Utlåtande AjUU 3/2017 rd– RP 39/2017 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den (RP 39/2017 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överdirektör Mika Tammilehto, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Markku Virtanen, arbets- och näringsministeriet
- direktör Riitta Oikarinen, Norra Karelens TE-byrå
- administrativ överskötare Marketta Kupiainen, Helsingfors stad
- rektor Heini Kujala, Ammattiopisto Tavastia
- samkommunsdirektör, rektor Antti Lehmusvaara, yrkesinstitutet Saimaan ammattiopisto Sampo
- rektor Sirpa Lukkala, Centralparkens yrkesinstitut
- direktör Antti Lahti, SASKY koulutuskuntayhtymä
- ordförande, undervisningsråd Mari Räkköläinen, Ammatillisen koulutuksen tutkimusseura OTTU ry
- verkställande direktör Petri Lempinen, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- ordförande Bicca Olin, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- utbildningspolitisk expert Antti Seitamaa, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- specialsakkunnig Lauri Kurvonen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- utbildningschef Mikko Koskinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- utbildningspolitisk expert Riina Nousiainen, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- expert Miika Sahamies, Akava ry
- expert Mirja Hannula, Finlands näringsliv rf
- direktör Veli-Matti Lamppu, Företagarna i Finland rf
- arbetsmarknadsombud Kirsi Korppi, KT Kommunarbetsgivarna
- specialsakkunnig Maarit Kallio-Savela, Finlands Kommunförbund

- expert Soili Nevala, Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- utredningschef Juha Kurtti, Tehy ry
- generalsekreterare Maiju Korhonen, Alliansen för Finlands Studerande – OSKU rf
- informations- och kvalitetschef Reetta Pietikäinen, Nationella verkstadsföreningen rf
- verkställande direktör Matti Peltola, Maskinföretagarnas förbund rf
- planeringschef Erkka Laininen, Opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö - OKKA-säätiö
- verkställande direktör Jaana Pakarinen, Vates-stiftelsen
- politices magister Jani Ollikainen
- juris doktor Jaana Paanetoja
- professor Roope Uusitalo.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- Axxell Utbildning Ab
- Hyvinvointialan liitto ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen innefattar en genomgripande reform av utbildningen på andra stadiet och den innebär bland annat att bestämmelserna om yrkesutbildning samlas i en enda lag. Reformen innebär att tidigare förvärvat kunnande erkänns och att studierna ska bygga på en personlig utvecklingsplan för den studerandes kunnande. Målet är att yrkesutbildningen ska bli mer arbetslivsorienterad, kostnadseffektiv och funktionellt sett effektiv och att den på så sätt ska backa upp utvecklingen i regionerna, förbättra tillgången till kvalificerad arbetskraft, medverka till tillväxt i företagen och generera ny företagsverksamhet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ser positivt på utgångspunkterna och målen för reformen och välkomnar de föreslagna ändringarna. Målen stämmer bättre överens med omställningarna och kompetensbehoven i arbetslivet än vårt nuvarande utbildningssystem och de är betydligt mer lättrörliga. Utskottet tillstyrker lagförslagen men med följande kommentarer.

Att döma av studier har yrkesutbildningen större positiv effektiv på sysselsättningen i början av arbetslivet än den allmänbildande utbildningen, men den allmänbildande utbildningen stöder sysselsättningen bättre senare i arbetslivet än yrkesutbildningen. Vid sidan av arbetslivsorienteringen gäller det att också se till att utbildningen innehåller tillräckligt många allmänbildande ämnen och att den ger behörighet för fortsatta studier.

Finansierings- och styrsystemet

I fortsättningen har utbildningsanordnarna inom ramen för sina anordnartillstånd friare händer att bestämma om sitt utbildningsutbud, exempelvis erbjuda utbildning för personer som går ut grundläggande utbildning, vuxna på arbetsmarknaden och inom ett flertal utbildningsområden. Utbildningsanordnarna ska i första hand styras utifrån koefficienter i finansieringssystemet och

fokus kommer att ligga mer på prestationer och utbildningsresultat i stället för på den tid som går åt till studierna. Finansieringen består till 50 procent av basfinansiering och till 50 procent av genomslagsfinansiering. Examina och examensdelar som avläggs är viktade med 35 procent samt sysselsättning, fortsatta studier och respons på utbildningen med 15 procent.

