

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till lagar som har samband med den (RP 147/2021 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- regeringsråd Piritta Sirvio, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Sillanmäki, finansministeriet
- skolråd Antti Markkanen, Utbildningsstyrelsen
- specialsakkunnig Kyösti Värri, Finlands Kommunförbund
- expert Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- verksamhetsledare Henriikka Nordin, Bildningsalliansen rf
- verksamhetsledare Jaana Nuottanen, Medborgarinstitutens förbund MiF
- specialsakkunnig Eira Bani, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- direktör Laura Rissanen, Bildningsarbetsgivarna rf
- verksamhetsledare Minna Nieminen, Finlands Folkhögskolförening rf
- rektor Riitta Yrjänä, Privatskolornas Förbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
- SASKY koulutuskuntayhtymä
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- Finlands Gymnasistförbund rf
- Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice och den nya lagen om statsandel för kommu-

Betänkande KuUB 10/2021 rd

nal basservice samt lagen om utbildning som handleder för examensutbildning ändras. Propositionen hänför sig till regeringsprogrammets skrivningar om att höja läropliktsåldern till 18 år, öka handledningen samt utveckla de förberedande utbildningarna på andra stadiet och handledningen i övergångsskedet.

I propositionen föreslås det bestämmelser om finansiering av den utbildning som avses i lagen om utbildning som handleder för examensutbildning. Till utbildningen som handleder för examensutbildning överförs från och med den 1 augusti 2022 utbildningar i övergångsskedet enligt gällande lagstiftning, det vill säga påbyggnadsundervisning efter den grundläggande utbildningen, utbildning som förbereder för gymnasieutbildning och utbildning som handleder för yrkesutbildning. Det föreslås att utbildning som handleder för examensutbildning finansieras inom ramen för de nuvarande finansieringssystemen för de utbildningar i övergångsskedet som överförs till utbildningen som handleder för examensutbildning. Enligt propositionen är avsikten att i de olika finansieringssystemen förenhetliga nivån på finansieringen av handledande utbildning. I propositionen föreslås det också vissa preciseringar i de bestämmelser om rätten att ordna handledande utbildning som finns i lagen om utbildning som handleder för examensutbildning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, den föreslagna lagen om ändring av den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice och den föreslagna lagen om ändring av lagen om utbildning som handleder för examensutbildning avses träda i kraft den 1 augusti 2022. Den föreslagna lagen om ändring av den nya lagen om statsandel för kommunal basservice avses träda i kraft den 1 januari 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det bestämmelser om finansiering av utbildning som handleder för examensutbildning (Hux-utbildning). Till Hux-utbildningen fogas från och med den 1 augusti 2022 påbyggnadsundervisning efter grundläggande utbildning, utbildning som förbereder för gymnasieutbildning (Luva-utbildning) och utbildning som handleder för yrkesutbildning (Valma-utbildning) i enlighet med lagen om Hux-utbildning (1215/2020), som stiftades i samband med läropliktsreformen. Ovan nämnda utbildningar är utbildningar i övergångsskedet efter den grundläggande utbildningen. Syftet med utbildningarna är att stärka den studerandes färdigheter att söka till utbildning i examenssyfte och klara av studierna. Utskottet menar att särskild uppmärksamhet bör fästas vid utbildningen i övergångsskedet, som utgör en del av utvidgningen av läroplikten. Det är ett viktigt element i insatserna för att se till att varje ung person avlägger en examen på andra stadiet.

Det föreslås att finansieringen av Hux-utbildningen genomförs kostnadsneutralt inom ramen för befintliga anslag och tre olika finansieringssystem som kombineras med Hux-utbildningen. För gymnasieutbildning har det reserverats tilläggsfinansiering på 70 000 euro för 2022 och 140 000

Betänkande KuUB 10/2021 rd

euro årligen från och med 2023. Skyldigheten att inom Hux-utbildningen ordna särskilt stöd ingår i anslagen för läropliktsreformen.

Det föreslås att bestämmelser om finansieringen av Hux-utbildning ska finnas i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. I propositionen föreslås det också preciseringar i bestämmelserna om rätten att ordna Hux-utbildning.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker därför lagförslagen utan ändringar.

