

Asia: VN/33727/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Ks. alla tilauskoulutusta koskevat huomiot.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

-

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

-

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

-

Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan painokkaasti esiin, että nykyisen ammatillisesta koulutuksesta annetun lain alla toteutettuihin tilauskoulutuksiin on liittynyt epäkohtia muun muassa opiskelijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Näiden asioiden esiin tuominen ja ratkaisujen, joilla vastaavat ongelmat estetään jatkossa, arvioiminen onkin ensiarvoisen tärkeää.

Kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu yksipuolisesti pelkästään nykyisen tilauskoulutuskentän haasteita, eikä siinä ole edes pyritty arvioimaan esimerkiksi viime vuosien tilauskoulutusryhmissä mukana olleiden opiskelijoiden positiivisia kokemuksia tilauskoulutuksen onnistumisesta, heidän nykyistä työllisyystilannettaan ja/tai sopeutumistaan Suomen yhteiskuntaan ja työelämäkenttään. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kattavasti arvioitu lakimuutoksesta seuraavia negatiivisia vaikutuksia muun muassa työvoimapula-aloille.

On epätarkoituksenmukaista, että tilauskoulutusten yksittäiset ongelmat ovat jättäneet varjoonsa ja vaille huomiota erinomaisesti onnistuneet tilauskoulutukset, jossa ammatilliset oppilaitokset ovat saaneet tilauskoulutusmaksut sovitun maksuaikataulun mukaisesti, opiskelijat ovat edenneet menestyksekkäästi opinnoissaan, valmistuneet suunnitellussa aikataulussa ja työllistyneet opintojen jälkeen Suomeen.

Yle uutisoi viimeksi viikolla onnistuneesta tilauskoulutuksesta Päijät-Hämeessä. Tilauskoulutus koski Nursing Top Up-opintoja, joiden ansiosta 16 sairaanhoitajaa työllistyi Päijät-Hämeen alueelle. Opiskelijoilla oli perusvaatimuksena sairaanhoitajatutkinto omasta maastaan, ja Top Up-opinnot mahdollistavat sairaanhoitajana toimimisen Suomessa ja Euroopassa. Opiskelijat maksoivat opintonsa itse. (Ks. Päijät-Hämeen uudet filippiiniläishoitajat valmistuvat tänään – yksi ero suomalaisissa työtavoissa pisti silmään | Päijät-Häme | Yle). Vastaavia esimerkkejä on lukuisia myös ammatillisten oppilaitosten puolelta.

Hallituksen esityksen perustelut tilaajayhteisön rajaamiselle on esitetty hyvin suppeasti ja esityksessä todetaankin yksikantaan, ettei yleinen intressi, kuten työvoiman saaminen työvoimapula-aloille, ole tilauskoulutuslain mukainen hyväksyttävä intressi, silloin jos tilaajana toimii yritys ja se perii koulutuksen järjestäjälle maksamansa maksut merkittävilta osin takaisin opiskelijoilta, avaamatta lainkaan syitä ajatuksen taustalla. Yleisen edun – Suomen koulutusviennin kasvamisen ja työvoiman houuttelemisen työvoimapula-aloille – tulisi nimenomaisesti olla myös tarkastelun kohteena opiskelijoiden oikeusturvan rinnalla, kun harkinnassa on lainsäädäntötason muutokset. Lisäksi hallituksen esityksessä ei ole riittävällä tavalla tehty vaikutusarviointia nyt suunniteltujen muutosten vaikutuksista ammatillisten oppilaitosten rahoitukseen ja koulutusviennin edistämiseen. Ennen lainsäädäntötason muutosten tekemistä, olisi suositeltavaa arvioida tarkasti esitettyjen muutosten vaikutukset myös muun muassa ammatillisten oppilaitosten toimintamahdollisuuksiin, koulutuksen laatuun ja kansainväliseen kilpailukykyyn.

