Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

2.5.2022

Asiantuntijalausunto Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle HE 62/2022 vp.

Valitettavasti kirjaamon viiveen vuoksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) jäi hyvin lyhyt aika asiantuntijalausunnon valmisteluun. Uudenmaan ELY-keskus on jättänyt 4.1.2022 lausunnon lausuntopalvelun kautta, ja monet siinä esitetyistä seikoista on otettu huomioon eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä 62/2022 vp.

Esityksessä edelleen merkittävänä haasteena on hankintatoimen käytännön järjestäminen ja toteuttaminen suhteessa lain tarkoitukseen.

Esityksen mukaan TE-toimisto tai ELY-keskus hankkisi muutosturvakoulutuksen. Tausta-ajatuksena esitysluonnoksessa on koulutuksen todellinen yksilöllinen räätälöinti, jossa koulutus hankittaisiin kunkin irtisanotun henkilökohtaiseen tilanteeseen, osaamiseen, osaamistarpeisiin ja urasuunnitelmiin sopivaksi. Ehdotetun JTYPL 12 luvun 8 a §:n mukaan koulutus hankitaan noudattaen hankintalakia. Pykälää koskevissa perusteluissa mainitaan, että TE-toimisto ja ELY-keskus sopisivat keskenään siitä, miten hankinta käytännössä tehdään. Esityksessä ei ole avattu ollenkaan sitä, miten nämä koulutukset tulisi käytännössä hankkia.

Koska esityksen tavoitteena on yksilöllinen koulutus tietyn henkilön tarpeisiin, tarkoittaisi tämän tavoitteen saavuttaminen käytännössä suorahankintojen tekemistä. Tässä taas käytännössä muodostuisi ongelmaksi mm. hankintojen pilkkomiskiellon arviointi, kun tilanne voisi käytännössä johtaa siihen, että samalta palveluntuottajalta, joka pystyisi tällaista muutosturvakoulutusta toteuttamaan lyhyellä varoitusajalla, hankittaisiin palvelu. Lisäksi suorahankinnat eivät ole lähtökohtaisesti julkisten varojen tehokasta käyttöä. Jos palvelua hankittaisiin yksilökohtaisesti suorahankintoina, tarkoittaisi tämä sitä, että koulutuspalveluntuottajalle ilmoitettaisiin hankittavan palvelun maksimiarvo, joka taas paljastaisi henkilön palkan suuruuden. Tätä tulisi esityksessä arvioida suhteessa julkisuuslain 25 §:n 23 kohtaan, jos koulutusta on tarkoitus käytännössä hankkia suorahankintoina. Yksilökohtaisesti räätälöityjen koulutusten hankkiminen veisi niin paljon hankinta- ja muita resursseja, että tämä ei olisi kaikilla alueilla käytännössä edes mahdollista. Esitysluonnoksen mukaista yksilöllisen räätälöinnin toimintamallia ei ole tällä hetkellä käytössä ELY-keskuksissa.

Keskeiseksi tekijäksi yksilöllisessä räätälöinnissä jäisi tiedonvaihto TE-toimiston ja hankintayksikön (, joka voi olla myös ELY-keskus) välillä. Uudenmaan ELY-keskuksen laskelmien mukaan Uudellamaalla kohderyhmään kuuluvien ja siten muutosturvakoulutukseen oikeutettujen henkilöiden lukumäärä on viime vuosina vaihdellut noin 800 ja 1000 ihmisen välillä. Jotta yksilöllistä harkintaa todella toteutettaisiin, kohdistuisi ELY-keskusten hankintatoimelle valtava lisätyö yksilöllisten toiveiden selvittämisestä ja niiden toteuttamisesta. Nykyisillä tietojärjestelmillä tietojen välittämiselle ei ole toimivaa, vähän hallinnollista taakkaa aiheuttavaa ja luotettavaa menetelmää.

Uudellamaalla ammatillisen koulutuksen hankinnassa käytetään nykyisin pääosin puitehankintamenetelmää, joiden sisällä vuosittain tehdään noin 200 hankintasopimusta. Ammatillisen koulutuksen aloittaa vuosittain noin 8000 henkilöä. Myös tulevat muutosturvakoulutukset tultaisiin tarkoituksenmukaisuussyistä hankkimaan puitekilpailutuksien kautta, joiden sisällä yksilölliset räätälöinnit pyrittäisiin toteuttamaan. Muutosturvakoulutusten yksilöllisen räätälöinnin sekä yhtä henkilöä koskevien koulutustilausten ja äärimmäisissä tilanteissa yksittäistä henkilöä koskevien koulutussopimusten myötä työmäärä

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 021 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 36, 00521 Helsinki
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi

yhtä koulutuksen aloittavaa henkilöä kohtaan olisi huomattavasti suurempi kuin nykyisissä ammatillisissa koulutuksissa. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että koulutukset voisivat koostua myös useammasta koulutusjaksosta, joten todellinen työmäärää lisäävä vaikutus olisi vieläkin suurempi.
Hankintatyön lisäksi on huomioita, että hankintayksiköiden työ ei suinkaan rajoitu vain palveluiden tekniseen kilpailuttamiseen. Kilpailutus muodostaa vain yhden osan palveluiden järjestämiseen liittyvästä työmäärästä. Kilpailutuksen lisäksi itse hankintaan liittyy keskeisenä osana palveluiden suunnittelu. Yksilöllinen harkinta, toisistaan eroavat koulutuksen enimmäismäärät ja koulutuksen jakaminen eri koulutusjaksoihin johtavat väistämättä erittäin monimuotoiseen palveluvalikoimaan, jonka suunnittelu ja kokonaisuuden hallinta vie perinteistä koulutushankintaa enemmän työaikaa.

