Professori Anne Kovalainen
25.5.2021

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Viite: HE 76/2021 vp

Kiitän kutsusta tulla kuultavaksi ja mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

On tärkeää, että yritysten ja julkisen sektorin muuttuviin osaamistarpeisiin ja yksilöiden osaamisen uudistamisessa tarvittaviin koulutustarpeisiin pystytään valtiovallan taholta vastaamaan systeemisesti, kestävästi ja yhteiskunnallinen ja taloudellinen muutosvauhti huomioon ottaen, riittävän nopeasti. Niin kansantalouksien kilpailukyvvyn, yhteiskunnan elinvoimaisuuden kuin yksilöiden pärjäämisen näkökulmista laaja-alaiset taidot, siirrettävä osaamispääoma ja monialaiset pätevyydet ovat entistä tärkeämpiä, ja näiden osaamisalueiden erimuotoista koulutusta on kyettävä tarjoamaan laajasti ja monipuolisesti (mm. OECD 2021).

Keskeisinä tulevaisuuden työn ja talouden ajureina ovat tekoälyn ja algoritmien monipuolistuva käyttö sekä digitalisaation syvenevä ja työn teon ja talouden perusteita muuttava merkitys niin teollisen tuotannon kuin palvelujenkin alueilla (Poutanen, Kovalainen, Rouvinen 2020, Codacogne ym. 2019). Algoritmit ja digitalisaatio ovat jo osa useimpien työtehtävien tehokasta hoitamista. Toimialasta riippumatta työtehtävien sisällöt muuttuvat ja edellyttävät uuden oppimista. Teknologia ja digitalisaatio muuttavat käsityksiämme koulutuksesta ja sen sisällöistä, kouluttautumisen tarpeista sekä koulutuksen järjestämisen tavoista, keinoista ja ulottuvuuksista (mm. Poutanen, Komljenovic, Kovalainen, Weber 2021, Berger, Frey 2016).

Nämä tulevaisuuden ajurit edellyttävät laaja-alaista ja systeemistä koulutusajattelua, mutta myös konkreettiset tutkimustulokset alleviivaavat koulutuksen pysyvää tarvetta ja sen myötä työvoiman osaamisen kehittämistarvetta. OECD:n (2021) tuore analyysi osoittaa vahvan ja myönteisen yhteyden henkilöstön oppimismahdollisuuksien ja tuotannollisen tehokkuuden kasvun välillä. Psykologian työelämätutkimukset puolestaan osoittavat oppimisen myönteiset vaikutukset työssä tapahtuvaan kehittymiseen (Hakanen ym. 2021), lähes työtehtävästä ja alasta riippumatta.

Taloudellisen toimeliaisuuden näkökulmasta laajan palvelujärjestelmän tulisi parantaa työssäkäyvän väestönosan mahdollisuuksia hankkia uusia siirrettäviä taitoja ja päivittää oppimistaan ajantasaiseksi. Kansalliset ja kansainväliset tutkimukset osoittavat myös

kiistatta monipuolisen digiosaamisen ja STEM-alojen (science, technology, engineering, mathematics) kasvavan tärkeyden, työtehtävästä riippumatta (mm. Kauhanen 2020), sekä yleisesti ns. pehmeiden taitojen merkityksen työelämässä (Kauhanen 2018).

Palvelujärjestelmän tulisi voida lisätä laaja-alaisesti osaamista erityisesti datan luku-, käyttö- ja analyysitaidoissa eritasoisen koulutuksen tarjoamisen myötä. Jatkuvan oppimisen toteuttamiseen ja työssäkäyvän väestönosan osaamistason nostamiseen tarvitaan olemassa olevan koulutusjärjestelmän tiivistä yhteistyötä suunnitellun laajan palvelujärjestelmän kanssa. Parhaimpien ja kestävien tulosten näkökulmasta jatkuvalla oppimisella on oltava tiivis yhteys niin työelämään ja sen eri instituutioihin (yritykset, julkinen sektori) kuin myös koulutusta tarjoaviin ja järjestäviin instituutioihin, jotka ovat jo luoneet mm. jatkuvan oppimisen toimenpiteitä (esimerkkinä korkeakoulujen kansallinen Digivisio 2030).

