

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

EK pitää hallitusohjelman kirjauksia ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin ja toiminnanohjauksen uudistamisesta tarpeellisina. Luonnos hallituksen esitykseksi on pääasiallisesti onnistunut ja kannatettava. Mukana on kuitenkin EK:n näkemyksen mukaan runsaasti yksityiskohtia, joita on syytä tarkentaa vielä lausuntokierroksen jälkeen.

Ammatillisen koulutuksen tuottama osaaminen on yrityksille kriittisen tärkeää. EK:n osaamisavain - kyselyssä tiedusteltiin toukokuussa 2023 yritysten näkemystä rekryointitarpeiden muutoksia seuraavan viiden vuoden aikana. Amatillisten tutkintojen osalta kyselyyn vastanneista yrityksistä 14,5 % arveli rekryointitarpeen kasvavan merkittävästi ja 26,4 % kasvavan hieman. Ainoastaan 6,1 % vastaajista arvioi ammatillisia tutkintoja suorittaneiden rekryointitarpeen vähenevän seuraavan viiden vuoden aikana.

Ammatti- ja erikoisammattitutkinnoilla on EK:n näkemyksen mukaan tärkeä ja merkittävä rooli suomalaisessa työelämässä ja osaamistason nostamisessa. Työelämän osaamistarpeet eivät noudata koulutusjärjestelmän rajoja. Monissa tapauksessa voi olla hyvinkin perusteltua, että myös korkeakoulututkinnon suorittanut syventää osaamistaan suorittamalla ammatti- tai erikoisammattitutkinnon. Samoin ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ovat erinomainen väylä ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden osaamisen vahvistamisessa.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

EK suhtautuu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeiluun avoimesti. Ammatillisen koulutuksen tulokset eivät vastaa kaikilta osin odotuksia ja työelämän tarpeita, ja sen vuoksi

toiminnanohjauksen uudistamiselle on tarvetta. EK pitää kokeilua viisaana lähestymistapana toiminnanohjauksen uudistamiseen.

EK pitää kokeilua koskevia säädösehdotuksia kannatettavina. EK pitää hyvänä, että tutkintojen tarjoaminen englannin kielellä on kokeiluluvan nojalla vapaata. EK pitää erittäin tärkeänä, että kokeiluun valitaan sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia koulutuksen järjestäjiä. Osana kokeilua tulisi arvioida myös oikeushenkilöaseman vaikutusta ammatillisen koulutuksen laatuun, vaikuttavuuteen ja saavutettavuuteen. EK:n näkemyksen mukaan ammattikorkeakoulujen oikeushenkilöaseman yhdenmukaistaminen osakeyhtiöiksi kymmenen vuotta sitten on ollut menestystarina, ja sama olisi toistettavissa myös ammatillisen koulutuksen osalta.

Esitysluonnoksen mukaan neuvottelumenettelystä on mahdollista säätää tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. EK pitää työelämän laajaa osallistamista neuvottelumenettelyyn niin kansallisesti kuin alueellisesti kriittisenä kysymyksenä kokeilun onnistumisen kannalta. Asetuksessa on EK:n näkemyksen mukaan tärkeää säätää selkeästi sopimusta varten kuultavista tahoista. EK pitää tärkeänä, että työelämän roolia vahvistetaan ja vaikutusmahdollisuuksia lisätään ammatillisen koulutuksen järjestelmän kaikilla tasoilla, mukaan lukien kokeilussa. Kokeilulain 14 §:ään tulisi EK:n näkemyksen mukaan lisätä momentti, jossa todetaan työelämätoimikuntien tehtäväksi seurata ja arvioida kokeilun vaikutusta työelämään.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

EK pitää esitettyjä muutoksia laskennallisen perusrahoituksen määräytymisperusteisiin ja niiden osuuksiin laskennallisesta perusrahoituksesta kannatettavina. Ammatillisen koulutuksen tärkeänä tehtävänä on edistää työllisyyttä. Senkin vuoksi on tärkeää, että työllistymisen painoarvoa rahoituksessa nostetaan merkittävästi.