Monimuotoinen palveluvalikoima lisää olennaisesti myös hankintojen järjestämiseen olennaisesti kuuluvien valvonnan, tiedolla johtamisen ja sopimushallinnan työmäärää. Myös näiden osalta muutosturvakoulutusten työmäärä tulee olemaan olennaisesti suurempi koulutukseen osallistujaa kohden kuin nyt käytössä olevissa koulutuspalveluissa.

Uudenmaan ELY-keskuksen hankintaresurssit eivät mahdollista koulutusten järjestämistä esitysluonnoksessa esitetyllä todellisen yksilöllisen harkinnan periaatteella. Lopputuloksena hankintamenettely ja koulutusmahdollisuuksien valinta voi lopulta olla samankaltaista kuin valmistelun aikana pohdinnassa ollut palvelusetelimalli olisi tuottanut.

Hallituksen esityksessä näistä lausuntopalautteessa annetuista huolenaiheista oli todettu, että tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikissa tapauksissa olisi käytettävä suorahankintoja palvelun hankkimiseksi. Yksilöllisiä koulutusratkaisuja on mahdollista toteuttaa myös kapasiteettihankinnoilla, joissa kouluttajia kilpailutetaan ostamalla koulutuspäiviä varastoon ja tekemällä yksilöity koulutussuunnitelma vasta koulutukseen halukkaan asiakkaan halutessa koulutusta. Muitakin etukäteen valmisteltuja hankintoja voidaan tehdä.

Edelleen Uudenmaan ELY-keskuksen näkemys on se, että käytännössä hankintatoimea ei pystytä järjestämään siten, että hallituksen esityksessä esitetty tavoite yksilöllisestä koulutuksesta toteutuisi esityksen tarkoituksen mukaisena ja siinä tavoitteena olleella tavalla.

Koulutusoikeuden lakkaamisesta esitetyllä (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 a luku 5 §) pykälällä on myös käytännön merkitystä hankintatoimen kannalta. Pykälän 1 momentin perusteella irtisanotun oikeus muutosturvakoulutukseen lakkaa, jos henkilö ei aloita hänelle hankittua koulutusta tai keskeyttää koulutuksen, ellei hänellä ole ollut 3 momentissa tarkoitettua perusteltua syytä. Tällöin koulutusta voi jatkaa myöhemmin, kuitenkin 12 kuukauden kuluessa palvelussuhteen päättymisestä. Koulutuksen ajankohdan siirtymisestä ei saa aiheutua lisäkustannuksia ELY-keskukselle. Koulutuksen siirto myöhemmäksi kesken koulutuksen lienee hankala järjestää ilman, että koulutuspalveluntuottaja vaatii korvauksia tästä. Tämä saattaa vaikuttaa myös halukkuuteen osallistua kilpailutuksiin.

Koska perusteltujen syiden listaukseen kuuluu myös työn aloittaminen, joutuvat hankintayksiköt laatimaan hankintasopimukset tavalla, jossa tilaaja voi ilman palveluntuottajasta johtuvaa syytä (koulutetun työllistyminen) keskeyttää koulutuksen ja samalla keskeyttää koulutuksesta maksamisen. Tällöin palveluntuottajaa osaltaan rangaistaan liian hyvästä suoriutumisesta. Työn saaminen voi hyvin olla seurausta palveluntuottajan toteuttamasta hyvästä koulutuksesta tai palveluntuottajan yritysyhteistyöstä ja rekrytointimahdollisuuksien tarjoamisesta. Uudenmaan ELY-keskuksen hankkimissa koulutuspalveluissa palveluntuottajiin kohdistuva ”rangaistusta” on pyritty estämään käyttämällä palveluiden hankinnassa tulospalkkioita työllistymisestä, mutta muutosturvakoulutuksessa sellainen ei olisi mahdollista koulutuksen enimmäisarvon rajoituksen takia.

2.5.2022

Hallituksen esityksen mukaan muutosturvapaketti vahvistaisi työllisyyttä noin 400 työllisellä. Muutosturvapaketin vaikutukset viranomaistyöhön ovat tässä lausunnossa esitetyn mukaisesti huomattavat. Onkin syytä tarkastella muutosturvapaketin tosiasiallisia vaikutuksia tilanteessa, jossa sen ennakoidut vaikutukset ovat vain noin 400 työllistä, jonka saavuttaminen on jopa epätodennäköistä. Lain voimaantulon jälkeen olisi syytä arvioida muutosturvapaketin tosiasiallinen työllisyysvaikutus sekä paketin tosiasialliset viranomaistehtäviä lisäävä vaikutus.

Hallituksen esityksen hankintatoimeen vaikuttavat muutokset aiheuttavat myös yrityksille vaikutuksia. Koulutuksien hankinnassa on esitetty, että jokaiselle irtisanottavalle henkilölle hankittaisiin räätälöity koulutuspaikka. Jos hankinta tehtäisiin todella jokaiselle henkilökohtaisesti ja räätälöidysti, tulisi se lisäämään ELY-keskuksen työn lisäksi huomattavasti myös koulutuspalveluita tarjoavien yritysten ja muiden palvelutuottajien hallinnollista taakkaa tarjouspyyntöihin vastaamisen myötä. Mitä pienemmissä osissa hankintamenettelyä tehdään, sitä suurempi hallinnollinen kustannus tarjouspyyntöihin kohdistuu suhteessa kouluttamisesta saatuun korvaukseen. Muutosturvakoulutuksen enimmäiskorvauksen ollessa sidottu, tämä voi nostaa palveluntuottajien tarjoamia hintoja ylöspäin, mikä lyhentäisi irtisanottujen henkilöiden koulutusaikoja ja heikentäisi koulutusten laatua.

Lakimies Marjaana Salonen