Utskottet anser finansieringsmodellen vara motiverad och ett steg i rätt riktning med tanke på en effektivitetsökning, men påpekar att modellen också kan ha oönskade effekter. Modellen är mycket prestationsinriktad och risken är att utbildningsanordnarna frestas att ”fabricera” examina och prestationer i stället för att satsa på kvalitet. När kostnadsorienterad finansiering slopas, kan det hända att studieplatserna minskar inom utbildningsområden som kräver stora investeringar, exempelvis skogsmaskin- och transportområdet, och skolorna i stället väljer billigare utbildningar. Fokuseringen på sysselsättning gynnar läroanstalter i regioner med låg arbetslöshet och det kan i sin tur leda till större regional centralisering inom utbildningen.

Systemet kan också påverka kriterierna för antagning av studerande, det vill säga skolorna gynnar studerande med de bästa förutsättningarna att klara av studierna med framgång. Det måste säkerställas att personer med särskilda behov får tillgång till studier och det måste göras antingen med adekvat basfinansiering eller med andra ekonomiska incitament, påpekar utskottet. Dessutom bör utbildning på arbetsplatser i förekommande fall möjliggöras med hjälp av ett extra bidrag till arbetsgivaren. Utskottet understryker också att närundervisning spelar en viktig roll i utbildningsutbudet för unga med särskilda behov.

I undervisnings- och kulturministeriets utbildningspolitiska linje ingår det att se till att alla som går ut den grundläggande utbildningen får en utbildningsplats på andra stadiet. Ungefär hälften av årskullarna går vidare till yrkesutbildning. Utöver dem studerar ungefär 150 000 vuxna inom yrkesutbildningen. När yrkesutbildningen för unga och vuxna slås ihop administrativt, måste det nya systemet ta hänsyn till att unga och vuxna har olika behov av stöd och vägledning. De unga behöver ännu mer stöd när utbildning reformeras eftersom de förväntas studera mer självständigt.

Yrkesutbildningen har ett stort samhälleligt uppdrag som innefattar att tillgodose kompetensbehoven i arbetslivet, men innehåller en skyldighet att stödja de studerandes utveckling till goda, harmoniska och bildade människor och samhällsmedlemmar och ge dem de kunskaper och färdigheter som de behöver i sin yrkesmässiga utveckling. Det är enligt utskottet viktigt att en stabil och förutsebar verksamhet säkerställs hos utbildningsanordnarna och för det behövs det tillräckligt stor basfinansiering. Samtidigt understryker utskottet att de finansiella incitamenten också måste ta hänsyn till dels elever med särskilda behov, dels vuxna på arbetsmarknaden och vuxna som arbetssökande eftersom de har ett särskilt utbildningsbehov till följd av bristande examen, föråldrad kompetens eller omstruktureringar i arbetslivet.

Arbetskraftsutbildning

Rätten att delta i arbetskraftsutbildning bygger på arbetskraftsmyndighetens prövning av vilket utbildningsbehov en person har som är eller riskerar att bli arbetslös. I reformen lyfts den arbetskraftsutbildning som utmynnar i yrkesinriktad examen eller en del av en sådan examen och som ordnas av arbets- och näringsförvaltningen till undervisnings- och kulturministeriet som kommer att administrera och finansiera utbildningen. I detta sammanhang är det viktigt att se till att också

den kompetens som arbets- och näringsförvaltningen besitter överförs till undervisnings- och kulturministeriet.

