

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2021 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Ville Heinonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Piritta Sirvio, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Kurt Torsell, Opetushallitus
- kehittämisasiantuntija Maarit Hildén, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtava kehittämisasiantuntija Harry Pulliainen, KEHA-keskus
- johtaja Tiina Korhonen, Uudenmaan TE-toimisto
- kehittämispäällikkö Maarit Kallio-Savela, Suomen Kuntaliitto
- professori Anne Kovalainen
- yhteiskuntatieteiden tohtori Pasi Pyöriä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Karjalan TE-toimisto
- Helsingin kaupunki
- Kuhmon kaupunki
- Tampereen kaupunki
- Hämeen liitto
- Lapin liitto
- Satakuntaliitto
- Vates-säätiö

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- STTK ry
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry
- Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- Suomen Kasvupalveluiden tuottajat ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- Työttömien Keskusjärjestö ry
- Vammaisfoorumi ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Opetushallituksen yhteyteen erillisyyksikkönä toimiva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (jäljempänä palvelukeskus), jonka tehtävänä on kehittää palvelujärjestelmää siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen saadaan aikaisempaa tiiviimmin kytkettyä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen. Opetusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaavat yhdessä palveluyksikön toimialaan liittyvästä ohjauksesta. Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamisella on yhteys työllisyyden hoidon rakenteiden uudistamiseen.

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, jossa keskeisenä tavoitteena on, että suomalaisten koulutus- ja osaamistaso nousee kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Työllisyyden osalta hallitus on asettanut tavoitteeksi 75 prosentin työllisyystavoitteen. Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi panostukset koulutukseen ja osaamiseen ovat välttämättömiä sekä toimintaympäristön että työn muutoksen tuomiin haasteisiin vastaamiseksi.

Valiokunta pitää esityksessä ehdotetun palvelukeskuksen tavoitteita tärkeinä ja tarpeellisina ja kannattaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

Esityksen mukaan palvelukeskuksen pysyviin toimintamenoihin varataan määrärahaa 1 100 000 euroa, jotka kattavat noin 12 henkilötyövuotta vastaavat palkkauskustannukset sekä keskuksen muut toiminnan kannalta välttämättömät menot. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää palvelukeskuksen tehtäväkentän laajuus huomioon ottaen 12 henkilön vahvuutta riittämättömänä.

Työikäisen väestön osaamispalvelut

Työikäisen väestön koulutus sekä aikuisten osaaminen ja osallistuminen koulutukseen ovat esityksen mukaan Suomessa hyvällä tasolla. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistys-

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp

työn toimijat ja korkeakoulut järjestävät laajasti työikäiselle aikuisväestölle soveltuvia osaamispalveluita, joihin voi hakeutua kokemansa tarpeen ja omien tavoitteidensa perusteella. ELY-keskukset hankkivat etupäässä työttömille osaamisen kehittämispalveluita, joissa tavoitteena on työllistyminen ja päätös koulutuksen aloittamisesta tehdään yhteistyössä TE-toimiston kanssa.

Työikäisen väestön julkisesti rahoitettujen osaamispalveluiden rakenne on kuitenkin hajanainen. Järjestelmässä ei ole kyetty muotoilemaan yhtenäisiä politiikkatavoitteita työelämän muutokseen ja osaamistarpeisiin. Nykyinen palvelurakenne ei ole myöskään kyennyt vastaamaan eri väestöryhmien osaamistarpeisiin ja riittävästi tukemaan eheitä työuria. OECD:n arviointiraportin (2020) mukaan Suomen jatkuvan oppimisen järjestelmässä on merkittäviä koulutuksen kohdentumiseen liittyviä haasteita, mikä konkretisoituu koulutuksen voimakkaana kasautumisena ja eräiden ryhmien jäämisenä kokonaan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle sekä työvoiman kohtaanto-ongelmana.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy esityksen selvitykseen työikäisen väestön jatkuvan oppimisen tilanteesta ja palvelujärjestelmän kehittämisen tarpeellisuudesta ja katsoo, että ehdotettu palvelukeskus vastaa palveluiden kehittämisen ja yhteensovittamisen haasteeseen.