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta:

Niin kansantalouden kilpailukyvyn kuin yhteiskunnan dynaamisen kehityksen kannalta on hyvä, että hallitusohjelmassa on kiinnitetty huomiota jatkuvan oppimisen kasvavaan merkitykseen osana työvoiman uusiutumiskykyä ja osaamisen päivittämistä, ja että jatkuva oppiminen nähdään yhtenä keskeisenä yhteiskunnan uusiutumiskyvyn osana. Samalla pyrkimys tasa-arvoiseen ja syrjimättömään koulutustarjontaan on keskeistä, jotta perustuslain 16 §:n 2 momentissa mainittu oikeus vahvistuisi. Syrjimätön kouluttautumismahdollisuus on yksi keskeinen ulottuvuus Euroopan unionin sosiaalisissa pilareissa. Koulutuksen merkitystä painottaa myös YK:n kestävän kehityksen ohjelma, joka on sitoutunut osana kestävää kehitystä tukemaan pyrkimyksiä kohti syrjimättömän ja kaikille mahdollisen jatkuvan oppimisen tavoitetta vuodelle 2030 (SDG 2030). Valmistelussa on paneuduttu ansiokkaasti näihin kysymyksiin, koska tarkoituksena on myös kohdentaa keskusen tuottamia palveluja. Tällöin on tärkeää kiinnittää huomiota mahdollisiin katvealueisiin palvelutarjonnassa.

On hyvä että ehdotus ja perusteluteksti painottavat monimuotoisia jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja koulutuskokonaisuuksia, jotka luovat jatkuvuutta osaamisen päivittämisessä ja uuden osaamisen hankkimisessa. Hankevalmistelussa on myös kartoitettu politiikkalohkot (työvoimapolitiikka, koulutuspolitiikka) ylittävän tilannekuvan ja toiminnan tarvetta. Jatkuvan oppimisen uudistus –hanketyöskentely on tuottanut laajan ja perusteellisen yleiskuvan työelämän ja koulutuksen välisten yhteyksien tarpeista, koonnut yhteen kotimaista tutkimustietoa ja mm. asemoinut Suomea suhteessa yleiseen OECD-maiden järjestelmiin ja tasoon (Jatkuvan oppimisen uudistus –verkkosivut). Hankkeen valmistelusivuilta on löydettävissä vähemmän tietoa siitä, miten talouden toimijat (so. yritykset ja julkinen sektori) arvioivat nykyisten työntekijöidensä osaamistarpeiden päivitystä ja investoivat mahdollisiin koulutustarpeiisiin

systemaattisesti. Ns. työelämäindikaattoreista, jotka mittaisivat koulutustarvetta ja/tai antaisivat suuntaa tulevista tarpeita, hankkeen valmistelussa on käytetty ilmeisesti ainoastaan Työolobarometrin yksittäisiä kysymyksiä (Heinonen 2020). Yksityisen sektorin koulutusinvestointihalukkuudesta, suunnitelluista tai tehdyistä investoinneista työntekijäkoulutukseen tai työntekijöiden jatkuvan kouluttautumisen ylläpitämisestä en löytänyt tietoa. Kuitenkin juuri alueellisesti eriytynyt ja erityyppinen tieto työnantajasektorin henkilöstöön kohdistuneista koulutuspanostuksista sekä myös olemassaolevista koulutustarpeista olisi keskeistä koulutussuunnittelun pitkäjänteisessä ja kestävässä ennakoinnissa. Työolobarometri on toimiva tietolähde ja työkalu, muttei barometritietona yksinomaan riitä koulutustarpeiden sisällöllisten kysymysten hallintaan ja niistä päättämiseen.

Huomioita palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä:

Hankkeen lopputulos on riippumaton erillisyksikkö, jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, jolle asetettu tehtävä, eräänlaisen jatkuvan oppimisen kansallisen palveluekosysteemin luominen, on erityisen laaja ja haastava tehtävä, ottaen huomioon koulutuksellisen kirjon, alueellisesti eriytyvät tarpeet, työssäkäyvän väestönosan osaamisalueiden laajuuden ja kansallisen koulutustarve-ennakointitiedon tuottamisen tarpeen.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtäväkentäksi on määritelty 2 § 1:ssa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja koskevan tiedon kokoaminen ja koordinointi sekä alan toimijoiden tukeminen tiedon pohjalta, em. toimintojen kehittäminen sekä ennakointitiedon analysointi. Edellämainittujen lisäksi 2 § 1:ssa tehtäväksi määritellään erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalvelujen rahoittaminen. Toimialaansa liittyvä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen ovat osa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävänkuvaa.

Lakiesitys asemoi palvelukeskuksen tehtäväksi ennakointi- ja tiedonkeruun lisäksi täydentävänä koulutuksen rahoittajana toimimisen, kuitenkin niin että kyse olisi koulutusjärjestelmän aukkopaikkoihin kohdentuvasta rahoituksesta, ei perustoimintojen, kuten tutkintokoulutuksen rahoituksesta. Palvelukeskukselle asetetun tehtävän laajuus ja vaativuus antavat erityistä painoa resurssikysymyksille jatkuvan oppimisen järjestämisessä. Resurssointi ja sen yhteys ministeriöiden käytettävissä oleviin resursseihn jäivät esittelytekstissä ymmärrettävästi vielä osin puuttumaan.