Hallituksen esitysluonnoksessa on pidetty erikoisena lähtökohtana, että tilaajana toimivan yrityksen liiketoimintatarkoitus sekä yleinen intressi, kuten työvoiman saaminen työvoimapula-aloille yhtäältä ja opiskelijoiden oikeusturva toisaalta olisivat toisensa poissulkevia tavoitteita.

Tilaajana toimivan yrityksen liiketoimintatarkoitus sekä hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu yleinen intressi ja opiskelijoiden oikeusturva eivät kuitenkaan automaattisesti ole keskenään kilpailevia intressejä taikka tavoitteita, vaan yrityksen liiketoimintatarkoitus merkittävästi tukee esimerkiksi työvoiman saatavuuden varmistamista työvoimapula-aloille, ja on sille jopa välttämätön edellytys. Välittäjäyritysten kestävä liiketoiminnan kannalta on myös ensiarvoisen tärkeää, että tilauskoulutuksiin osallistuvien opiskelijoiden oikeusturva toteutuu ja opiskelijat ovat tyytyväisiä niin saamaansa koulutukseen kuin koulutukseen hakeutumiseen ja maahanmuuttoon liittyvään välittäjäyhtiön tarjoamaan palveluun.

Hallituksen esityksessä kuvattuun tarkoitukseen (opiskelijoiden oikeusturvan parantaminen) on mahdollista päästä myös heikentämättä ulkomaisen työvoiman saatavuutta ja rajoittamatta epätarkoituksenmukaisesti ammatillisten oppilaitosten toimintamahdollisuuksia.

Seuraavassa on kuvattu nykymallisen tilauskoulutustoiminnan merkittävyyttä yleisen yhteiskunnallisen edun toteutumiseksi työvoiman saatavuuden kannalta sekä esitetty vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla opiskelijoiden oikeusturvaa voidaan merkittävästi parantaa kuitenkin kategorisesti kieltämättä välittäjäyritysten toimimista tilauskoulutusten tilaajana.

Voimassa oleva ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 33 § mahdollistaa koulutuksen tarjoamisen ulkomaalaisille osaajille, joita Suomi tarvitsee nykyisessä osaajapulassa, ja jotka nykyisin mahdollistaman tilauskoulutuksen avulla pystyvät muun muassa tekemään suomalaisessa ammatillisessa oppilaitoksessa yhden - kahden vuoden mittaisen top-up tutkinnon, joka pätevoittää heidät toimimaan Suomessa työelämässä. Tilauskoulutus tarjoaa mahdollisuuden lisäkoulutukseen erilaisille ryhmille, kuten valmiille ICT-osaajille tai sairaanhoitajille, jotka saavat tilauskoulutuksen kautta tarvittavan ja välttämättömän lisäosaamisen työskentelyyn Suomessa.

Viime vuosina välittäjäyritysten kautta järjestettyjen tilauskoulutusten tarkoitus on ollut nimenomaisesti palvella mm. työvoimapulasta kärsivien sosiaali- ja terveysalan, ravintola- ja catering-alan sekä puhtaus- ja kiinteistöpalvelualan toimijoiden rekrytointitarpeita, ja koulutusten kautta on saatu osaavaa ja motivoitunutta työvoimaa Suomeen.

Tilauskoulutuksia ei ole myöskään järjestetty pääsykoevaatimuksen kiertämistarkoituksessa, vaan kohdistetusti tietyille ryhmille EU:n ulkopuolelta tulevia opiskelijoita tarkoituksena saada heille tilauskoulutusopintojen kautta tarvittavat tiedot ja valmiudet Suomessa työskentelemiseksi. Vaikka suorana tilaajana ei ole toiminut työnantajaorganisaatio, on tilauskoulutusryhmä muodostunut opiskelijoista, joilla on toisiaan vastaava koulutustausta ja samat puutteet ja tarpeet lisäkoulutukselle Suomessa toimimiseksi. Kyseisillä tilauskoulutuksilla ei ole näin ollen pyritty kiertämään korkeakoulujen pääsykoevaatimusta, sillä tilauskoulutus on räätälöity opiskelijaryhmän sekä mahdollisen työnantajan tarpeita vastaavaksi eikä se sellaisenaan vastaa korkeakoulujen valmiita, olemassa olevia tutkinto-opintoja.

