

HELSINGIN KAUPUNGIN ASiantuntijalausunto
Kansliapäällikkö Sami Sarvilinna

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/727/2021

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluiden yhteen sovittaminen ovat kannatettava tavoite. Erityisen tärkeää on 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. Tämä korostuu erityisesti metropolialueella, jonka elinkeinorakenne on Suomen monipuolisin ja väestöpohja maan suurin sekä monimuotoisin. Palvelujärjestelmää tulee uudistaa siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen on nykyistä tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen.

Esitysluonnoksessa kuntien rooli on täydellisesti sivuutettu. Kunnilla on keskeinen tehtävä alueensa elinvoiman rakentajina, työikäisen väestön osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistäjänä sekä tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluiden tarjoajina. Lisäksi kuntatyönantajat työllistävät yli 400 000 henkilöä ja panostavat vuosittain noin 100 miljoonaa euroa henkilöstönsä osaamiseen. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että laissa määritellään kuntien rooli keskeisenä palvelukeskuksen kumppanina.

Vaatus osaamispalvelutoiminnan yhtiöittämisestä esitetyn palvelukeskuksen tarjouskilpailuihin osallistumiseksi heikentäisi kuntien roolia palveluiden tuottajina.

Ei ole todennäköistä, että uudistuksen tavoitteet voisivat toteutua esitetyllä toiminta- ja rahoitusmallilla, jossa palvelukeskus lähinnä suuntaisi valtionavustusrahoitusta perinteiseen tutkinto- tai osatutkintotavoitteiseen koulutukseen. Tämä ei ole omiaan tukemaan joustavia, nopeita ja räätälöityjä ratkaisuja sekä uudenlaisia toteutuksia osaamisen hankkimiseksi niille kohderyhmille, jotka erityisesti ovat jatkuvan oppimisen palveluiden tarpeessa. Yhdessä nykyisen työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointijärjestelmän hajanaisuuden kanssa tämä johtaa helposti tarjontalähtöiseen ajatteluun, jossa työelämän murroksen tuomia haasteita ratkotaan kysynnän ja systemaattisen ennakoinnin sijaan jo olemassa olevalla koulutustarjonnalla.

Palvelukeskuksen rooli ja tehtävät jäävät esityksessä vielä epäselviksi ja monin osin päällekkäisiksi palvelujärjestelmän muiden toimijoiden kanssa. Tämä korostuu tilanteessa, jossa samanaikaisesti valmistellaan useita palvelurakennemuutoksia, joilla olisi vaikutusta valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon. Uudistuksen merkitykseen nähden esitysluonnosta on pidettävä keskeneräisenä.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Palvelukeskuksen tehtävät

Palvelukeskukselle esitetyt tehtävät on kuvattu ohuesti ja ne jäävät esityksessä epäselviksi. Palvelukeskukselle ei esitetä 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. Näihin kokonaisuuksiin palvelukeskus ei toisi merkittävästi lisää.

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 ennakoitutyössä on erittäin merkittävä puute, sillä kyse on paitsi palvelukeskuksen onnistumisen ydinedellytyksestä, myös yhdestä työmarkkinakohtaannon parantamisen keskeisimmästä kehittämiskohteesta. Palvelukeskuksen toiminnan vaikuttavuus edellyttää siltä vahvaa ja kokonaisvaltaista roolia ennakoitijärjestelmän paikallis-, alue- ja valtakunnan tasojen kehittäjänä. Nyt esitetyssä muodossa siitä tulee lähinnä olemassa olevien ja monin osin riittämättömiksi tunnistettujen ennakoititietolähteiden käyttäjä ja kokoaja.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskus toimiisi Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyyksikkönä. 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.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

Palvelukeskuksen kohdentamat valtionavustukset

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

Lakiesitysluonnoksen kunnianhimoiset tavoitteet ovat ristiriidassa sen kanssa, että palvelukeskus hoitaisi tehtävänsä lähinnä kohdentamalla valtionosuusrahoitusta pääasiassa säänneltyyn tutkinnonosakeskeiseen koulutukseen. Tällainen toiminta päättyisi vain uusintamaan nykytilannetta, jossa pistemäisesti toteutetut koulutuksen valtionavustushaut synnyttävät sirpaleisen, joustamattoman ja päällekkäisyyksille alttiin kokonaisuuden, joka ei oikea-aikaisesti tai vaikuttavasti vastaa työmarkkinoiden osaamisen kehittämistarpeisiin. Esitysluonnosta leimaa vahvasti järjestelmäkeskeinen ja formaali koulutus- ja osaamispalveluiden hankkimisen sekä tuottamisen tapa.

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 perusteella 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.

Palvelukeskuksen roolia palveluiden hankkijana ei ole riittävästi arvioitu ja siten siitä on esityksen luonnoksen perusteella vaikea lausua. Huomioitta ovat jääneet vaikutusten arviointi esityksen vaikutuksista kuntiin osaamispalveluiden tilaajina, tuottajina ja kohdentajina. Palveluekosysteemit tavoitteineen tulee rakentaa vahvasti paikallisista lähtökohdista.

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.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Palvelukeskuksen kohderyhmät on esityksessä kuvattu liian väljästi ja ylimalkaisesti. Esityksen merkittävyyden sekä taloudellisten voimavarojen vaikuttavan kohdentamisen näkökulmasta on tärkeää yksilöidä, mitkä ovat ne kohderyhmät, joiden osalta hyötyjä erityisesti tavoitellaan ja minkä vuoksi he eivät tyypillisesti hyödy nykyjärjestelmän tarjoamista jatkuvan oppimisen sekä osaamisen kehittämisen mahdollisuuksista. Esitys on hyvin järjestelmäkeskeinen eikä sisällä juuri lainkaan tarkastelua elinikäisen oppija-asiakkaan tai hänen palvelupolkunsa näkökulmasta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle esitetyt määrärahat vaikuttavat riittämättömiltä suhteessa sille kaavailtuihin tehtäviin.