Finansieringsmodell för utbildning som handleder för examensutbildning

Syftet med förslaget är att skapa en finansieringsmodell för Hux-utbildningen. Syftet med modellen är inte bara att förenhetliga finansieringsnivån för Hux-utbildningen mellan olika aktörer utan också att säkerställa en tillräcklig finansiering för ordnandet av Hux-utbildningen. De tre separata finansieringssystemen för de nuvarande utbildningar som fogas till Hux-utbildningen avviker från varandra i fråga om principer och statlig medfinansiering. Det finns också skillnader i kostnaderna för att ordna utbildning. Utskottet stöder den föreslagna modellen för harmonisering av finansieringsnivån.

I fråga om *påbyggnadsundervisning efter grundläggande utbildning* motsvarar den beräkningsgrund för finansieringen av Hux-utbildningen som anges i propositionen den nuvarande finansieringen av påbyggnadsundervisning efter grundläggande utbildning. På motsvarande sätt som i nuläget beaktas den omständigheten att en del studerande omfattas av förlängd läroplikt under den grundläggande utbildningen som en faktor som höjer finansieringen.

Priset per enhet för *utbildning som förbereder för gymnasieutbildning* är i nuläget olika för Luva-utbildning för ungdomar respektive för vuxna, vilket motiveras av skillnaden i läropliktens omfattning. Eftersom Hux-utbildningens omfattning är densamma för både unga och vuxna, föreslås det att finansieringen förenhetligas på samma nivå. Utskottet anser att förslaget är befogat.

Som ett osäkerhetsmoment i fråga om gymnasieutbildningen är det bra att inse att den nuvarande Luva-utbildningen är riktad till invandrare och personer med ett främmande språk som modersmål, men att målgruppen för den Hux-utbildning som ordnas inom gymnasieutbildningen är bredare än så. Enligt ett sakkunnigttrande är det möjligt att Hux-utbildningen kommer att utnyttjas inte bara för läropliktiga ungdomar utan också i större utsträckning som utbildningsform för vuxna.

Finansieringen av *yrkesutbildningen* är budgetbaserad, och därför grundar sig inte heller finansieringen av den Hux-utbildning som ordnas inom ramen för yrkesutbildningen på faktiska kostnader. Utmaningen är att matcha kostnaderna enligt insamlingen av kostnadsuppgifter med den kalkylerade finansieringen av Hux-utbildningen. Ett sakkunnigttrande påpekar att ökningen av studerandevolymen inom Hux-utbildningen leder till minskat ordnande av annan yrkesutbildning på grund av finansieringssystemets budgetbaserade och proportionella karaktär.

Betänkande KuUB 10/2021 rd

Utskottet hänvisar till det som konstateras i propositionsmotiven (s. 26—27), nämligen att en eventuell ökning av studerandevolymen i Hux-utbildningen kan beaktas vid bestämmandet av de målinriktade studerandeåren i det egentliga prestationsbeslutet eller i ett eventuellt beslut om tilläggsprestationer som fattas under finansåret. Enligt inkommen utredning är avsikten att undervisnings- och kulturministeriet under 2022 ska bedöma behovet av att justera den totala finansieringsnivån för målinriktade studerandeår inom yrkesutbildningen, så att det för ordnandet av Hux-utbildning kan anvisas en eventuell ökning av studerandeåren utan att man samtidigt tvingas sänka den finansiering som andra anordnare av yrkesutbildning får.

Bevaka att finansieringen räcker till

Den föreslagna finansieringsmodellen för Hux-utbildning gäller utbildning som ordnas från och med den 1 augusti 2022. Således finns det i nuläget inte tillgång till faktisk information som stöd för skapa finansieringsmodellen. Sådana uppgifter är till exempel antalet studerande inom Hux-utbildning, de ungas val av utbildningsplatser och kostnaderna för utbildningen.

Finansieringsmodellen för Hux-utbildning har beretts med hjälp av befintliga uppgifter om de utbildningar som fogas till Hux-utbildningen; det har då antagits att kostnaderna för Hux-utbildning motsvarar de nuvarande kostnaderna för de utbildningar i övergångsfasen som fogas till Hux-utbildningen. För beredningen av finansieringsmodellen har det skapats ett så kallat jämförpris, med hjälp av vilket koefficienter enligt varje finansieringssystem systematik och särdrag har fastställts.

