

VST ry:n lausunto VN/727/2021 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi 25.3.2021 bw

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

VST ry näkee, että ehdotettu lakiesitys Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (tässä: palvelukeskus) on kunnianhimoinen, moderni ja tarpeellinen yritys uudistaa työn, koulutuksen ja osaamisen liittoa 2020-luvun Suomessa.

Esitykseen liittyy systeemistä ”kitkaa” vanhan, siiloutuneen koulutusajattelun ja ekosysteemisen ja ilmiöperustaisen palveluajattelun välillä, ja tätä tulee esiintymään myös palvelukeskuksen alkutaipaleella. Palvelukeskuksen toiminnot on määrä toteuttaa asteittain – esimerkkinä digitaaliset toiminnot jotka valmistuvat vasta 1.9.2022 eli vuotta myöhemmin palvelukeskuksen ehdotetusta lain voimaantulon jälkeen.

Perustelutekstissä VST ry pitää hyvänä lähtökohtana PM Sanna Marinin hallitusohjelman kirjausta ”Luodaan kattavat elinikäisen ohjauksen palvelut, jotta kaikilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkuvaan oppimiseen ja jotta osaamisen kehittämistä ohjataan yksilön ja yhteiskunnan kannalta strategisesti. Ohjauksen avulla tuetaan myös aliedustettujen ryhmien osallistumista.”

Lisäksi VST alleviivaa perusteluissa mainittua korkeakoulutuksen saavutettavuuden parantamista esimerkiksi avoimen yliopiston kurssien joustavilla järjestelyillä, työllistymisen palveluiden paikallista kehittämistä kunnissa ja TE-palveluissa, sekä palveluiden parempi kohdentuminen OECD-arvioinnin (2/2020) haasteiden kohtaamisessa ”...mikä konkretisoituu koulutuksen voimakkaana kasautumisena ja eräiden ryhmien jäämisenä kokonaan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle.”

Lakiesityksessä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi on myös maininta muutoksesta vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 579/2015, seuraavasti:

11 § Yksikköhinta Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi. Suoritteita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa, jos kyseisen koulutuksen järjestämiseen on myönnetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain (/) 8 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta.”

VST ry kannattaa ylläolevaa lakimuutosta, jossa tehdään selkeää pesäeroa valtionosuuden ja -avustuksen välillä, ja korostaa että kirjauksessa pitää huomioida vapaan sivistystyön oppilaitosten ja niiden ylläpitäjien monimuotoisuus sekä maantieteellinen kattavuus uusien osaamisperusteisten koulutusten tarjonnassa yhteistyössä muiden oppilaitosten kanssa.

Valtionavustukset pitää kohdentaa myös siten, että pienet ja toimivat oppilaitokset pääsevät tarjoamaan koulutus- ja ohjauspalvelujaan yhdenvertaisesti isompien palveluntarjoajien rinnalla, verkostomaisen työtavan mukaan ”...ja ne olisi edelleen tarkoitus tuottaa monikanavaisesti ja hajautetusti siten, että palveluntarjonta olisi mahdollisimman lähellä asiakasta.”

VST ry pitää hyvänä, että palvelukeskus kytketään Opetushallituksen alle erillisyyksikkönä.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Palvelukeskuksen tehtäviin muotoillaan "...sen toimialaan liittyvä tieto, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus toteuttaisi tehtävänsä täydentämällä muuta julkisesti tuettua palvelutarjontaa."

Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa mainitaan osaamistarpeiden tunnistamista sekä palvelujen kohdentamista – missä näkyy koulutuksen järjestäjät? Miten saadaan digitaaliset palvelut siten, että ne kohtaavat myös aliedustettujen ryhmien potentiaaliset opiskelijat? VST ry:n mukaan on ongelmallista että digitaaliset palvelut tulevat reilun vuoden verran myöhässä, 1.9.2022 alkaen.

Esityksessä mainitaan palvelukeskuksen tavoitteeksi kansallisen ja alueellisen tason yhteistyön ja vuoropuhelun lisääminen osaamisen ja työllisyyden kysymyksissä. VST:n pitää tärkeänä saumattoman rajapinnan luomista digitaalisten palvelujen kehittämisessä, siten että palvelut luodaan oppijan näkökulmasta helposti saavutettaviksi.

VST näkee hakevan toiminnan potentiaalit aliedustettujen ryhmien mukaan saamiseen osaksi jatkuvan oppimisen järjestelmää. Hakevassa toiminnassa voisi hyödyntää kuntien hakevan nuorisotyön, eri kansalaisjärjestöjen verkostojen sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten kokemukset hakevasta toiminnasta erilaisille aliedustetuille kohderyhmille – tästä löytyy jo hyviä kehityskelpoisia malleja vapaan sivistystyön verkostokentältä.