Jatkuvan oppimisen tarve koskee laaja-alaisesti kaikkia toimialoja ja kaikenkokoisia yrityksiä sekä kaikkia työikäisiä. Valiokunta katsoo, että koko koulutusjärjestelmää ja kaikkia sen osia tulee kehittää tukemaan jatkuvaa, elinikäistä oppimista. Siten jo olemassa olevien koulutuksen instituutioiden kehittäminen ja resursointi on ensisijaista työikäisen väestön osaamisen ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Palvelukeskuksen tehtävät ja työllisyys

Palvelukeskuksen tehtävänä on tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen.

Palvelukeskuksen toimet ovat pääosin muuta jatkuvan oppimisen järjestelmää täydentäviä, perustuvat eri aikajänteillä tapahtuvaan ennakoititietoon ja sen analysointiin sekä kohdentavat palveluita havaittujen tarpeiden mukaan. Kokonaiskuvaa pyritään muodostamaan työikäisen väestön ja työelämän osaamistarpeista käsin ja tarjoamalla koulutus- ja osaamispalveluita pääsääntöisesti työssä ja työvoiman ulkopuolella oleville. Työttömien koulutuksesta vastaisivat jatkossakin pääosin työvoima- ja yrityspalvelut. Palvelukeskuksella on myös mahdollisuus tukea alansa kehittämistyötä kuten ns. hakevaa toimintaa ja motivoinnin mallin kehittämistä. Valiokunta pitää palvelukeskuksen tehtäväkokonaisuutta tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että palvelukeskuksen suhde muihin jatkuvan oppimisen kentän toimijoihin jää esityksessä epäselväksi samoin kuin sen rajapinnat laajoihin TE-hallinnon uudistuksiin. Palvelukeskuksen lisäarvo nykytilanteeseen nähden on myös selkiytymätön, ja palvelukeskuksen rooli työllisyyden hoidossa ja palvelujen kohdentamisessa jää epäselväksi päähuomion kiinnittyessä koulutuksen rahoittamiseen sekä ennakointiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että sivistysvaliokunta vielä tarkentaa palvelukeskuksen tehtäviä ja niiden merkitys-

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp

tä työllisyyden hoidossa sekä sitä, mille ryhmille ja millä perusteella palvelukeskuksen palveluja kohdennetaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkuvan oppimisen uudistuksessa ja sitä tukevan palvelukeskuksen toiminnassa ja palvelujen kohdentamisessa kiinnitetään vakavaa huomiota erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin, kuten niihin nuoriin ja työikäisiin, jotka ovat jääneet kokonaan tutkintoa vaille. Saadun selvityksen mukaan tutkinnon saavuttaminen aikuisena vahvistaa työllisyyttä ja tuloja etenkin tilanteissa, joissa henkilöillä ei ole lainkaan aiempaa tutkintoa. Lisäksi valiokunta tähdentää, että tutkintoon johtavassa aikuiskoulutuksessa samoin kuin ammatillista osaamista täydentävässä koulutuksessa on tärkeää tarjota koulutuspolulla riittävästi tukea, kuten tunnistaa lukihäiriöitä ja oppimisvaikeuksia sekä terveydellisiä ongelmia. Terveysteen liittyvät ongelmat ovat keskeisin este koulutuspolulla etenemisen ja työllistymisen tiellä.

Täydentävä koulutus

Palvelukeskuksen tehtävänä on koulutusjärjestelmää täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen. Koulutuksen ja osaamispalveluiden rahoitusmuotoina ovat valtionavustusten myöntäminen ja hankintatoiminta. Palvelukeskus ei järjestä koulutusta itse, vaan se toimii ainoastaan koulutustoiminnan rahoittajana.

Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden erityisenä kohderyhmänä ovat työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat. Säännös mahdollistaa koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittamisen kuitenkin myös muille kohderyhmille palvelukeskuksen toimialan rajoissa. Myös työttömät voivat osallistua koulutuksiin, mutta palvelukeskus ei rahoita työvoimakoulutusta. Esimerkkeinä kohderyhmistä esityksessä mainitaan vailla toisen asteen tutkintoa olevat, yksinyrittäjät ja maahanmuuttajat. Valiokunta pitää tärkeänä, että palvelukeskus huomioi myös työttömät niissä tilanteissa, joissa muut koulutuspalvelut eivät pysty tarjoamaan heille oikeanlaista koulutusta. Valiokunta tähdentää, että palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen suhde työttömien muihin koulutuksiin, kuten omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella, tulee tehdä selkeäksi, ettei etuuksiin tai osallistumismahdollisuuksiin vaikuttavaa epäselvyyttä synny.