Tilauskoulutukseen nykyisin osallistuvien opiskelijoiden vaihtoehtoinen polku osallistua oppilaitosten normaaliin opiskelijavalintaan ei myöskään ole tilauskoulutusta vastaava vaihtoehto. Tilauskoulutuksella tilatut opintokokonaisuudet voivat poiketa huomattavastikin ammatillisen oppilaitoksen muutoin tarjoamista tutkinto-opinnoista eikä normaalin opiskelijavalinnan kautta pysty tällöin hakeutumaan tilauskoulutusta vastaavaan koulutukseen. On tärkeää, että vastaavasti kuin nykyisen lainsäädännön mukaan, ammatilliset oppilaitokset ja tilaajaorganisaatiot voivat itsenäisesti päättää tilauskoulutuksen järjestämisestä, myynnistä ja rahoituksesta. Tämä mahdollistaa koulutuksen räätälöinnin tilaajan tarpeiden taikka tilauskoulutusryhmän mukaisesti, mikä voi olla vaikeaa uusien hallituksen esitysluonnoksessa hahmoteltujen rajoitusten myötä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että kaavaillon lakimuutoksen voimaan astuttua tilaajana voisi toimia esimerkiksi terveydenhoitopiiri. Tämän osalta ei ole kuitenkaan lainkaan tarkasteltu taikka arvioitu sitä, missä määrin esimerkiksi terveydenhoitopiirit (nyk. hyvinvointialueet) ovat valmiita investoimaan tilauskoulutuksiin ja kantamaan riskin siitä, että opiskelijan esimerkiksi jättäytyessä

pois koulutuksesta kesken opinto-ohjelman, jää taloudellinen tappio tilauskoulutuksen kustannuksista terveydenhoitopiirin kustannettavaksi. Vastaavaa tarkastelua taikka arviointia ei ole sisällytetty myöskään yksityisten työnantajaorganisaatioiden osalta. On myös epäselvää, millä perusteella tai mistä syystä opiskelijat työllistävän julkisen tai yksityisen työnantajaorganisaation tulisi kattaa opiskelijoiden opinnoista aiheutuvat kustannukset.

Hallituksen esityksessä jää edelleen epäselväksi millä osuudella tilaajan tulee rahoittaa tilauskoulutus ja osallistua taloudellisiin panostuksiin opiskelijoiden kouluttamiseen sekä se, minkä suuruisia taikka tyyppisiä maksuja opiskelijoilta voidaan periä. Yksityisten yritysten taikka julkisten toimijoiden rahoittaessa tilauskoulutuksen, on olemassa riski siitä, että opiskelija ottaa vastaan maksuttoman koulutuksen ja tämän jälkeen vie osaamisensa muualle. Asiassa tulisikin selvittää ovatko yksityiset ja julkiset työnantajatahot valmiita investoimaan tilauskoulutuksiin sekä kantamaan edellä kuvatun riskin. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään lainkaan perusteltu sitä, minkä vuoksi juuri tilauskoulutuksen yhteydessä koulutuksen tulisi olla opiskelijoille ainakin osittain maksuton, kun muutoin esimerkiksi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 51/2024) pyritään EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukuvuosimaksujen kasvattamiseen.

Lisäksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 51/2024) on vastaavan tilauskoulutusta koskevan muutosehdotuksen yhteydessä todettu, että silloin kun kyseessä on selvästi lain tarkoittama tilaaja, kuten suomalainen julkisyhteisö, se voi halutessaan periä tilauskoulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan opiskelijoilta. Mikäli taloudellisia panostuksia koskevan vaatimuksen on tarkoitus koskea myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain osalta vain tilaajina toimivia työnantajayrityksiä, on huomattava, että tällaiselle pelkästään yksityisiä työnantajayrityksiä koskevalle vaatimukselle ei ole esitetty lainkaan perusteita.

