

Asia: VN/33727/2023

## **Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Turun kauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Turun kauppakamari katsoo, että esitys on oikeansuuntainen ja vahvistaa ammatillisen koulutuksen edellytyksiä vastata elinkeinoelämän tarpeisiin. Tunnistamme kuitenkin esityksestä alla tiivistetysti esiin nostetut kehittämistarpeet:

1. Ohjausjärjestelmän kokeilun yhdeksi tavoitteeksi tulee määrittää työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin vastaaminen ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantaminen.

Elinkeinoelämän roolista osana strategianeuvotteluja tulee säätää esitettyä tarkemmin, jotta elinkeinoelämän suunnalta nousseita tarpeita ei voida sivuuttaa. Myös harkinnanvaraista rahoitusta tulisi ohjata työelämälähtöisten ja -läheisten koulutusmuotojen ja kumppanuuksien vahvistamiseen.

2. Ammatillisen koulutuksen julkisen rahoituksen pienentyessä on tarve avata koulutuksen järjestäjille mahdollisuuksia laajentaa maksupohjaa jatkuvassa oppimisessa. Esityksen mukaan maksuja ei saisi enää periä ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista, ja myös muu ammatillinen koulutus ja henkilöstökoulutus lakkaisi. Näillä työelämäläheisillä koulutusmuodoilla on pystytty vastaamaan yritysten osaamistarpeisiin, ja yritykset ovat olleet itse myös sitoutuneita niiden kehittämiseen ja rahoittamiseen. Näiden rahoituksellisia ratkaisuja käsitellään myöhemmin lausunnossa.

Viime syksynä tehdyn kauppakamareiden osaajakyselyn tuloksista käy ilmi, että Turun kauppakamarin jäsenistä noin 57 prosentilla on pulaa osaavasta työvoimasta. Kyselyyn vastasi 106 yrityksen edustajaa. Turun kauppakamarilla on noin 1900 jäsentä. Noin puolet vastanneista yrityksistä kertoo osaajapulan edelleen rajoittavan yrityksen kasvua ja liiketoiminnan kehittämistä. Yritysten suurin tarve kohdistuu juuri ammatillisen koulutuksen suorittaneisiin osaajiin. Heikentynyt suhdannetilanne on vaikuttanut hetkellisesti yritysten työllistämisaikomuksiin ja työvoiman tarpeeseen, mutta talouden elpyessä yritykset tulevat kohtaamaan merkittäviä haasteita, mikäli toimia osaajapulan helpottamiseksi ei tehdä ennakoivasti. Väestön ikääntyessä yritysten rekrytointi- ja osaajahaasteet tulevat kasvamaan entisestään. On ehdottoman tärkeää, että elinkeinoelämän näkemykset huomioidaan osana ammatillisen koulutuksen kehittämistä.

## **Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset**

Turun kauppakamari pitää toiminnanohjauksen kokeilua kannatettavana.

### Lain tarkoitus

Pykälässä 1 § on määritelty lain tarkoitukseksi selvittää, pystytäänkö ammatillisen koulutuksen laatua, saavutettavuutta ja vaikuttavuutta lisäämään toiminnanohjausta muuttamalla.

Laki ammatillisesta koulutuksesta määrittää (2 §), että ammatillisten tutkintojen ja ammatillisen koulutuksen tarkoitus on mm. kohottaa ja ylläpitää väestön ammatillista osaamista, kehittää työ- ja elinkeinoelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin sekä tukea opiskelijoiden kehitystä hyväksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi.

Kokeilulain tavoitteena tulisi olla selvittää, voidaanko tavoitteet saavuttaa nykyistä paremmin. Seurannan ja kokeilun onnistuneisuuden arvioinnin tueksi tarvitaan sopivat mittarit.

Kokeilulain tarkoituksessa tulisi huomioida työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeet, työ- ja elinkeinoelämän kehittäminen sekä ammatillinen kasvu ja kehittyminen. Esitämme näiden lisäämistä vähintään laatua ja vaikuttavuutta määrittäväksi tekijäksi.

### Kokeilun kesto, arviointi ja seuranta

Turun kauppakamari pitää kokeilun kestoa huomattavan pitkänä. Esitämme, että lakiin (pykälä 14 §, Kokeilun arviointi ja seuranta) kirjattaisiin tarkastelupiste kokeilun puoliväliin. Tällöin voidaan esimerkiksi arvioida tarvetta muokata tai laajentaa kokeilua.