Esityksen mukaan palvelukeskus voi täydentää koulutustarjontaa suuntaamalla koulutusta aukopapaikkoihin ja aliedustetuille ryhmille. Esitys jättää varsin avoimeksi sen, kenelle palvelut kohdentuvat. Valiokunta pitää tärkeänä, että sivistysvaliokunta vielä pohtii, olisiko joidenkin ryhmien (esimerkiksi vammaiset) pääsy koulutukseen varmistettava ns. korvamerkinnällä. Oleellista on painottaa alikoulutettuja ryhmiä, mikä todennäköisesti edellyttää myös etsivää työtä.

Lopuksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tähdentää, että eri toimijoiden osaamispalvelujen yhteensovittaminen työllisyyspalvelun asiakkaalle edellyttää ajantasaista tietoa koulutustarjonnasta samoin kuin yksilöiden ja työelämän osaamisen nopeista kehittämistarpeista sekä myös keskipitkän ja pitkän aikavälin koulutustarve-ennakointitietoa. Tiedot työikäisten osaamispalveluista tulee koota yhteiselle digitaaliselle alustalle eri asiakasryhmien saataville. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiirehtii digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittämistyötä ja sen riittävää resursointia.

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tähdentää työllisyyspalveluiden työntekijöiden hyvää osaamista asiakkaiden palveluohjauksessa. Asiakaspalvelussa on kyettävä tunnistamaan asiakkaiden koulutustarpeet ja tukemaan heidän yksilöllisiä koulutuspolkujaan. Lisäksi on huolehdittava siitä, että palveluun ohjaaminen viranomaispäätöksellä ei aiheuta työttömälle ennakoiduttomia taloudellisia tilanteita kuten karensseja tai etuuden menettämistä muusta syystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Mikko Lundén ps
varajäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Opetushallituksen yhteyteen perustettavasta jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (jäljempänä palvelukeskus). Palvelukeskus on hallituksen vastaus jatkuvan oppimisen haasteeseen.

Kokoomuksen valiokuntaryhmä katsoo, että jatkuvan oppimisen edistäminen on yksi koulutuspolitiikan kohtalonkysymyksistä. Tällä on merkitystä myös työmarkkinoiden näkökulmasta, sillä ammatteja ja aloja häviää jatkuvasti ja uusia syntyy tilalle. Tämä edellyttää jatkuvaa osaamisen päivittämistä ilman, että aina on hankittava kokonaan suoritettava tutkinto.

Kokoomuksen valiokuntaryhmä toteaa, että uuden viraston perustaminen ja byrokratian lisääminen ei ole ratkaisu siihen, että jatkuvaa oppimista edistetään yhteiskunnassamme. Päinvastoin olisi pohdittava, miten voisimme jo hyödyntää olemassa olevia jatkuvan oppimisen väyliä aiempaa paremmin.

Hallituksen esityksen perusteella jää kuva, että ratkaisu jatkuvan oppimisen haasteisiin on uuden viraston perustaminen. Käytännössä tämä johtaa siihen, että jälleen on yksi uusi organisaatio, jonka vastuulla on edistää jatkuvaa oppimista, ja pahimmillaan tämä monimutkaistaa nykyistäkin järjestelmää.

Tähän peilaten ja ottaen huomioon jatkuvan oppimisen parlamentaarisen ryhmän linjaukset, ei ole perusteltua, että maahan perustetaan uusi virasto.

Palvelukeskuksen tehtävät ja työllisyys

Hallituksen esityksestä jää epäselväksi, mihin haasteeseen uusi palvelukeskus vastaa. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen perusteella uuden palvelukeskuksen perustaminen tuo koulutuksen kentälle ja ohjausjärjestelmään uuden portaalan ilman, että tosiasiallista lisäarvoa hallinnon lisäämisestä olisi olemassa.

