Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle Lausunto

Asia: **HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

TEM pitää pääosin hyvinä ja kannatettavina opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallituksen esityksen luonnoksen keskeisiä lähtökohtia ja tavoitteita. Valtionosuusrahoitettua ammatillista koulutusta koskevien säädösten kokoaminen yhteen lakiin, siirtyminen osaamisperusteisuuteen, yhtenäiseen henkilökohtaistamisprosessiin sekä yhteen tutkinnon suorittamistapaan ja järjestämislupamenettelyn sekä rahoituksen rakenteen uudistaminen viestivät siitä, että ammatillista koulutusta halutaan kehittää aiempaa työelämälähtöisemmäksi, taloudellisemmaksi ja tehokkaammaksi järjestelmäksi, joka edistää alueiden kehitystä, osaavan työvoiman saatavuutta sekä yritysten kasvua ja uuden yritystoiminnan syntymistä.

Lakiesityksen lähtökohtana on myös että, toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toteutettavat TEM:n nykyisen hankintajärjestelmän vastuulla olevaa tutkintoon johtavaa työvoimakoulutusta koskevat järjestämis- ja rahoitusvastuun muutokset eivät vaikuta ministeriöiden muuhun työnjakoon. Niinpä TEM myös jatkossa vastaa laajasti työ- ja elinkeinopolitiikasta, alueiden kehittämisestä ja maahanmuuttajien kotoutumisesta. Osaamisen kehittäminen on myös jatkossa TEM:n näkökulmasta keskeinen strateginen työ- ja elinkeinopolitiikan väline, jota hyödynnettäisiin mm. alueiden ja elinkeinojen kehittämisessä, työelämän kehittämisessä, työllisyyden hoidossa, muutosturvan toimintamallin toteutuksessa sekä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Edelleen TEM pitää hyvänä, että lakiehdotusten kokonaisuudessa TEM:n hallinnonalalla ja tulevalla maakuntahallinnolla on lakiin perustuva mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua OKM:n **valtionosuusrahoitetun työvoimakoulutuksen** järjestämislupien myöntämisprosessiin, koulutuksen järjestäjille myönnettävää rahoitusta koskeviin päätöksiin ja toteutettavan koulutuksen sisällölliseen ja laadulliseen suuntaamiseen eri alueilla sekä opiskelijavalintoihin. On sovittu, että OKM kuulee TEM:iä ennen kuin tekee päätöksiä työvoimakoulutuksen järjestämisluvista, niiden muuttamisesta ja koulutuksen järjestäjille työvoimakoulutustehtävään kohdennettavasta rahoituksesta. Koulutuksen järjestäjille säädetään myös yhteistyövelvoite TE-hallinnon kanssa: ELY-keskukset (yhdessä TE-toimistojen kanssa) kutsuvat järjestämisluvan saaneet koulutuksen järjestäjät vähintään kerran vuodessa keskusteluihin, joissa valtionosuusrahoitteisen työvoimakoulutuksen suuntaamisesta ja sisällöistä sovitaan. TE-toimistot myös päättävät opiskelijavalinnasta.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformiin liittyy kuitenkin myös haasteita ja epävarmuustekijöitä:

Aikuisten pääsy ammatillisiin opintoihin voi heikentyä
Toisen asteen ammatilliseen koulutukseen kohdistuu merkittäviä säästöjä. OKM:n tulevan reformin yksi keskeinen koulutuspoliittinen – itsessään kannatettava - linjaus on edelleen, että kaikille perusasteen päättäville nuorille pyritään turvaamaan toisen as-

teen koulutuspaikka. Asialla on kuitenkin kääntöpuoli ja onkin pidettävä huoli siitä, etteivät aikuisten mahdollisuudet päästä tutkintoon johtavaan ammatilliseen koulutukseen kavennu silloin, kun koulutukselle on tarvetta. Työmarkkinoilla ja työnhakijoina on suuri joukko henkilöitä, joilla on koulutustarve tutkinnon puuttumisen, osaamisen vanhentumisen tai työelämän rakennemuutoksen johdosta.

Siirtymävaihe uuteen koulutusmalliin tulisi toteuttaa siten, että myös aikuisväestön ja työttömien osallistumismahdollisuus ammatilliseen toisen asteen koulutukseen turvataan. Rahoituslain 32 c §:n mukaan valtion talousarviossa päätettäisiin opiskelijavuosien enimmäismäärä, joka tulisi kohdentaa työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen. Koulutuksen järjestäjille asetettaisiin tavoitteellinen työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen opiskelijavuosimäärä. Jos resursseja ei kohdenneta riittävästi työvoimakoulutukseen, seuraa siitä aikuisten osaamisen uusintamisen hidastumista, työttömyysjaksojen pitkittymistä ja työttömyydestä aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten kasvua. Rahoitusperusteiden määräytymisessä on esityksessä otettu huomioon, että työvoimakoulutus säilyy opiskelijoille maksuttomana, eikä heiltä peritä oppimateriaalikuluja, kuten ei tälläkään hetkellä.

