksi tarvittaisiin tarkempaa analyysia.

EK ei tue ajatusta, että jatkuvan oppimisen järjestelmästä rakennettaisiin koulutusjärjestelmälle rinnakkainen järjestelmä. Määräaikaisella elpymisrahoituksella ei tule rakentaa pysyviä rakenteita. Koko koulutusjärjestelmää ja kaikkia sen osia tulee kehittää tukemaan jatkuvaa, elinikäistä oppimista. Kyse on mitä koulutusjärjestelmän kokonaisuuden ja sen ohjausjärjestelmän kehittämisestä. Samanaikaiset koulutusjärjestelmään kohdistuvat ja eri suuntiin vievät uudistukset eivät tue jatkuvan oppimisen pitkäjänteistä kehittämistä. Esimerkiksi ammatillinen koulutus on juuri uudistettu tukemaan jatkuvaa oppimista. Tälle kehitystyölle on annettava tuki. Hakeutuminen jatkuvan haun kautta, henkilökohtainen suunnitelma osaamisen hankkimisesta, lyhytkestoinen tutkinnon osiin tähtäävä oppisopimus ja monet muut ammatillisen koulutuksen käytännöt on jo nyt rakennettu jatkuvan oppimisen

näkökulmasta. **Jatkuva oppiminen koskettaa kaikkia työikäisiä, eikä sitä ratkota erillisrahoitetuilla hankkeilla.**

Uudet osaamistarpeet syntyvät TKI-toiminnasta – tarvitaan silta koulutusjärjestelmään

Uusia innovaatioita ja kasvuliiketoimintaa ei synny ilman korkeatasoista koulutusta ja maailmanluokan osaamista. Vastaavasti uudet innovaatiot ja TKI-toiminta tuottavat aina uusia, nousevia osaamistarpeita yritysten uusille liiketoiminta-alueille. **Koulutusjärjestelmämme heikkous tällä hetkellä liittyy siihen, miten ketterästi se vastaa TKI-toiminnan kautta syntyviin uusiin osaamistarpeisiin.**

Nykyinen koulutusjärjestelmä ja sitä täydentävä ELY:jen yhteishankinta-järjestelmä ei pysty nykyisellään vastaamaan riittävällä tavalla TKI-toiminnasta nouseviin, uusiin osaamistarpeisiin. Kansallisen innovaatiopolitiikan sekä koulutus- ja työvoimapolitiikan yhteensovittaminen ei toimi, vaan **on rakennettava parempi silta TKI-toiminnasta koulutusjärjestelmään**. **Tässä on jatkuvan oppimisen keskeisin haaste, johon pitää löytää ratkaisu.** Ns. vihreän siirtymän lisäksi erilaiset uudet teknologiat tuovat uusia osaamistarpeita, joista monet, esimerkkinä kyberturva, koskettavat laajasti koko yhteiskuntaa. Kestävään kasvuun tähtäävä liiketoiminnan muutos menee läpi eri toimialojen ja yritysten alkaen edelläkävijäyrityksistä. Toimialojen ja työelämän rakennemuutoksen seuraavaan aaltoon vastaaminen edellyttää yrityslähtöisen TKI-toiminnan ja koulutusjärjestelmän parempaa vuoropuhelua. **Jatkuvan oppimisen osalta tarvitaan kansalliset ohjelmat, joilla innovaatiotoiminnan synnyttämiin osaaja- ja osaamistarpeisiin voidaan vastata.** Vain hyvin johdetulla ja suunnitelmallisella ohjelmavalmistelulla voidaan varmistaa vuoropuhelu yritysten, korkeakoulujen ja oppilaitosten kesken siten, että rakentuu vaikuttavia jatkuvan oppimisen ohjelmakokonaisuuksia.

Data-analytiikka käyttöön työllisyys- ja osaamispalvelujen kehittämisessä

Osaajapula koskettaa monia toimialoja ja yrityksiä samanaikaisesti, kun työttömyys- ja lomautusjaksot ovat työikäisen väestön keskuudessa kasvussa. Kyse ei ole vain hyvin poikkeuksellisesta koko maailmaa koskettavasta COVID19-tilanteesta, vaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kesken on pysyvämpi kohtaanto-ongelma. Työttömien ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työttömyysuhan alaisten tarpeisiin vastaa työvoimapalvelut ja -koulutus. **Näiden palvelujen 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. Työllisyysasteen nostaminen edellyttää myös hallinnolta uutta otetta ja kunnianhimoista dataloikkaa.