Enligt 32 c § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (nedan kallad finansieringslagen) anges det högsta antalet studerandeår för arbetskraftsutbildning i statsbudgeten. Hur många studerandeår en utbildningsanordnare med anordnartillstånd får för arbetskraftsutbildning bestäms av undervisnings- och kulturministeriet. Utskottet understryker att det måste avsättas tillräckligt stora anslag för den examensinriktade arbetskraftsutbildningen och påpekar att man på så sätt kan trygga tillgången till kvalificerad arbetskraft, underlätta matchningsproblemen och motverka utdragen arbetslöshet.

Den examensinriktade yrkesutbildningen bör fortfarande vara en integrerad del i den arbetskraftspolitiska verktygslådan, påpekar utskottet och påminner om att utbildning ofta ingår i servicekedjan för att förbättra arbetslösa personers arbetsmarknadsfärdigheter. Utskottet anser det viktigt att arbets- och näringsförvaltningen och den kommande landskapsförvaltningen har en lagfäst möjlighet att påverka och vara delaktiga när anordnartillstånd beviljas, beslut om finansiering fattas och innehåll och kvalitet bestäms för statsandelsfinansierad arbetskraftsutbildning i regionerna. Dessutom bör arbets- och näringsförvaltningen garanteras möjligheter att regelbundet och intensivt vara med och planera utbildningarna tillsammans med utbildningsanordnarna.

Tack vare det nuvarande upphandlingsförfarandet har utbildningen kunnat reagera snabbt och flexibelt på förändringar i arbetslivet och plötsligt påkomna kompetensbehov i regionerna. Samma flexibilitet och reaktionsförmåga behövs det i den statsandelsfinansierade arbetskraftsutbildning. Enligt 32 c § 2 mom. i finansieringslagen får ministeriet öka antalet målinriktade studerandeår för utbildningsanordnare eller antalet målinriktade studerandeår för utbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning under finansåret. Utskottet menar att detta är nödvändigt och förutsätter att den examensinriktade arbetskraftsutbildningen också efter reformen har en flexibel mekanism och tillräckligt stora resurser för att snabbt under pågående studieår starta utbildning i regioner som drabbas av oförutsedda negativa eller positiva omstruktureringar.

Utskottet understryker att nya aktörer måste garanteras möjligheter att ordna arbetskraftsutbildning. De tillför utbildningen och sättet att ordna verksamheten större flexibilitet och ny kompetens. Det är viktigt att anordnartillstånd också kan beviljas uteslutande för arbetskraftsutbildning och att tillstånd kan sökas och beviljas allt efter behov.

I landskapsreformen lyfts arbetskrafts- och företagsservicen över på landskapen och integreras i tillväxtservicen. Också framöver är yrkesinriktad utbildning och kompetensutveckling ett viktigt arbets- och näringspolitiskt verktyg för att utveckla regionerna och arbetslivet och ta hand om sysselsättningen. Utskottet framhåller att effekterna av reformen måste bevakas noggrant.

Utbildning på arbetsplatser

I reformen får utbildningen en utpräglat arbetsorienterad profil med praktiska arbetsuppgifter inom ramen för utbildning på arbetsplatsen. Det kan vara läroavtalsutbildning eller avtalsbaserad utbildning. Utbildningsavtalen mellan utbildningsanordnaren och arbetsplatsen ersätter inlärning i arbetet. Bestämmelserna om läroavtal är i stort sett desamma som i gällande lag, men pro-

positionen medger att läroavtal utnyttjas i större omfattning när alla utbildningsanordnare får ordna läroavtalsutbildning inom ramen för sitt eget examensutbud. I båda utbildningsformerna svarar utbildningsanordnaren för att ordna utbildning som grundar sig på läroavtal eller utbildningsavtal.

Utbildningsavtal får bara ingås för enskilda examensdelar och arbetet måste ha ett tydligt samband med utbildningen och kompetenshöjningen. Utskottet understryker att de studerande inte får lön och därför inte får ersätta den ordinarie personalen på arbetsplatsen.

Varken lärande med utbildningsavtal eller läroavtalsutbildning definieras i bestämmelserna och det kan leda till att studerande med samma kompetensnivå utför samma eller likadana arbetsuppgifter med utbildningsavtal respektive läroavtal. Därmed gäller olika villkor för de studerande eftersom de som har utbildningsavtal inte får lön. Det är viktigt att kulturutskottet utreder skillnaden mellan utbildningsavtal och läroavtal. Utskottet anser att det måste följas upp hur väsentlig arbetsfördelningen mellan de båda utbildningsformerna är.