### Tutkintokieli

Pykälässä 4 § määritellään, että koulutuksen järjestäjän tutkintokieli olisi kokeilulupaansa sisältävissä tutkinnoissa myös englanti. Säännös mahdollistaisi koulutuksen järjestämisen myös englannin kielellä ilman järjestämisluvan muutoksen hakemista opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Elinkeinoelämässä on tunnistettu vahva tarve englanninkielisille tutkinnoille, joita voitaisiin kohdentaa erityisesti muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuville. Enenevissä määrin tarvitaan myös kaksikielistä koulutusta, jonka tavoitteena on saavuttaa tietty suomen tai ruotsin kielen osaamistaso koulutuksen aikana. Näillä huomioilla pidämme tätä esitystä erittäin kannatettavana.

Turun kauppakamari esittää myös valmistelun käynnistämistä siihen, että jatkossa EU/ETA-maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta voitaisiin periä maksua opinnoistaan tilanteessa, jossa he saapuvat opiskelijavaijumilla Suomeen pääasiallisena tarkoituksenaan suorittaa tutkinto.

#### Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa ja neuvottelumenettely

Pykälässä 10 § säädetään neuvottelumenettelystä. Sen säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään, että koulutuksen järjestäjän ehdotus tavoitteineen ja toimenpiteineen olisi laadittava yhteistyössä järjestäjän ensisijaisen toiminta-alueen keskeisten yhteistyötahojen kanssa. Yhteistyö on erittäin kannatettavaa, ja esitämme tämän lisäämistä myös lakipykälään. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi määritellä tarkemmin millä tasolla yhteistyössä laatimisen tulisi tapahtua, esimerkiksi riittääkö kevyt osallistaminen prosessiin tai tarvitaanko lausunnot elinkeinoelämän kumppaneilta. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi myös olla, että strategiakauden aikana on seurattava, arvioitava, mitattava ja rahoitettava työelämäläheisiä toimintatapoja ja elinkeinoelämän tyytyväisyyttä ammatilliseen koulutukseen. Suunnitelman laatimisen tästä tulisi olla osa neuvotteluprosessia. Lisäksi toimintaympäristöä koskevassa keskustelussa tulisi käydä läpi myös koulutuksen järjestäjän kyky palvella ei pelkästään TE-palvelualueita, vaan myös alueen elinkeinoelämää.

Pykälässä 11 § määrittellään, että opetus- ja kulttuuriministeriö voisi tehdä yksipuolisen päätöksen koulutuksen järjestäjän määrällisiksi ja laadullisiksi tavoitteiksi, jos tavoitteita ei sopimusneuvotteluissa koulutuksen järjestäjän kanssa saataisi yhteensovitetuiksi. Strategianeuvottelut tulisi kuitenkin nähdä aidosti neuvotteluna (OKM, koulutuksen järjestäjä, alueen elinkeinoelämä sekä te-palvelualue), ja kynnystä yksipuoliseen päätöksentekoon tulisi korottaa.

#### Harkinnanvarainen rahoitus strategiakauden tavoitteisiin

Pykälässä 12 § linjataan harkinnanvaraisen rahoituksen osoittamisesta strategiakauden tavoitteisiin. Kokeilun puitteissa tulisi määritellä kullekin tai vähintään osalle kokeilussa mukana olevalle oppilaitokselle oma kehittämisprofiili toimintatapojen kehittämiseen sekä laajemmin hyvien käytänteiden levittämiseen ammatillisen koulutuksen kentällä myös sellaisille oppilaitoksille, jotka eivät ole kokeilussa mukana. Tällaisia kehittämisprofiileja voisivat olla esimerkiksi Suomeen muualta muuttaneiden ihmisten kouluttaminen ja työelämäosallisuuden vahvistaminen sekä työelämäläheisten koulutusmuotojen tai kumppanuusmallien kehittäminen alueellisesti yhdessä eri koulutusasteiden ja -muotojen kanssa.

### **Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset**

Opiskeluvuosien enimmäismäärän rajaaminen

Esitämme, että pykälää 26 § muutettaisiin siten, että järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärällä rajoitettaisiin ainoastaan jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää, ei oppivelvollisia opiskelijoita. Enimmäismäärän rajauksen ulkopuolelle tulisi jättää opiskelijat, joilla ei ole aiempaa toisen asteen tutkintoa suoritettuna, mutta jotka ovat jo oppivelvollisuusiän ylittäneitä. Lisäksi koulutuksen järjestäjälle tulisi avata mahdollisuus periä maksua työnantajalta tai opiskelijalta tilanteessa, jossa koulutusta ei pystytä tarjoamaan eikä rahoittamaan valtionosuusrahoitteisena. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi avaamalla mahdollisuus avoimen ammatillisen koulutuksen järjestämiseen.