VST ry pitää kriittisen tärkeänä palvelukeskuksen alueellisten palveluekosysteemien ja yliaalueellisen yhteistyön tukena oleminen. Tässä korostuu keskinäisen viestinnän ja vuorovaikutuksen edistämisen tärkeys – muussa tapauksessa uudistumisen kunnianhimoiset tavoitteet eivät toteudu määrätietoisesti.

VST ry tukee vahvasti jatkuvan oppimisen palvelujen valtavirtaistamista ruotsin- ja saamenkielisten osaamistarpeiden ja yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden varmistamiseksi osana palvelukeskuksen toimintoja. Näillä kieliryhmillä pitää olla edustus myös palvelukeskuksen hallintomallissa.

Huomiot palvelukeskukselle esitetystä hallintomallista

VST ry painottaa, että palvelukeskuksen hallintomalli perustuu OKM:n ja TEM:n saumattomaan yhteistyöhön, ja että palvelukeskus voi keskittyä "...sille lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen." VST ry esittää, että palvelukeskuksen viiden vuoden kehittämissuunnitelman kehikossa tulisi olla myös valmiuksia ennakkoimattomien suurten mullistusten kohtaamiseen – koronapandemia on hyvä ja oppiva esimerkki tästä.

VST ry kannattaa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston perustamista uudistuksen strategisen ohjauksen välineenä, mutta pitää hieman rajattuna ajatusta että neuvostossa on työelämän edustajat sekä työnantaja- ja työntekijöpuolelta – tämä kuulostaa vanhan ajan kolmikantamallilta. Missä ovat oppimisen ja osaamisen visionäärit? Pidämme tärkeänä, että myös koulutuksen järjestäjien edustajia valitaan neuvostoon ja esitämmekin siihen asiantuntijaa vapaasta sivistystyöstä.

Hallintomallissa on myös hyvä ottaa huomioon Olli Mäenpään tekemässä selvityksessä havaitut erillisyksikköjen organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvät lainsäädännön puutteet.

Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä koulutus- ja osaamispalveluiden rahoitusmuodoista

VST ry pitää haastavana palvelukeskuksen resurssointia valtion vuosia 2022–2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman puitteissa, jossa pysyviin toimintamenoihin varattaisiin vuosittain määrärahaa 1,1 milj. euroa, joka vastaa 12 henkilötyövuoden työpanosta. Tämä vaatii tehokasta ja kurinalaista toimintakulttuuria heti alussa, suhteessa kunnianhimoisiin tavoitteisiin – miten asteittainen siirtymä uusiin palveluihin voi olla vakio vuosittaisen rahoituksen suhteen?

VST ry pitää selkeänä jakona koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden kahtiajakoa: 1. Valtionavustusten myöntäminen, sekä 2. Hankintamenettely. Rahoitusmuotojen sisällä voi toki olla epäselvyyksiä – esimerkiksi miten rahoitetut koulutus- ja osaamispalvelut ovat sekä ennakovia että tämän hetken julkisia palveluja täydentäviä? Millä tavoin jaetaan oikeudenmukaisesti valtionavustuksella rahoitettava alueellinen uusi koulutustarjonta jos palvelukeskuksen budjetissa varattu summa on liian pieni? Kuinka pienet organisaatiot pärjäävät suurten rinnalla hankintakilpailussa?

VST kannattaa ajatusta rahoituksen kohdentamista tietyille aliedustetuille kohderyhmille, esim. ”vailla toisen asteen tutkintoa olevat, yksinyrittäjät tai maahanmuuttajat. Toiminta olisi sellaista erityiskohtelua, joka edistäisi tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista.” Maahanmuuttajakoulutusten kohdalla voisi rakentaa opintopolkuja työelämään, siten että luku- ja kirjoitustaitokoulutukset ovat valtionosuusperustaisia opintoja, ja jatko-opinnot tutkintokoulutusta tai valtionavustuksin tuettua räätälöityjä jatkuvan oppimisen osaamisperusteisia koulutuskokonaisuuksia.

Avustus- ja hankintaprosessit ovat nyt vahvasti alueelliset – kuitenkin samaan aikaan digitaalisuus vie kohti koulutuksen valtakunnallista saavutettavuutta myös sellaisten koulutusten osalta, mitkä aiemmin ovat olleet paikallisia. Miten valtakunnalliset koulutuksen toimijat ja koulutukset otetaan huomioon jatkuvan oppimisen koulutuspalveluiden hankinnassa? VST ry esittää, että tämän osalta tulisi olla olemassa mekanismi, jolla valtakunnallista koulutusta hankitaan ja liitetään alueellisiin ohjauspalveluihin.