Esitysluonnoksessa on vaikutusten arviointia koskevassa osiossa todettu tilauskoulutusta koskevan muutoksen osalta ainoastaan, että opiskelijan oikeusturva parantuu. Esityksessä ei ole kuitenkaan millään tavoin arvioitu kuinka suunnitellut muutokset tulevat vaikuttamaan toteutuneiden tilauskoulutusten määriin. Viime vuosien tilauskoulutuksista merkittävä osa on järjestetty ns. välittäjäyritysten kautta. Edunation Oy:n tietojen mukaan lähes kaikki ammatillisissa oppilaitoksissa toteutettavat tilauskoulutukset on järjestetty välittäjäyritysten toimesta.

Yritykset järjestää tilauskoulutus suoraan ulkomaalaisen julkisyhteisötilaajan kautta ovat olleet epäonnistuneita. Esimerkkinä tästä voidaan mainita juuri lakimuutoksen taustalla vaikuttanut

epäonnistunut tilauskoulutus kenialaisen maakunnan kanssa, jossa nimenomaisesti tilaajana toimi maakunta. Tilauskoulutuksia suunniteltiin tällöin useita, mutta kyseisiä koulutuksia ei saatu toteutettua onnistuneesti, tilaajalta jäi saamatta maksuja ja koulutuksia jäi kesken. Asiassa onkin huomattava, että kyseessä oli tilauskoulutus, jossa tilaajana toimi ulkomaalainen julkisyhteisö, ei suomalainen välittäjäyrittäjä. Välittäjäyhtiön käytöllä koulutuksen järjestäjä voikin tehokkaammin varmistua siitä, että ulkomaalaiset partnerien taustat ja toimintamallit ovat kunnossa. Vaikka hallituksen esitysluonnoksen tavoitteeksi on kuvattu nimenomaisesti estää välittäjäyhtiön toimiminen tilaajana, on näillä välittäjäyrittäjillä lähtökohtaisesti parhaimmat valmiudet ulkomaisten opiskelijoiden ja partnereiden taustojen tarkastamiseen välittäjäyrittäjien ulkomailla olevien toimintojen ja ulkomaalaisen paikallisen toiminnan tuntevan henkilökunnan kautta. Välittäjäyrittäjillä on myös liiketoimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi vahva intressi tuoda opiskelijoiden tietoon heitä koskevat oikeudet ja velvollisuudet, varmistua opiskelijoiden maksukyvyistä ja tiedottaa heitä koulutuksen ja Suomessa elämisen kustannuksista.

Mikäli välittäjäyhtiöiden rooli tilaajina kielletään ja tilauskoulutukset jäävät laajasti toteutumatta, on kaavailluilla muutoksilla tosiasiaa myös ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen opiskeluun ja sitä kautta työelämään pääsyä rajoittavia vaikutuksia, joita ei ole huomioitu esitysluonnoksessa.

Myöskään taloudellisia vaikutuksia tilauskoulutuksia järjestäville ammatillisille oppilaitoksille tai työvoimapula-aloille koituvia negatiivisia seurauksia ei ole esitysluonnoksessa arvioitu. Tilauskoulutusten taloudelliset vaikutukset ovat olleet merkittäviä ammatillisille oppilaitoksille, ja tilauskoulutuksessa käytetty rahoitusmalli on ollut lähtökohtaisesti toimiva. Lisäksi välittäjäyrittäjien toteuttamat tilauskoulutukset ovat olleet merkittävässä asemassa työvoimapulan ratkaisemisessa kriittisillä aloilla sillä tilauskoulutuksen suorittaneet opiskelijat ovat työllistyneet suoraan välittäjäyhtiön kanssa sopimusten tehneisiin työnantajaorganisaatioihin.