Koulutustarjonnan alueelliset erot voivat kasvaa ja koulutuksen saavutettavuus heikentyä

Jos ammatillisen koulutuksen rahoitus pysyy nykyisellä alentuneella tasolla tai edelleen supistuu, on seurauksena koulutuksen järjestäjäkentän tiivistyminen fuusioiden tms. järjestelyjen kautta. Tällöin myös todennäköisesti lisääntyy tarve karsia toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Tämä voi johtaa esim. toimipisteiden sulkemisiin, tarjottavan koulutuksen vaihtoehtojen karsimiseen tai toimipisteiden erikoistumiseen tiettyihin koulutusaloihin. Opiskelijoiksi hakeutuvien näkökulmasta koulutustarjonta voi yksipuolistua ja etäisyydet kodin ja koulutuspaikan välillä kasvavat. Koulutustarjonta voi nykyistä enemmän keskittyä suuremmille paikkakunnille, joilla jo entuudestaan on parempi koulutustarjonta ja joilla myös koulutuksen järjestäjät voivat hyödyntää oppilaitosten synergiaetuja. Kehityskulku voi siis johtaa aiempaa tehokkaampaan ja taloudellisempaan koulutuksen toteutukseen samalla, kun yksilöiden kannalta koulutuksen saavutettavuus heikkenee.

VOS-rahoitteisen työvoimakoulutuksen reagointikyky työmarkkinoiden muutostilanteissa varmistettava

Työvoimakoulutuksen hankintamenettely on mahdollistanut nopean ja joustavan reagoinnin työelämän muutoksiin ja äkillisiin tarpeisiin. Samaa joustavuutta ja reagointiherkkyyttä tarvitaan myös valtionosuusrahoitteisessa työvoimakoulutuksessa. **Onkin tärkeää, että VOS-rahoitteiisen työvoimakoulutuksen opiskelijavuosikiintiö voi joustaa tarpeen mukaan ottaen huomioon esimerkiksi äkilliset rakennemuutostilanteet.**

Järjestelmän avoimmuus uusille toimijoille turvattava

Myös uusien toimijoiden mukaan tulo koulutuksen järjestäjäkenttään tuo joustoa ja uusiutumista koulutusten järjestämiseen. Onkin tärkeää, että nyt esitettävällä tavalla koulutuksen järjestämislupa voidaan myöntää myös pelkästään työvoimakoulutuksen järjestämiseen, ja lupia voidaan hakea ja myöntää tarpeen mukaan.

Heikommassa asemassa olevien ohjaustarpeet huomioitava

Hyvällä ohjauksella ja opintojen aikaisella tuella edistetään osuvia valintoja, hyvää motivaatiota ja sitoutumista opintoihin, opintojen loppuun suorittamista sekä sujuvaa ja nopeaa sijoittumista työelämään. Näitä palveluita tarvitsevat työelämän murroskohdissa olevat työnhakijat sekä esimerkiksi oppimisen vaikeuksista kärsivät. **Tukea tarvitsevien ohjaus ja tuki tulee turvata työvoimakoulutuksessa ja huolehtia kaikille tarkoitettujen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuudesta ja laadusta.**

Otettava huomioon maahanmuuttajien kielellisen ja muun tuen tarve
Maahanmuuttajien kotoutuminen ei ole suoraan osa nyt toteutettavaa reformia. Sillä on kuitenkin suuri vaikutus siihen, mitkä ovat maahanmuuttajien mahdollisuudet siirtyä kielitaitoa, yhteiskuntatietoutta ja ammatillisia valmiuksia antavasta TEM:n työvoimakoulutuksena toteutettavasta kotoutumiskoulutuksesta toisen asteen ammatilliseen koulutukseen valmentavaan tai tutkintoon johtavaan koulutukseen. **TEM pitää erittäin tärkeänä, että toisen asteen reformin toteutuksessa otetaan huomioon maahanmuuttajien kielellisen ja muun tuen tarve toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa.** Järjestämisluvissa ja rahoitusmallissa tulee olla kannusteet sekä mahdollisuus ohjata koulutuksen järjestämistä siten, että esim. maahanmuuttajien kielitaidon lähtötasovaatimuksia voidaan alentaa ja joustavat siirtymät kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen tutkintoon johtavaan koulutukseen turvata.