I propositionsmotiven (s. 53) konstateras att det i samband med inledandet av reformen inte har ansetts motiverat att göra överföringar mellan budgetmoment för de olika finansieringsformerna, eftersom det ännu inte är möjligt att göra tillräckligt noggranna uppskattningar av de faktiska utbildningsvolymerna. Behovet av anslagsöverföringar ska dock prövas årligen när det finns tillgång till faktiska uppgifter om hur ordnandet av utbildningen har riktats. Enligt inkommen utredning kommer undervisnings- och kulturministeriet på basis av de faktiska uppgifterna också att pröva andra behov av att ändra finansieringen för Hux-utbildning samt behovet av att förenhetliga finansieringssystemet för Hux-utbildning.

Utskottet anser att det är absolut nödvändigt att tillräckligt tidigt följa och utvärdera om finansieringen av Hux-utbildningen är tillräcklig och rätt riktad, bland annat med beaktande av likabehandling av utbildningsanordnarna och regionala skillnader. Vid uppföljningen är det också viktigt att ta hänsyn till de olika studerandegrupperna, exempelvis små grupper — såsom svensk-språkiga studerande — samt ordnande av boende i elevhem och andra faktorer som säkerställer att de unga får lika utbildningsmöjligheter.

Om det vid utvärderingen konstateras att det finansiella systemet behöver ändras, ska åtgärderna sättas in i rätt tid. Genom tillräcklig finansiering säkerställs en hög utbildningskvalitet och befasts utbildningsanordnarnas intresse för att ordna Hux-utbildning.

Betänkande KuUB 10/2021 rd

De ekonomiska resurserna för särskilt stöd måste tryggas

Finansieringen för att ordna Hux-utbildning kommer att beviljas utifrån respektive finansierings-systems särdrag. Vid sakkunnigutfrågningen framfördes det oro över att den studerandes behov av särskilt stöd inte beaktas som finansieringsgrund på lika villkor i alla utbildningsformer.

I finansieringssystemen för grundläggande utbildning och gymnasieutbildning beaktas behovet av särskilt stöd som en genomsnittlig höjning. En separat höjning kan vara motiverad, om det mellan olika utbildningsanordnare förekommer betydande variationer i antalet Hux-studerande som är berättigade till särskilt stöd, varvid den genomsnittliga höjningen inte fördelas rättvist mellan anordnarna.

Hux-utbildning för studerande som har rätt till särskilt stöd ordnas av särskilda yrkesläroanstalter. Finansieringssystemet för yrkesutbildning innehåller särskilda höjningskoefficienter för ordnande av krävande särskilt stöd. Dessa koefficienter kommer att tillämpas också vid ordnandet av Hux-utbildning.

Utskottet betonar att det stöd för lärande som de studerande behöver, inklusive särskilt stöd, bör ges tillräcklig finansiering för att garantera att alla studerande får det stöd de behöver. Det är en väsentlig förutsättning för att studierna ska framskrida smidigt.

Utskottet fäster också stor vikt vid att den studerande ställs i centrum för alla utbildningsåtgärder och att åtgärderna stöder hans eller hennes lärande, välbefinnande och livskompetens i enlighet med de individuella behoven. Stödet ordnas ofta i samarbete mellan olika förvaltningsområden, och då kan den studerandes tjänster ordnas förutom av undervisningsväsendet även av bland andra social- och hälsovården och FPA. Det är viktigt att de unga upplever att det stöd som de olika aktörerna erbjuder är klart och flexibelt.Handledningen vid ansökan om service och studiesociala förmåner måste fungera så att den unga personen och hans eller hennes vårdnadshavare inte ensam ansvarar för att stöd erhålls. Det är av betydelse också för en jämlik tillgång till särskilt stöd och annat stöd.

Tillgången till Hux-utbildning och nätet av anordnare

Utskottet anser att en fungerande och högkvalitativ Hux-utbildning är ett viktigt inslag i utbudet av utbildning för ungdomar. Utskottet noterar frågan om tillgång till utbildning och betonar det också i propositionen aktualiserade målet att skapa ett heltäckande nätverk av anordnare av Hux-utbildning på riksomfattande och regional nivå och att se till att unga kan bo hemma under studietiden. Undervisnings- och kulturministeriet har en lagstadgad skyldighet att via nätverket av anordnare med tillstånd att ordna utbildning säkerställa den riksomfattande och regionala tillgången till Hux-utbildning.

Den som har tillstånd att ordna utbildning är skyldig att ordna Hux-utbildning enligt utbildningsbehovet inom sitt verksamhetsområde och vid behov vid verksamhetsställen i flera kommuner. De studerande har fri rätt att söka sig till Hux-utbildning i en annan kommun.