Kuten yllä on todettu, esitysluonnoksessa on tuotu esiin ongelmia tilauskoulutuksen järjestämiseen liittyen, mutta ei toisaalta lainkaan selvitetty tilauskoulutusten onnistumisia tai niiden merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen tarkoituksena on arvioida suunnitellun lakimuutoksen seurauksia kokonaisuutena. Tällä hetkellä valmistelu on tehty puutteellisesti, sillä esitysluonnoksessa on arvioitu ainoastaan nykyisen tilanteen havainnoituja ongelmakohtia ja näitäkin suhteellisen pintapuolisesti eivätkä esitysluonnoksessa kaavailut muutokset vastaa havainnoituihin ongelmiin.

Hallituksen esityksessä tilauskoulutuksia on kritisoitu opiskelijoiden oikeusturvan toteutumatta jäämisellä ja sillä, että tilaajina joissain tapauksissa toimineiden tahojen toiminnan epäluotettavuus, virheellisten tietojen antaminen koulutuksen järjestäjille ja koulutukseen osallistuville opiskelijoille sekä opiskelijoiden tilaajille maksamien maksujen katoaminen ovat asettaneet sekä koulutuksen järjestäjät että opiskelijat kohtuuttomaan tilanteeseen. Tällaiset ongelmat ovat kohdistuneet vain yksittäisiin tapauksiin, joissa tilaajatona on toiminut jokin muu kuin välittäjäyrittäjä, eikä tilauskoulutusten järjestämistä nykymallilla tulisi kategorisesti kieltää kaikkien välittäjäyrittäjien osalta.

Kuten edellä on jo todettu, yleinen etu (kuten Suomen koulutusviennin kasvaminen ja työvoimapula-aloille työvoiman houkuttelemisen), opiskelijoiden oikeusturvan toteutuminen ja tilaajayrityksen liiketoimintatarkoitus eivät ole toisiaan poissulkevia seikkoja. Jo edellä esitetyllä tavalla tilaajayritysten toimiminen nykyisin tilauskoulutuskentällä palvelee merkittäväällä tavalla, ja on myös välttämätöntä, Suomen koulutusviennin kasvamisen ja työvoimapula-aloille työvoiman houkuttelemisen kannalta.

Sen sijaan, että tilauskoulutusten tilaaminen välittäjäyritysten toimesta kiellettäisiin, tulisi ensin harkita muita keinoja puuttua kansainvälisten opiskelijoiden opiskelijarekrytoinnin haasteisiin. Riittäväillä valvontamekanismeilla opiskelijoiden oikeusturvaa vaarantavat tekijät voitaisiin poistaa, mutta tilauskoulutusten positiiviset vaikutukset ammatillisille oppilaitoksille voitaisiin säilyttää sekä muun muassa työvoimapulasta kärsivien alojen työvoimatarpeet voitaisiin jatkossakin turvata.

Epäkohtiin tulisikin nähdäksemme puuttua ensisijaisesti tilauskoulutuskentässä toimivien yritysten laadunvalvonnalla sekä yhtenäisten kriteerien asettamisella, joilla varmistetaan toimijoiden vastuullisuus ja opiskelijoiden oikeusturvan toteutuminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa kaavailut muutokset opiskelijoiden tiedottamisesta heille kuuluvien oikeuksien osalta ovat toimenä oikeasuuntaiset. Lisäksi opiskelijoiden oikeusturvan parantamiseksi laissa tulisi säätää siitä, että opiskelijoilta perittävien maksujen tulee olla kohtuulliset ja oikeassa suhteessa tilauskoulutuksen laatuun ja laajuuteen nähden, minkä lisäksi maksujen tulee olla läpinäkyviä koulutuksen järjestäjälle, jotta nämä voivat osaltaan valvoa kustannusten kohtuullisuutta. Lisäksi tilaajille voitaisiin asettaa velvollisuus varmistua opiskelijoiden maksukyvyistä sekä antaa opiskelijoille todenmukaiset ja realistiset tiedot paitsi koulutuksen kustannuksesta, myös elinkustannuksista Suomessa ja matkakustannuksista Suomeen. Opiskelijoiden Suomessa elämiseen riittävän varallisuuden tarkistaminen voitaisiin myös säätää Maahanmuuttoviraston (Migri) vastuulle oppilaitosten sijasta, millä voitaisiin osaltaan poistaa opiskelijoiden elämiskustannuksiin liittyviä ongelmia ja epävarmuuksia. Tämän lisäksi tilauskoulutuksia tarjoavia tilaajia sekä välittäjäyrityksiä tulisi valvoa ja alalle tulisi muodostaa omat vastuullisuussertifiointit.