Rahoitusmallia on pyritty esitysluonnoksessa yksinkertaistamaan ja selkeyttämään vähentämällä painotus- ja korotustekijöitä, ja keskittämällä kustannusvaikutusten tasaaminen 50 % rahoituksesta kattavaan opiskelijavuosirahoitukseen. EK pitää rahoitusperusteiden yksinkertaistamista ja selkeyttämistä tärkeänä, mutta ammatillisen koulutuksen moninaisuus huomioiden vaikeasti saavutettavana tavoitteena. Painotus- ja korotustekijöiden karsimisen lisäksi esitysluonnoksessa esitetään myös uuden opiskelijoiden lähtötason huomioivan painokertoimen käyttöönottamista. Perusteluissa kaavillaan perusasteen päättötodistuksen keskiarvon ja kielellisten valmiuksien huomioimista lähtötason painotuksessa. Tämänkaltaisen uuden painotuksen mukaan tuominen ei varsinaisesti yksinkertaista mallia. Varsinkaan, kun asetusluonnoksessa ei ole avattu sitä, miten opiskelijoiden lähtötasosta on tarkoitus säätää.

EK pitää hyvänä, että opiskelijavuosien laskennassa siirrytään tavoitteellisista opiskelijavuosista toteutuneisiin opiskelijavuosiin. Esitetyt muutokset lisäävät koulutuksen järjestäjien kannusteita tukea opiskelijoita työllistymisen kannalta tarpeellisen osaamisen hankkimiseen.

EK vastustaa esitystä ammatti- ja erikoisammattitutkintojen opiskelijamaksujen poistamisesta. Vastuuta jatkuvan oppimisen rahoituksesta tulee kuulua myös oppijalle itselleen, tai työnantajan aloitteesta tapahtuvassa koulutuksessa myös työnantajalle. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen opiskelijamaksut myös osaltaan ohjaavat koulutusta niiden tutkintojen tarjoamiseen, joista suorittajat ovat valmiita maksamaan myös itse.

Työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen perusteella määräytyvään rahoitukseen esitetään painokertoimia, joissa edeltävän vuoden lopussa ei-työllisinä olleilla painokerroin olisi 1 ja työllisinä olleiden painokerroin olisi 0. EK:n näkemyksen mukaan on perusteltua, että työllisinä olleiden painokerroin on alempi, mutta se ei voi olla 0. Hallituksen esityksessä ei-työllisinä olleiden painokertoimen tulisi olla 1 ja työllisinä olleiden painokertoimen tulisi olla esimerkiksi 0,33. Lisäksi yrittäjäksi ryhtymisen tulisi rinnastua työllistymiseen ja jatko-opintoihin siirtymiseen ja yrittäjäksi sijoittuneilla painokertoimen tulisi olla kaikissa tapauksissa 1.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

EK yhtyy Sivistysalan lausuntoon oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevista säädösehdotuksista.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esityksessä esitetään täsmennyksiä tilauuskoulutusta koskevaan sääntelyyn. EK pitää esitettyjä muutoksia liittyen koulutuksen järjestäjän velvollisuuksiin tiedottaa opiskelijoita heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan perusteltuina ja opiskelijoiden oikeusturvaa vahvistavina.

EK pitää esitettyä muutosta, jossa koulutuksen järjestäjää kielletään järjestämästä tilauuskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta, erittäin ongelmallisena. EK:n näkemyksen mukaan tämänkaltaisen liiketoiminnan kieltämiselle ei ole luonnoksessa annettu mitään kestäviä perusteita, eikä sitä tulisi sen vuoksi viedä hallituksen esitykseen.

Esityksen perusteluissa ei ole avattu lainkaan välittäjäorganisaatioiden käytön kieltämisen taloudellisia vaikutuksia koulutuksen järjestäjille, eikä välittäjäorganisaatioiden käytön kieltämisen suhdetta perustuslain turvaamaan elinkeinovapauteen. EK pitää tärkeänä, että lainsäädännöllä parannetaan tilauuskoulutuksessa olevien opiskelijoiden oikeusturvaa epäkohtiin puuttumiseksi. Tähän riittää kuitenkin koulutuksen järjestäjien vastuuttaminen huolehtimaan siitä, että opiskelijoiden oikeudet ja velvollisuudet määritellään tilauuskoulutusta koskevissa sopimuksissa, ja että opiskelijat ovat niistä tietoisia. On vaikea nähdä perusteita sille, miten opiskelijoiden välittäminen tilauuskoulutukseen voisi olla sinällään niin haitallinen liiketoiminnan muoto, että se täytyisi lailla estää.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään muutoksia työelämätoimikuntien määrään, niiden tehtäviin ja työelämätoimikuntien jäsenten määrään. Esitetyt muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan nykyisten työelämätoimikuntien kauden päättyessä vuoden 2027 alussa. EK näkee työelämätoimikuntien roolin kehittämisen tarpeellisena, mutta esitetyt muutokset ovat monin tavoin ongelmallisia.