Palvelukeskukselle asetettu ennakointitehtävä on päällekkäinen usean muun toimijan lakisääteisten tehtävien kanssa, mikä valmistelussa on todettu ja huomioitu. Avoimeksi kuitenkin jää, miten työnjako ja mahdolliset erilaiset ennakointityön tulokset ratkotaan.

On oletettavaa, että palvelukeskus käyttää ennakointitehtävänsä hoitamisessa myös muiden toimijoiden (yliopistot, korkeakoulut, ammatillisen koulutuksen instituutiot) tuottamaa dataa, ja tämä myös esityksessä mainitaan (15 § tietojen toimittamisen velvollisuus). Yhteistyötä ennakointityössä ja alueellisesti eriytyneiden työelämätarpeiden tunnistamisessa tarvittaneen juuri koulutusinstituutioiden kanssa.

Vaikka koulutus- ja osaamistarpeita työelämässä tunnistetaan, ei koulutustarjonta synny itsestään vaan se edellyttää koulutuksen ja koulutustoiminnan systemaattista suunnittelua, työtä ja pitkäjänteistä sitoutumista uuden osaamisen ja osaamistason noston aikaansaamiseksi.

Huomio palvelukeskuksen esitetystä hallintomallista:

Esityksessä oleva governanssiratkaisu on erikoinen. Palvelukeskuksen hallintoneuvoston rakenteeksi esitetään 12 + 1 jäsentä, joista 4 (+1) on ministeriöiden edustajia ja työntekijäpuolen ja työnantajapuolen edustajia yhtä monta (4+4). Esityksessä ei ole mainittu toimintaa ohjaavaan neuvostoon valittavaksi edustajaa niistä keskeisistä koulutusinstituutioista, joiden osaamista koulutuksen järjestämisessä tullaan kuitenkin hyödyntämään, ja jossa 'uusin tieto ja oppimisen osaaminen' sijaitsevat. Palvelukeskuksen koulutuspalvelujen strategian kehittämisen ja koulutukseen liittyvän asiantuntemuksen näkökulmista olisi tärkeää että 4 § 2:ssa esitetyssä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa olisi mainittujen 12+1 jäsenten (OKM, TEM, STM, VM, työelämän edustajina yhtä monta työntekijäpuolen ja työnantajapuolen edustajaa) lisäksi myös koulutusinstituutioiden edustajia ja koulutusta tuottavien asiantuntijatahojen edustajia. Olisi luontevaa, että työelämän etujärjestöinstituutioiden edustajien lisäksi mukana olisi eri koulutustasojen instituutioiden tai yhteenliittymien etujärjestöjen edustajia.

Huomio digitaalisista alustaratkaisuista toiminnan organisoimiseksi:

Digitaaliset koulutusalustat koulutuksen kysyntä- ja tarjontaratkaisuina mahdollistavat koulutuksen kysynnän ja tarjonnan kuin myös koulutuksen organisoinnin niin että oppiminen mahdollistuu ja koulutus voidaan suorittaa työn ohessa. Digialustan käyttö oppimisen välineenä voi osoittautua sekä koulutuksen tarjoajan, koulutusta tarvitsevan että palvelukeskuksen kannalta parhaaksi toiminnalliseksi ratkaisuksi, mikäli alustalle saadaan sitoutettua pysyvästi riittävä ekosysteemi ja useampisuuntainen käyttäjävolyymi.

Alustan rakentaminen kestävästi ja kattavasti osaksi koulutusjärjestelmää on merkittävä uusi tehtävä, ja tästä olisi tärkeää olla tarkemmin jäsennelty kuvaus yleisen tason maininnan sijasta. Tässä alustan rakentamistyössä koulutussektorin aktiivinen mukanaolo olisi keskeistä. Toimivien digitaalisten alustojen rakentaminen ja asiakaskunnan hankkiminen niin että alustasta muodostuu toimiva ja kattava ekosysteemi vaatii

tutkimustemme mukaan sekä resursseja että 'markkinan' tuntemusta. Lisäksi ekosysteemin näkökulmasta resursoinnin on oltava riittävää niin että parhaiden institutionaalisten toimijoiden näkökulmasta alustalle kiinnittyminen kannattaa.