Työpaikalla tapahtuva oppiminen:

Hallituksen esitys laiksi ammatillisesta koulutuksesta on valmistelu yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Sekä oppisopimusta että koulutussopimusta koskevilla säännöksillä on liittymäpintaa työoikeudelliseen sääntelyyn.

Esityksen mukaan käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta voitaisiin järjestää koulutuksen järjestäjän ulkopuolisella työpaikalla oppisopimukseen tai koulutussopimukseen perustuvana koulutuksena. Kummassakin koulutusmuodossa koulutuksen järjestäjä vastaisi oppisopimukseen tai koulutussopimukseen perustuvan koulutuksen järjestämisestä.

Esityksen mukaan oppisopimukseen sovelletaan työntekijöitä ja virkamiehiä/viranhaltioita koskevia säännöksiä. Tältä osin säännökset vastaavat pitkälti voimassa olevaa lakia.

Koulutussopimus olisi sen sijaan uudenlainen sopimustyyppi. Kysymys olisi koulutuksen järjestäjän ja koulutustyöpaikan välisestä sopimuksesta, jossa opiskelija ei olisi sopimuksen osapuoli. Koulutussopimuksella työskentelevä tekisi oppimistarkoituksessa työtä työpaikalla koulutuspaikan työnantajan johdon ja valvonnan alaisena olematta työsuhteessa. Hänelle ei siten maksettaisi työpanoksestaan palkkaa eikä muuta vastiketta kuin mitä osaamisen karttuminen merkitsee.

Koska kysymyksessä on poikkeuksellinen työntekomuoto, on sen ehdoista ollut tarpeen säätää laissa. Näin on siitäkin syystä, että oppisopimussuhteen ja koulutussopimuksen tavoitteet opiskelijan ammatillisen osaamisen kehittämisessä ovat pitkälti samat.

Koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija hankkisi henkilökohtaistamisen yhteydessä todettua osaamistarvetta vastaavaa osaamista työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Koko koulutus voitaisiin hankkia työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä, vaikka se käytännössä ehkä olisi harvinaista. Koska kysymyksessä olisi ei-työsuhteinen työnteko, **TEM on pitänyt tärkeänä, että koulutussopimus saadaan tehdä vain kunkin tutkinnonosan osalta erikseen. Kirjaus pitää sisällään sen, että koulutussopimus voidaan tehdä määräaikaisena ja niin, että se ei voi kattaa koko kolmen vuoden koulutusta kerrallaan.**

Olennaista niin ikään on, että koulutussopimussuhteen aikaiselle **työnteolle asetetaan säälliset reunaehdot,** joita ovat työaikaa koskevat rajaukset, riittävän työturvallisuuden takaaminen, nuoria koskevien erityissäännösten soveltaminen sekä yhdenvertaisuuslain säännösten noudattaminen.

Merkittävää on niin ikään se, että koulutussopimuksella **teetettävien töiden tulee selkeästi liittyä hankittavaan koulutukseen ja osaamisen kartuttamiseen**. Mahdollista

ei siis ole teettää koulutussopimuksella kaikkia mahdollisia tehtäviä, vaan niiden tulee liittyä opiskelijan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan. Siinä tapauksessa että koulutuspaikka pyrkii tarjoamaan kouluttautujalle myös muita tehtäviä, kouluttautujan ja työpaikan välille saattaa syntyä normaali työsuhde – työsuhteelle säädettyjen tunnusmerkkien täyttyessä. Tämän vuoksi **onkin tärkeää, että laissa säädetään koulutuksen järjestäjän vastuusta huolehtia siitä, että teetettävät työtehtävät ovat suunnitelman mukaisia ja täyttävät koulutuksen asettamat vaatimukset.** Olennaista on myös se, että harjoittelupaikan työnantaja huolehti siitä, että koulutussopimuksella työskentelevä etenee suunnitelman mukaisesti ja jos niin ei käy, hän raportoi asiasta koulutuksen järjestäjälle.

Koulutussopimuksella työtä tekevän asema eroaa työpaikan oman henkilöstön asemasta. Palkattomalla kouluttautujalla ei tule korvata työnantajan omaa henkilöstöä. Huomioon on otettava muun muassa työnantajan velvollisuus tarjota lisätyötä palveluksessaan oleville osa-aikatyöntekijöille. Palkattoman harjoittelijan käyttäminen missä tahansa työnantajan töissä vääristäisi alan työnantajien välistä kilpailua. Tämän vuoksi esityksessä oli tarpeen korostaa harjoittelupaikan vastuuta suhteessa omaan henkilöstöönsä.