Esityksessä työelämätoimikuntien roolia tutkintojen ja tutkintojärjestelmän kehittämisessä halutaan vahvistaa, mutta samaan aikaan työelämätoimikuntien määrää esitetään vähennettäväksi nykyisestä. EK:n näkemyksen mukaan työelämätoimikuntien määrän tulee vastata tarvetta. Siksi määrästä säänteleminen lailla on ongelmallista. Päätös työelämätoimikuntien määrästä olisi järkevämpää tehdä nykyiseen tapaan Opetushallituksessa, tai vaihtoehtoisesti laissa voitaisiin säätää opetus- ja kulttuuriministeriölle asetuksenantovaltuus työelämätoimikuntien määrästä ja tarkemmista tehtävistä säätämiseen.

EK pitää tärkeänä, että työelämätoimikunnilla on selkeä rooli ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilun seurannassa. EK esittää kokeilulain 14 §:ään lisäystä, jossa todetaan työelämätoimikuntien tehtäväksi seurata ja arvioida kokeilun vaikutuksia työelämään.

Työelämätoimikuntia koskevaan sääntelyyn esitetyn siirtymäsäännöksen myötä on ilmeistä, ettei muutoksen toteuttamiseen samalla hallituksen esityksellä muiden muutosten kanssa ole kriittistä tarvetta. EK esittää, että työelämätoimikuntia koskevien muutosten suhteen otetaan aikalisä, ja ne valmistellaan uudelleen tiiviissä yhteistyössä työelämän järjestöjen kanssa.

EK vastustaa esitystä henkilöstökoulutuksesta luopumisesta. Henkilöstökoulutus on ollut toistaiseksi vähän käytetty tapa ammatillisen osaamisen vahvistamiseen, mutta sen merkityksen on helppo nähdä lisääntyvän jatkossa. Mahdollisuuksia aikuisten omaehtoiseen koulutukseen on hallituskauden aikana vähennetty sinänsä hyvin perustellusti eri tavoin. Näiden muutosten johdosta kysyntä joustavalle ja kohtuuhintaiselle henkilöstökoulutukselle tulee jatkossa kasvamaan merkittävästi nykyisestä. Tilauskoulutus huomattavasti korkeampine kustannuksineen ei ole useimmissa tapauksissa relevantti vaihtoehto henkilöstökoulutukselle. Henkilöstökoulutuksen poistaminen ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä on haitallista etenkin tässä tilanteessa, jossa yritysälähtöisten rekrytointi- ja täsmäkoulutusten tulevaisuus on työvoimapaalveluiden uudistuksen myötä avoinna.

EK:n näkemyksen mukaan ammatillista osaamista syventävän tai täydentävän koulutuksen poistamista tulisi harkita vielä uudelleen. Vähintäänkin muutos tulisi toteuttaa niin, että koulutuksen järjestäjille jäisi enemmän aikaa valmistautua. Käytännössä muutos voisi tulla voimaan esimerkiksi vuoden 2028 alusta lähtien.

EK:n näkemyksen mukaan opiskelijavuosien enimmäismäärän sääntely on sinänsä tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa. Enimmäismäärästä päättäminen neljäksi vuodeksi kerrallaan vaikuttaa kuitenkin jäykältä tavalta vastata työelämän nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin. Pykälään tulisi EK:n näkemyksen mukaan lisätä vastaava säännös kuin kokeilulaissa, joka mahdollistaisi enimmäismäärän muuttamisen perustellusta syystä myös kesken nelivuotiskauden.

Asetusluonnokset

Kustannuskoreihin esitettyjä muutoksia ei ole perusteltu luonnoksessa lainkaan. Esitetyt muutokset ovat osin huomattavan suuria, ja niiden perusteisiin on tämän luonnoksen perusteella mahdotonta ottaa kantaa. Muutoin kommentit osana rahoituksen uudistamista koskevia huomioita

Muut kommentit

-

Heinonen Ulla
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Vieltojärvi Mikko
Elinkeinoelämän keskusliitto EK