Koulutusalustojen kestävä rakentaminen vaatiikin valmistelua, sitoutumista, ja edellyttää resurssoinnin lisäksi esimerkiksi laatukontrollin ja arvioinnin järjestämistä, myös lyhytaikaisessa koulutuksessa ja esimerkiksi ns. eri alojen rajapinnoille sijoittuvassa koulutuksessa. Koulutuksen laatua ja tasoa ehdotetaan arvioitavaksi 9§:n mukaan lain vaatimusten mukaisesti tarjouspyyntövaiheessa hankintalain 68 §:n mainitulla tavalla. Koulutuksen sisällöllisen tason ja sen säännöllisen arvioimisen näkökulmasta tarjouspyyntövaiheen laatuarviointi ei välttämättä riitä, vaan koulutuksen tason, sisällön ja tarpeellisuuden arviointiin tarvitaan koulutuksen käyttöselvityksiä ja esimerkiksi sisällöllisempää asiantuntija-arviointia, kuin mitä itse tarjouspyyntövaihe koulutuksen järjestämisessä voi mahdollistaa.

Tietoliikenne ja tietojen siirtoon liittyvät rajapinnat ovat esityksessä käsitelty ja parhaimmillaan Jatkuvan koulutuksen ja työllisyyden palvelukeskuksen tieto kerryttää uutta ja ajantasaista kuvaa alueellisista koulutustarpeista, joskin esityksessä kuvatut työelämän arviot koulutustarpeista ja sisältövaatimuksista vaativat täsmällisempiä indikaattoreita kuin työolobarometrin voidakseen tuottaa riittävää arviota koulutustarpeista. Työelämän (yritykset, julkisen sektorin organisaatiot) henkilöstön osaamiseen liittyvät koulutustarpeet voivat muuttua nopeasti. Näiden muutosten hahmottamisessa olemassaolevat, alueelliseen ja paikalliseen yhteistyöhön kehittyneet verkostot, jotka on jo luotu korkeakoulusektorin sekä ammatillisen koulutuksen puitteissa, ovat arvokkaita. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tulevana haasteena lienee työelämän pitkäaikaisten muutostrendien selvitys. Systemaattista tietoa tarvitaan myös tasa-arvon toteutumisesta jatkuvassa oppimisessa ja koulutukseen pääsyssä, sekä mahdollisten epätasa-arvon kysymysten korjaamisessa jatkuvan oppimisen suhteen.

Koulutuksen ja oman osaamisen ja taitojen päivittämisen ja uusintamisen merkitys on entistä tärkeämpää tulevaisuuden työelämässä pärjäämisessä. Vaihtuviin ja muuttuviin työelämän koulutustarpeisiin pystytään varmasti reagoimaan koulutusjärjestelmässä nopeastikin, edellyttäen että koulutusjärjestelmän pysyvä toiminta ja sen rahoitus ovat vakaat, eikä perustehtävän puitteissa edellytetä uusien toimintojen tuottajaksi ilman riittävää panostusta. Uuden palvelukeskuksen tehtäväkenttä on uusi ja laaja ja näistä syistä myös haasteellinen. Yhteistyö olemassaolevien järjestelmien kanssa olisi erittäin tärkeä osa onnistumista tulevaisuuden oppimiseen liittyvien haasteiden voittamisessa. On hienoa että jatkuvan oppimisen käytännöllinen toteutus viedään systeemiselle tasolle ja huomioidaan tässä työssä hyvin toimiva kansallinen koulutuksen infrastruktuuri sekä koulutuksen vaikuttavuus ja monipuolisuus osana yksilöiden oppimispolkua.

Lähteet:

Berger, T., Frey, C. (2016) Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work. OECD: Paris.

Codagnone, C., Karatzogianni, A., Matthews J. (2019) Platform Economics: Rhetoric and Reality in the 'Sharing Economy'. Emerald Publishing: Bingley.

Hakanen, J. Bakker, A., Turunen, J. (2021) The relative importance of various job resources for work engagement: A concurrent and follow-up analysis. Business Research Quarterly.

Heinonen, V. (2020) Jatkuvan oppimisen tavoitteet ja mitattavat indikaattorit. Diaesitys Jatkuvan oppimisen verkkosivu. Luettu 22.5.2021.

Kauhanen, A. (2018) The Effects of an Education-Leave Program on Educational Attainment and Labor-Market Outcomes. ETLA working papers no 56.

Kauhanen, M. (2020) Osaamisen merkitys ammattirakenteiden muuttuessa. Esitys ja esitysmateriaali Jatkuvan oppimisen parlamentaarisessa työryhmässä. Luettu 23.5.2021.

OECD (2021) Management, Skills and Productivity. OECD SCIENCE, TECHNOLOGY AND INDUSTRY POLICY PAPERS. OECD: Paris.

Poutanen, S., Komljenovic, J., Kovalainen, A., Weber, L. (2021) iSociety. Digital platforms transforming European societies. Unpublished paper.

Poutanen, S., Kovalainen, A., Rouvinen, P. (2020) Digital Work and the Platform Economy: Understanding Tasks, Skills and Capabilities in the New Era. Routledge: New York, USA.

Anne Kovalainen

Anne Kovalainen

Professori

Turun yliopisto