Mikäli lausuntopalautteesta huolimatta lainsäädännöllä päätettäisiin asettaa rajoituksia välittäjäyritysten toimimiselle tilauskoulutusten tilaajana sekä lisäksi rajoittaa tilaajan mahdollisuutta periä opiskelijoilta tilauskoulutusten kustannuksia, tulisi näiden rajoitusten kohdistua pelkästään sellaisiin tutkintoon johtaviin koulutuksiin, joiden voivan nähdä kilpailevan oppilaitosten järjestämien tutkintokoulutusten kanssa. Tilaajina toimiville yrityksille tulisi siten jättää mahdollisuus tilata tilauskoulutuksia nykymallilla sellaisen työelämään valmistavan koulutuksen sekä täydennyskoulutuksen osalta, joka tarjoaa Suomessa työskentelemiseen tarvittavat kielelliset valmiudet ja työelämätaidot mahdollisen aiemman koulutuksen pohjalta. Tilaajan olisi oltava mahdollista jatkossakin periä opiskelijoilta tällaisten täydennys-/top-up-koulutusten sekä työelämään valmistavien tilauskoulutusten kustannukset.

Täydennys- ja top-up-koulutusten salliminen tilauskoulutusmuodossa mahdollistaisi sellaisten työntekijöiden saamisen Suomeen työvoimapula-aloille, joilta ei edellytetä Suomessa erillistä täysipitkää tutkintoa, mutta joiden työllistyminen Suomessa edellyttää täydentävää koulutusta, jollaisen tarjoamiseen julkisyhteisöillä, yrityksillä, ja/tai oppilaitoksilla ei ole intressiä ilman välittäjäyritystä, joka kantaa lopulta riskin koulutuksen kustannuksista sekä siitä, että opiskelija suorittaa koulutuksen loppuun ja työllistyy Suomeen.

Vaihtoehtoisesti tulisi harkita mallia, jossa täydennys- / top-up-koulutuksen tilaaminen tilauskoulutuksena välittäjäyritysten toimesta, ja kustannusten veloittaminen opiskelijoilta, sallitaan vähintään sellaisille kriittisille työvoimapula-aloille, joissa pula työvoimasta on merkittävä ongelma. Kulloinkin kriittiset työvoimapula-alat voitaisiin määrittellä säännöllisesti viranomaisten, kuten työ- ja elinkeinoministeriön tai Opetushallituksen toimesta, jolloin tilauskoulutusten tarjoaminen olisi läpinäkyvää ja sille olisi viranomaistahon määrittämät julkista intressiä palvelevat perusteet.

Lopuksi suunniteltujen muutosten voimaantulon suunniteltu aikataulu on erittäin tiukka. Mikäli muutoksiin päädytään, tulisi lakimuutokselle tilauskoulutusten osalta asettaa kohtuullinen - esimerkiksi kahden vuoden - siirtymäaika, jotta tilaajana toimivilla organisaatioilla ja koulutuksen järjestäjillä on mahdollisuus uudelleen järjestellä toimintansa.

Helsingissä 14.6.2024

EDUNATION OY ja L&T SIIVOUS OY

Rosa Lång,

asianajaja Helsinki

Eduction Oy:n ja L&T Siivous Oy:n asiamiehenä

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

-

Asetusluonnokset

-

Muut kommentit

-

Lång Rosa

Lieke Attorneys - Lausunnon antajat ovat Edunation Oy ja L&T Siivous Oy
(Lieke Asianajotoimisto Oy / asianajaja Rosa Lång asiamiehenä)