Sikäli kun rahoitus koulutuksen järjestäjälle määräytyy opiskelijoiden koulutustaustan mukaan, pitäisi järjestäjillä olla mahdollisuus myös valikoida opiskelijoita sen perusteella. Oppilaitos voisi tällöin esimerkiksi avata erilaisia sisääntuloväyliä opinto-ohjelmiinsa sillä perusteella, onko opiskelijalla jo aiempi tutkinto suoritettuna.

#### Maksujen periminen ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista

Lakiluonnoksessa esitetään, että pykälän 105 § 1-3 momentteja muutettaisiin siten, että ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksesta ei olisi enää mahdollista periä opiskelijamaksuja, vaan kustannukset tulisi kattaa valtionosuusrahoituksella. Vastaavasti ammatti- ja erikoisammattitutkintojen painokertoimesta luovutettaisiin. Päätös on ristiriitainen ammatilliseen koulutukseen kohdistuvien leikkausten kanssa, jonka seurauksena valtionosuusrahoitusta pyritään jatkossa painottamaan enemmän niiden ihmisten kouluttamiseen, joilla ei ole aiempaa tutkintoa. Kun rahasta on tiukkaa, olisi perustellumpaa kasvattaa mahdollisuutta periä maksua ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista kuin kaventaa sitä. Tällä voitaisiin osin kattaa 10 milj. euron osuus ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkauksesta. Suomalainen työ- ja elinkeinoelämä tarvitsee lisää uudistuvaa osaamista, ja se edellyttää, että kaikilla tahoilla (ml. työnantajat ja työntekijät), joilla on intressejä tätä rahoittaa, voivat sen myös tehdä.

#### Rahoituksen määräytyminen

Pykälien 32 § kohdalle esitetään muutoksia ammatillisen koulutuksen määräytymisen perusteisiin. Turun kauppakamari pitää näitä muutoksia oikeansuuntaisina ja perusteltuina mutta katsoo, että volyyymiin perustuvaa rahoitusta tulisi edelleen pienentää ja painottaa rahoitusta suoritteisiin ja tuloksiin. Pelkän oppilaitoksessa kirjoilla olon perusteella ei tulisi myöntää rahoitusta, vaan tekemisen ja tuloksien. Samoin rahoitusjärjestelmästä tulisi tehdä entistä läpinäkyvämpi sen suhteen, miltä osin rahoitus kohdentuu oppivelvollisten kouluttamiseen, miltä osin uudelleenkoulutukseen ja miltä osin jatkuvaan oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen. Tällöin olisi helpompi seurata yhteiskunnallisten panostusten jakautumista ja kohdentumista eri käyttötarkoituksiin.

### **Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset**

On tärkeää varmistaa opiskelijoille riittävä tuki ja selkeyttää oikeutta erityisopetukseen ja tukiovetukseen. Oppimisen tuen tarve on ollut jatkuvassa kasvussa, ja on hyvä että tätä kehitetään.

## Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Pykälässä 33 § esitetään, että tilaajan tulisi olla myös koulutuksen rahoittaja. Tämä asettaisi koulutuksen järjestäjien tytär- ja osakkuusyhtiöt haastavaan tilanteeseen. Tilauuskoulutuksessa kyseessä on käytännössä useamman tilaajan ketjusta ja rahoitus voi tulla myös kolmannelta osapuolelta.

Kuntalaki edellyttää, että kuntayhtymät yhtiöittävät voittoa tavoittelevan kaupallisen toiminnan. Käytännössä tällöin tytär- tai osakkuusyhtiö (ei välttämättä in-house-yhtiö) tekee kaupalliset sopimukset EU:n ulkopuolella, ja toimii tilaajana kuntayhtymältä. Tytär- tai osakkuusyhtiö perii tilauuskoulutukseen liittyvät maksut ulkomaiselta tilaajalta tai muulta koulutuksen kustantavalta taholta, joka voi olla myös ns. kolmas osapuoli (esimerkiksi YK-järjestö tai kehityspankki). Nyt esitetty 33 § muotoilu asettaa koulutuksen järjestäjät ja heidän tytär- ja/tai osakkuusyhtiöt haastavaan tilanteeseen sopimusoikeudellisissa kysymyksissä. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että nämä yhtiöt rahoittavat itse koulutuksen, koska silloin ei ole kysymys viennistä.