Palvelukeskuksen tehtävät jäävät epäselväksi ja ovat päällekkäisiä jo olemassa olevien organisaatioiden kanssa. Näiltä osin Kokoomuksen valiokuntaryhmä katsoo, että sivistysvaliokunnan on tarkoin harkittava, onko esitetyn palvelukeskuksen perustaminen välttämätöntä, saati tarpeellista, jotta jatkuvaa oppimista voidaan yhteiskunnassa edistää.

Palvelukeskuksen tehtäväksi näyttää jäävän puhtaasti erilaisten valtionavustusten myöntäminen. Tältä osin asiantuntijalausunnoissa on myös esitetty kritiikkiä sen suhteen, ovatko palvelukeskukselle esitetyt voimavarat riittävät sille säädettyjen laajojen ja epäselväksi jäävien tehtävien hoitamiseksi.

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp
Eriävä mielipide

Palvelukeskuksen rahoitus ja organisaatio

Hallituksen esityksen perusteella perustettavan palvelukeskuksen rahoitukseen varataan määräaikaista rahoitusta EU:n elpymisvälineestä. Tältä osin herää kysymys, miten perustellaan pysyvän toiminnan rahoittamista määräaikaisella rahoituksella. Pahimmillaan tilanne voi johtaa siihen, että kun määräaikainen rahoitus päättyy, resursseja palvelukeskukselle ei ole mahdollista suunnata. Pysyviä rakenteita ei pidä ikinä luoda määräaikaisella rahoituksella.

Palvelukeskuksen organisatorinen malli on myös poikkeava valtionhallinnon yleisistä periaatteista. Käytännössä kyse olisi Opetushallituksen yhteyteen perustettavasta erillisyyksiköstä, jonka ohjauksesta vastaisivat sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että työ- ja elinkeinoministeriö. Kuitenkin Opetushallituksen ohjauksesta vastaa vain opetus- ja kulttuuriministeriö. Hallituksen esityksestä jää epäselväksi, kenellä on päävastuu palvelukeskuksen ohjaamisesta. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. On aito riski, että tämä voi jopa johtaa tilanteeseen, jossa kellään ei ole päävastuuta palvelukeskuksen toiminnasta. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy edelleen oikeusministeriön arvion mukaan päällekkäisyyksiä yleisen hallinto-oikeudellisen sääntelyn suhteen, mikä johtaa lainsäädännön soveltamisen näkökulmasta epäselvään tilanteeseen.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostossa ovat edustettuina vain ministeriöiden ja työmarkkinaosapuolten edustajat. Neuvostossa tulisi olla edustettuina myös koulutuksen järjestäjät, koska he ovat parhaita asiantuntijoita sen osalta, millaisia jatkuvan oppimisen muotoja koulutuksen järjestäjät voivat toteuttaa.

Jatkuvaa oppimista edistettävä yhteistyöllä

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että jatkuvaa oppimista olisi kannattavampaa edistää luomalla poikkihallinnollinen ja keskeisten sidosryhmien tukema kehittämisverkosto. Verkostoon koottaisiin laajasti jatkuvan oppimisen kentällä olevia toimijoita.

Osana jatkuvaa oppimista pitää käynnistää erilaisia kokeiluita. Eri alueilla toteutettavin kokeiluin saadaan arvokasta tietoa järjestelmän toimivuudesta sekä siitä, mitä lainsäädännön muutostarpeita yhteiskunnassamme on.

Vasta kokeiluiden kautta saatujen kokemusten perusteella voidaan arvioida, onko hallituksen esityksessä olevalle palvelukeskukselle edes tarvetta.

Lopuksi

Kokoomuksen valiokuntaryhmä toteaa, että jatkuva oppiminen on jokaisen oikeus, mutta ei katso, että tähän on olemassa yhtä patenttiratkaisua, joka toimisi kaikissa tilanteissa. Osaamisen päivittämiseen liittyvät tarpeet ovat hyvin erilaisia.

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2021 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3.6.2021

Arto Satonen kok
Terhi Koulumies kok
Ruut Sjöblom kok