Työllisyyden palvelukeskus näkyy vain nimessä

Palvelukeskuksen rooli työllisyyden näkökulmasta on jäänyt hallituksen esityksen luonnoksessa liian vähäiselle tarkastelulle. On myös hyvin ongelmallista, että TEM:n rooli on jäänyt esityksen valmistelussa erittäin vaatimattomaksi samanaikaisesti, kun käynnissä on TE-palvelurakenteen pirstaloittaminen. EK ehdottaa, että toisin kuin perusteluissa todetaan, **jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen yleishallinnollinen ohjaus tulisi olla työ- ja elinkeinoministeriössä.**

Palvelukeskuksen tehtävien osalta tarvitaan priorisointia

Palvelukeskuksen tehtävien osalta tarvitaan tarkempaa määrittelyä ja täsmentämistä sekä tehtävien priorisointia. Ensisijainen tehtävä koulutusjärjestelmän ohjauksen ja työllisyyspalvelujen paremman kohdentamisen näkökulmasta on huolehtia työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon ja tulevaisuuden osaamistarpeisiin liittyvästä tietopohjasta. **Tietoon perustuva päätöksenteko ja palvelujen kohdentaminen edellyttää ajantasaista ja luotettavaa tietopohjaa.** Esimerkiksi nyt erilaiset työvoima-, osaamis- ja koulutustarvetarkastelut eivät ole yhteismitallisia. Palvelukeskus voisi nimensä mukaisesti palvella eri toimijoita tuottamalla koulutus- ja työllisyyspalveluja tukevaa ennakointi- ja analyysitietoa. Tämä edellyttää **tietoperustan ja tieto-varantojen rakentamisesta sekä data-analytiikan käyttöönottoa.** Ennakointityön kokonaisuus vaatisi uudelleen rakentamista erilaisten asiakastarpeiden lähtökohdista. Työelämän muutos edellyttää myös ennakointijärjestelmiltä parempaa ketteryyttä. Toisena tehtävänä palvelukeskukselle tulisi määritellä **jatkuvan oppimisen digitaalisen infran ja -palvelujen kehittäminen**. Esimerkiksi lyhytkestoisen koulutustarjonnan kokoaminen yhteen palveluun palvelisi erilaisia asiakastarpeita.

Palvelukeskuksen hallinto

Palvelukeskuksen hallintoa esitetään rakennettavaksi siten, että työelämän edustajat olisivat edustettuina uudessa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa. EK kantaa esityksen perusteella huolta **palvelukeskuksen tosiallisesti heikoista työelämäyhteyksistä tilanteessa,**

jossa työelämän muutos koskettaa laajasti eri toimialoja. Esityksen perusteella neuvoston päätösvalta jää nimelliseksi.

Ajassa, jossa työelämän muutos on nopeaa ja tilanteet työmarkkinoilla muuttuvat aikaisempaa nopeammin, on myös viranomaistoimijoiden pystyttävä ketteryyteen ja nopeaan reagointiin. Esitystä viisivuotisesta kehittämissuunnitelmasta ei voida perustella mitenkään tässä ajassa, jossa esimerkiksi kolmen vuoden aikajänne on pitkä tarkastelujakso.

Palvelukeskuksen **johtajan kelpoisuusvaatimusten** osalta tulee rinnastusta hakea työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan puolelta Opetushallituksen kelpoisuusvaatimusten sijaan. EK pitää erittäin tärkeänä, että johtajalla on laaja-alainen kokemus sekä työelämän ja elinkeinoelämän tuntemus.

Koulutus- ja osaamispalvelujen kohderyhmä sekä uudet osaamispalvelut

Esityksessä on horjuvuutta palvelukeskuksen osaamis- ja koulutuspalvelujen kohderyhmän osalta. Valmistelussa ei ole pystytty arvioimaan palvelukeskuksen suhdetta työvoimapalveluiden ja laajan koulutuskentän jo olemassa olevaan koulutustarjontaan. Uusien koulutus- ja osaamispalvelujen lähtökohtana ja vaikuttavuuden arvioinnin perustana tulee olla yritystarpeet. Tämä edellyttää tiivistä vuoropuhelua yrityskentän kanssa osaamis- ja koulutustarpeiden tunnistamisessa ja yrityslähtöisiä koulumalleja.

Uusille, nykyisiä palveluja täydentäville osaamispalveluille on tunnistettavissa selkeä tarve. **Jatkuvan oppimisen osalta tarvitaan kansalliset ohjelmat, joilla innovaatiotoiminnan synnyttämiin osaaja- ja osaamistarpeisiin voidaan vastata.**

Digitaaliset palvelut ja sisällöt työikäiselle väestölle

Työikäisten uuden osaamisen hankkiminen tapahtuu ensisijaisesti työpaikoilla. Osaaminen on yrityksille strateginen asia. Korkeakoulujen ja oppilaitosten tiivistyvä yhteistyö yritysten kanssa palvelee vastavalmistuneiden työllistymisen lisäksi myös jatkuvan oppimisen tarpeita.