Muotoilua tilauuskoulutuspykälässä tulisi muuttaa, jotta se tuo läpinäkyvyyttä eri tilaajien välisiin sopimuksiin ja velvoittaa koulutuksen järjestäjiä tarkistamaan, että mahdolliset kumppanit toimivat eettiseltä pohjalta.

## Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Muu ammatillinen koulutus ja henkilöstökoulutus

Lakiluonnoksessa esitetään, että pykälää 8 § muutettaisiin siten, että ammatillista osaamista syventävä tai täydentävä koulutus, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen, poistettaisiin pykälästä, eikä kyseistä koulusta enää voisi järjestää osana ammatillista koulutusta. Samoin pykälästä 23 § poistettaisiin viittaus lain 8 §:n mukaiseen ammatillista osaamista syventävään ja täydentävään koulutukseen.

Tätä muutosta ei tulisi tehdä ilman siirtymäaika. Siirtymäaika tarvitaan, jotta voidaan arvioida, mitä kaikkea ”muu ammatillinen koulutus” pitää sisällään, mitkä koulutukset sen sisällä pitäisi turvata osana valtionrahoitteista koulutusjärjestelmää, ja miltä osin sen tulisivat jatkossa tulla järjestetyksi markkinaehtoisesti.

Samoin esityksessä ehdotetaan, että 3 § pykälän 1 momentin 1 kohta kumottaisiin, eikä henkilöstökoulutusta enää voisi järjestää osana ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta.

Henkilöstökoulutuksen osuus ammatillisen koulutuksen rahoituksen kokonaisuudesta on ollut marginaalinen, mutta sitä hyödyntäville yrityksille se on merkittävä keino hankkia tarvitsemaansa työvoimaa ja / tai osaamista oppisopimuskoulutuksena sekä samalla vahvistaa oppilaitoksen ja yrityksen kumppanuutta. Jatkossa yrityksillä ei olisi enää mahdollisuutta osallistua ammatillisen koulutuksen kustannuksiin eikä tukea työntekijöidensä ammatillista kehittymistä tutkintokoulutuksen tai tutkinnon osien keinoin. Käytännössä nämä kustannukset siirtyvät joko julkisen vallan vastattavaksi tai työntekijöiden osaamisen kehittämisen mahdollisuudet heikkenevät.

Esitämme, että henkilöstökoulutuksen lakkauttamista koskevat pykälät poistetaan lakipaketista ja niistä käynnistetään erillinen selvitys ottaen huomioon mm. EU:n valtioneuvoston tuomat

edellytykset. Kokonaisuus voitaisiin tuoda eduskuntaan samanaikaisesti tilauskoulutuksen avaamista koskevien esitysten kanssa.

## Asetusluonnokset

-

## Muut kommentit

Yhdymme EOL:n esitykseen, että ammatillista aikuiskoulutusta koskien laadittaisiin kansallinen ammatillisen koulutuksen jatkuvan oppimisen strategia, kuten strategia on luotu korkeakoulutukseen aiempina vuosina. Nuorisoikäluokka pienenee ja aikuisten koulutustarve kasvaa. On laadittava ylihallituskautinen suunnitelma ammatillisen aikuiskoulutuksen turvaamiseksi ja kehittämiseksi, jotta osaavan työvoiman saatavuus voidaan turvata tulevaisuudessakin.

Kokeiluun esitetään valittavaksi enintään 40 koulutuksen järjestäjää, joiden järjestämisluvat korvattaisiin määräajaksi kokeiluluvilla. Turun kauppakamari pitää tärkeänä, että koulutuksen järjestäjiä kokeiluun valittaessa, otetaan huomioon alueiden mittasuhteet, esimerkiksi väestömäärä ja elinvoima, ja painotettaisiin näitä tekijöitä siten, että elinvoimaisilta ja väestömäärältään tiheiltä alueita valittaisiin kokeiluun mukaan useampia koulutuksen järjestäjiä. Varsinais-Suomessa on 11 toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjää, joiden toiminta-alueet (esim. kuntayhtymät) sekä painotukset (luovat alat, musiikki, luonnonvara- ja ympäristöala) ja asiakasryhmät (esim. erityisoppilaitokset) eroavat toistaan. Valittavien koulutuksen järjestäjien tulisi edustaa kattavasti erilaisia koulutuksen järjestäjiä.

Lindén Satu  
Turun kauppakamari