Hankintatoiminnan kuvauksessa todetaan: ”Hankintana voitaisiin rahoittaa myös muuta kuin säänneltyä koulutusta. Hankintoihin voisivat osallistua myös yksityiset palveluntuottajat. Palvelukeskus hankkisi koulutus- ja osaamispalveluita lähtökohtaisesti samalle kohderyhmälle kuin valtionavustuksilla rahoitettavassa toiminnassa.” Tämä tarkoittanee käytännössä että palvelukeskus tarjoaa samalle kohderyhmälle kahden eri kanavan rahoittamaa palvelua jolla on eri hinta eri alueilla?

VST ry pitää ensisijaisen tärkeänä että palvelukeskus rahoittaa osaamiskokonaisuuksien rinnalla hakevan toiminnan tukipalveluja – minkälaisilla kriteereillä allokoidaan valtionavustusten ja/tai hankintarahoituksen käyttöä alueellisesti?

Opintososiaaliset etuudet ovat olleet näkyvästi esillä jatkuvan oppimisen uudistuksen valmistelutyössä. Uudessa osaamistarjonnassa on tarkoituksena rahoittaa ensisijaisesti työn ohessa toteutettuja koulutuksia. VST ry:n näkemyksen mukaan on yhdenvertaisuuden varmistamiseksi kuitenkin tarpeellista mahdollistaa myös vähävaraisten oppijoiden osallisuus ja oikeus aikuiskoulutus- ja opintotukeen.

Esityksessä todetaan: ”Palvelukeskuksen rahoittama toiminta ei olisi laskennallista, vaan perustuisi palveluntuottajien ja palvelukeskuksen arvioon yksittäisten koulutusohjelmien sekä hakevan toiminnan ja tukitoimien kustannuksista. Oppilaitosten ja korkeakoulujen kustannukset tulisivat siis katetuiksi toimintaan osoitetuilla rahoituksella.” Millä tavoin palvelukeskus toteuttaa yhteismitallisesti tehdyn arvion ilman laskennallista kaavaa?

Lakitekstin perusteluissa todetaan: ” Valtionavustuksilla voitaisiin tukea myös eri koulutusmuotojen yhteistyönä toteutettavia hankkeita. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja vapaan sivistystyön....toteuttamat hankkeet.” Pitkäjänteisessä uudistuksessa on kuitenkin tärkeätä nähdä myös muut rajapinnat koulutuksen järjestäjien välillä, esim. avoimen yliopiston kurssit, työhyvinvointiin ja liikuntaan liittyvät kurssit sekä digiosaamista edistävät osaamispalvelut.

Jatkuvan oppimisen uudistuksessa arvioidaan aliedustettujen ryhmien kustannustasoa olevan korkeampia, ”...sillä ryhmään kuuluu heikkojen perustaitojen varassa olevia ja kustannuksiin sisältyy laajemmin hakevaa toimintaa sekä koulutuksen tukitoimia. Laskelma perustuu oletukseen, että rahoitettu koulutus kestäisi keskimäärin noin neljä kuukautta.” Vuodelle 2021 on korvamerkittyä rahaa 10 milj. euroa tähän kohdennukseen – miten taataan näille ryhmille tarvittava ja ennakoitava rahoituksen taso vuoden 2021 jälkeen?

Ehdotuksessa todetaan myös: ”Nykyisestä koulutustarjonnasta puuttuu jatkuvaan oppimiseen vähän osallistuvilla soveltuvia matalan kynnyksen” aloituskoulutuksia” tai itsensä työllistäjille tai pienissä yrityksissä työskenteleville työ- ja elämäntilanteeseen riittävän hyvin sovitettavissa olevia toteutuksia. Hakeva toiminta ei ole järjestelmään sisäänrakennettua.”

VST ry tähdentää, että vapaa sivistystyö on luonteva palvelun tuottaja matalan kynnyksen aloituskoulutuksille eri työ- ja elämäntilanteessa oleville ihmisille joilla on matala motivaatio osallistumiseen, ja pystyy luomaan kaikille kansalaisille polkuja eteenpäin. Tämän mahdollistaa vapaan sivistystyön lain mukainen tehtävä järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta – tätä sivistyksen arvomaailmaa tarvitaan myös osana jatkuvan oppimisen ekosysteemiä.