Tidvis har det rått stor brist på platser för inlärning i arbetet och läroavtal i vissa regioner. När utbildningen och yrkesproven i allt större omfattning förs över på arbetsplatserna behövs det fler utbildningsplatser. I propositionen ingår det ingen utredning av vilken beredskap arbetsgivarna har att tillhandahålla utbildningsplatser och ta ansvar för lärande på arbetsplatsen. Inte heller utbudet på utbildningsplatser har utretts.

Studierna på arbetsplatsen medför kostnader för arbetsgivaren och de varierar beroende på bransch och arbetsuppgifter. Inom vissa branscher kan kostnaderna stiga till betydande belopp. Extra stora kostnader kommer små företag inom kapitalintensiva branscher att ha eftersom de måste använda dyra maskiner för vägledning av de studerande och själva studierna. Det i sin tur kan sänka företagets lönsamhet och i värsta fall ge upphov till förluster. Exempelvis inom skogsmaskinsbranschen har uppskattningsvis 60 procent av företagen bara en maskin, och företagarens inkomster kan sjunka betänkligt om den ska användas till att utbilda studerande.

Arbetsgivaren får ingen ersättning för utbildningen med utbildningsavtal utom för studerande med rätt att få särskilt stöd. Däremot får arbetsgivaren ersättning för läroavtalsutbildning om studierna på arbetsplatsen medför kostnader. Enligt uppgifter till utskottet beror arbetsgivarnas beredskap att erbjuda utbildningsplatser i hög grad på om kostnaderna ersätts eller inte. I vissa fall är det ett villkor för att arbetsgivaren ska erbjuda en utbildningsplats. Utskottet anser det viktigt att det bevakas och utvärderas noga vilken roll utbildningsersättning spelar för utbudet på utbildningsplatser på andra stadiet och för möjligheterna att nå målen med reformen. Vidare är det viktigt att en förslagsvis behovsprövad utbildningsersättning i förekommande fall införs vid utbildningsavtal.

Bedömningen av de studerandes kunnande ska huvudsakligen göras i autentiska situationer i arbetslivet. Bestämmelserna är stränga och tillåter att yrkesprov avläggs på något annat sätt bara i undantagsfall. Utskottet menar att det är viktigt att de studerande också har möjligheter att avlägga yrkesprov någon annanstans än på arbetsplatsen. Det måste finnas en mekanism för att med hänsyn till regional jämlikhet ersätta bristande utbildningsplatser och möjligheter att avlägga yrkesprov för att det inte ska dra ut onödigt mycket på tiden med examina.

Inom social- och hälsovården finns det en lång tradition av lärande i arbetet och inte minst den offentlig sektorn har etablerade metoder för att handleda och utbilda studerande. Det är viktigt att säkerställa att fortsatt kompetens och god praxis i dessa fall kan fortsätta efter vårdreformen och att samtliga aktörer inom social- och hälsovården i fortsättningen är engagerade i lärande på arbetsplatsen, understryker utskottet. Enligt uppgifter till utskottet har den allmänna social- och hälsovården inga möjligheter att i någon större utsträckning utöka lärandet på arbetsplatsen. Social- och hälsovården är skyldig att tillhandahålla praktikplatser för studerande i yrkeshögskolor och det har en viss inverkan på hur yrkesutbildningen på andra stadiet ordnas. Arbetsgivarna får en utbildningsersättning för att de tillhandahåller praktikplatser för studerande i yrkeshögskolorna.

Handledningen och utbildningen på arbetsplatserna spelar en stor roll för de studerande i lärande i arbetet och för deras intresse för att arbeta i branschen. Utskottet anser det viktigt att handledarna på arbetsplatserna för utbildning och vägledning i uppdraget. Dessutom måste lärarna tillägna sig nya arbetssätt i det nya utbildningssystemet. De måste ha levande kontakt med arbetsplatserna för att kunna stötta och vägleda de studerande i praktiska arbetsuppgifter.