Betänkande KuUB 10/2021 rd

I propositionen föreslås det preciseringar bland annat i bestämmelserna om ordnande av Hux-utbildning. Det föreslås att bestämmelserna om kommunernas rätt att ordna Hux-utbildning preciseras så att det tydligare framgår av bestämmelserna att Hux-utbildning i första hand ordnas med stöd av anordnartillstånd. Detta kompletteras av kommunernas rätt att frivilligt ordna Hux-utbildning, om kommunen inte har tillstånd att ordna gymnasieutbildning eller yrkesutbildning eller om det regionala behovet av den Hux-utbildning som kommunen ordnar inte är av permanent natur.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna av praxis för tillstånd att ordna Hux-utbildning är välkomna och betonar vikten av att se till att nätet av anordnare är heltäckande och att tillgången till utbildning säkerställs på nationell och regional nivå. Vid beviljande av anordnartillstånd ska det också säkerställas att anordnaren har tillräckliga ekonomiska och operativa förutsättningar att ordna utbildning. Utskottet betonar att alla utbildningsanordnare ska bemötas jämlikt när de ansöker om anordnartillstånd.

I ett sakkunnigyttrande uttrycks oro över att de nya anordnartillstånden inte gör det möjligt att ordna utbildning på ett lika flexibelt sätt som för närvarande. Exempelvis rätten att ordna påbyggnadsundervisning efter grundläggande utbildning kan nuförtiden utgöra en del av tillståndet att ordna grundläggande utbildning för vuxna, varvid man vid det regionala ordnandet av utbildning smidigt har kunnat pröva hur utbildningen ska inriktas (grundläggande utbildning för vuxna eller påbyggnadsundervisning efter grundläggande utbildning).

Efter övergångsperioden för ordnande av Hux-utbildning kommer ett eventuellt anordnartillstånd för Hux-utbildning för privata anordnare av grundläggande utbildning att beviljas i samband med tillståndet att ordna den huvudsakliga utbildningsformen. Enligt inkommen utredning är det även i fortsättningen möjligt att bevara den nuvarande flexibiliteten i ordnandet av utbildning mellan den grundläggande utbildningen för vuxna och utbildningen i övergångsskedet. Om en privat anordnare av grundläggande utbildning har beviljats separata tillstånd att ordna grundläggande utbildning och påbyggnadsundervisning för vuxna, kan utbildningsanordnaren i samband med ansökan om tillstånd att ordna Hux-utbildning vid behov också ansöka om att tillståndet att ordna grundläggande utbildning för vuxna ändras så att flexibiliteten i antalet studerande mellan dessa utbildningar tryggas.

Med hänvisning till sakkunnigyttrandena påpekar utskottet vikten av en tillräcklig tillgång till svenskspråkig Hux-utbildning. Enligt inkommen utredning kommer undervisnings- och kulturministeriet vid bildandet av nätverket av anordnare också att se till att det finns tillgång till svenskspråkig Hux-utbildning.

Utskottet anser det viktigt att anordnarnätverkets täckning ses över med jämna mellanrum, så att man i tid kan reagera på förändringar. För att trygga utbildningskvaliteten är det — oberoende av vilket av nationalspråken utbildningen ges på — ytterst viktigt att se till att det finns tillräckligt med behöriga lärare och övrig personal. Personalens kompetens måste säkerställas till exempel genom fortbildning.

Betänkande KuUB 10/2021 rd

Förfarande för anordnartillstånd

Den inledande ansökningsomgången för tillstånd att ordna Hux-utbildning avslutades den 31 augusti 2021. Enligt uppgift är avsikten att ansökningarna ska behandlas under 2021. Ansökningar om tillstånd att ordna Hux-utbildning kan lämnas in året om och enligt uppgift är avsikten att behandla dem så snabbt som möjligt så att sökanden kan inleda Hux-utbildningen vid den tidpunkt som anges i ansökan. Avsikten är att nästa större ansökningsomgång ordnas så att privata anordnare av grundläggande utbildning som ordnar Hux-utbildning under övergångsperioden som går ut den 31 juli 2025 kan ansöka om tillstånd att ordna Hux-utbildning enligt en lämplig tidsplan.

Utskottet betonar att processen för tillstånd att ordna Hux-utbildning måste vara smidig och att ansökningsanvisningarna ska vara tydliga och tillräckliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–4 i proposition RP 147/2021 rd utan ändringar.

Helsingfors 18.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.