Jatkuvan oppimisen palvelut työikäisille on koottava yhdelle digitaaliselle alustalle, joka yhdistää yksityisten toimijoiden palvelut ja sisällöt jatkuvan oppimisen alueelta. Koska asiakaslähtöisten digipalvelujen rakentaminen vie oman aikansa on etsittävä nopeampia ratkaisuja. Tämän takia ensivaiheessa valtionhallinnon **eOppiva-sivustoa voitaisiin hyödyntää työikäisille pienten mikro-osaamiskokonaisuuksien alustana** siten, että se palvelee työikäisten uuden osaamisen hankkimista esimerkiksi digitaitojen, kyberturvan ja muiden kaikille työikäisille yhteisten perusosaamisten osalta.

Osaaminen ja digi & HR
Mirja Hannula

24.5.2021

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.

EK muistuttaa, ettei palvelukeskus voi toiminnallaan vääristää kilpailua tai vaikeuttaa markkinoilla jo toimivien yritysten elinkeinon harjoittamista. Viraston olemassaolo ei myöskään saa vaikuttaa uusien potentiaalisten yritysten syntymiseen. 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. Osaamisen kehittämiseen liittyvien palvelujen lisäksi myös palvelukeskuksen tuottamat selvitykset ja analyysit tulee toteuttaa julkisina hankintoina.

EK kantaa huolta palvelukeskuksen hankintaosaamisesta ja korostaa, että uuden viraston perustamisen tosiasiallisten markkinavaikutusten arvio on jäänyt tekemättä hallituksen esityksen valmistelussa. Tähän on myös Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnittänyt huomiota omassa lausunnossaan.

Valmistelussa olevaa lainsäädäntöä tulisi arvioida suhteessa (HE 241/2014 vp) lakiin korkeakoulutuksen erikoistumiskoulutuksista, jossa erikoistumiskoulutukset lisättiin koulutusta koskevaan lainsäädäntään. Niiden tarkoituksena on tuottaa osaamista sellaisilla asiantuntijuusalueilla, joilla ei ole markkinaehtoisena toteutettua koulutustarjontaa.

Hyvä lainvalmistelu edellyttää täsmällisyyttä ja perusteellisia vaikuttavuusarvioita

Hallituksen esitys sisältää useita epätarkkuuksia ja -johdonmukaisuuksia alkaen esityksen tavoitteista ’sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja’. Tähän tavoitteeseen esitys ei vastaa.

EK muistuttaa hyvän lainvalmistelun periaatteista. Lain soveltamisen näkökulmasta onkin ensiarvoista, että lainsäädäntötekstissä ja perustelumuistiossa on kuvattu asiat riittävän yksiselitteisesti ilman, että asiasta syntyy erilaisia tulkintoja.

Esityksen vaikuttavuusarviot ovat puutteelliset, ja niiden pohjalta esitystä uudesta erillisvirastosta ei voida perustella.

Osaaminen ja digi & HR
Mirja Hannula

24.5.2021

Pykäläkohtaiset muutosehdotukset

6 § Palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelma

EK esittää, että kehittämissuunnitelma laaditaan enintään **kolmeksi** vuodeksi kerrallaan ja sitä voidaan tarkistaa voimassaolokauden aikana.

Lisätään 7 § yhteistyövelvoite Business Finlandin ja Suomen Akatemian kanssa

EK esittää, että 7§ yhteistyö OPH:n ja työ- ja elinkeinohallinnon alueellisten toimijoiden kanssa **lisätään yhteistyö Business Finlandin ja Suomen Akatemian kanssa.**

Poistetaan 8 § Valtionavustusten myöntäminen

EK ehdottaa poistettavaksi, että luonnoksen **8§ valtionavustusten myöntäminen poistetaan**. Korkeakoulujen, ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön ohjausjärjestelmään ei tarvita ylimääräistä porrasta. Uusi palvelukeskus ja sitä kautta jaettavat hankeavustukset pirstaloisivat entisestään korkeakoulujen ja oppilaitosten rahoitusta sekä lisäisivät hallinnollista työtä.

3 luku palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta koskevat säädökset 11-17 §

EK pitää erittäin tärkeänä, että palvelukeskusta koskevassa lainsäädännössä **julkisia ja yksityisiä palveluntuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti.**

EK muistuttaa, että on erittäin tärkeää kuulla yksityisiä palveluntuottajia, jotta käytännöt eivät muodostu kenenkään kannalta kohtuuttomiksi.

Myös palvelukeskuksen resurssien näkökulmasta on ensiarvioista, ettei opiskelijavalinta muodostu sen keskeiseksi tehtäväksi tilanteessa, jossa palvelukeskuksella ei ole minkäänlaista suoraa yhteyttä asiakkaisiin.