Rätt för personalen att få information

Utskottet känner en viss oro för hur det ska gå på arbetsplatserna för unga i lärande i arbetet. För att förbättra rättssäkerheten och skyddet för de studerande föreslår utskottet att kulturutskottet kompletterar lagen med en paragraf om personalgruppernas rätt att få information. Bestämmelsen bör förutsätta att arbetsgivare med utbildningsavtal underrättar företrädarna för personalgrupperna om studerande som kommer att utbildas på grundval av utbildningsavtal. Det bör framgå vilka arbetsuppgifter de kommer att ha, hur många de är och hur länge utbildningen pågår. Bestämmelserna har en preventiv effekt, och de hindrar att de ungas arbetsinsats eller utbildningsavtalen och läroavtalen missbrukas på arbetsplatserna.

Arbete på grundval av läroavtal

I ett beslut (HD:2017:4) från i våras anser högsta domstolen att en arbetsgivare inte har kunnat anställa en ny läroavtalselev utan att kränka den skyldighet att erbjuda mertidsarbete som finns inskriven i arbetsavtalslagen. I det aktuella fallet fanns det en deltidsanställd person som ville ha fler arbetstimmar.

I arbetsavtalslagen (55/2001) föreskriver 2 kap. 5 § följande: Om arbetsgivaren behöver flera arbetstagare för uppgifter som är lämpliga för sådana arbetstagare som redan arbetar på deltid, ska arbetsgivaren erbjuda de deltidsanställda dessa arbeten oberoende av 6 kap. 6 §. Bestämmelsen avser att skydda de som är anställda hos arbetsgivaren. På ett praktiskt plan betyder det att permitterade först erbjuds jobb, sedan deltidsanställda om jobbet lämpar sig för dem och till sist de som ingår i arbetsgivarens återanställningsskyldighet. Arbetsgivarens rätt att rekrytera personal utanför kategorin deltidsanställda får inte åsidosätta de deltidsanställdas rätt att få mertidsarbete.

Beslutet från högsta domstolen innebär att utbildning på grundval av läroavtal inte går att ordna när en studerande utför arbetsuppgifter som lämpar sig för deltidsanställda och som deltidsanställda vill ta. Följaktligen går det inte att utbilda sig genom läroavtal inom branscher med många

deltidsanställda, bland annat inom handeln, i den här typen av situationer. Det är viktigt att alla har möjligheter att delta i läroavtalsutbildning på lika villkor, påpekar utskottet.

Enligt uppgifter till utskottet kan arbete med läroavtal vara möjligt i sådana fall, exempelvis om tillämpningsområdet för arbetsavtalslagens bestämmelse om undantag från skyldigheten att erbjuda arbete (13 kap. 6 §) inte bara omfattar kommunernas sysselsättningsskyldighet och skyldighet att anställa långtidsarbetslösa utan arbetsavtal utan också läroavtalsstuderande med arbetsavtal. För närvarande avser undantaget kommuner samt föreningar och stiftelser som bedriver sysselsättande verksamhet och det är förenat med exakt reglerade villkor.

Utskottet föreslår att kulturutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt lämnar ett nytt lagförslag med de ändringar i arbetsavtalslagen som behövs för att tillåta arbete med läroavtal på lika villkor inom alla branscher trots bestämmelsen om skyldighet att erbjuda mertidsarbete.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
vice ordförande Heli Järvinen gröna
medlem Pertti Hakanen cent (delvis)
medlem Teuvo Hakkarainen saf (delvis)
medlem Hannakaisa Heikkinen cent (delvis)
medlem Reijo Hongisto saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Eero Suutari saml
medlem Juhana Vartiainen saml
medlem Eerikki Viljanen cent (delvis)
ersättare Antero Laukkanen kd (delvis)
ersättare Jari Myllykoski vänst
ersättare Annika Saarikko cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.