

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 159/2022 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marjaana Larpa, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Tarja Kahiluoto, undervisnings- och kulturministeriet
- budgetråd Merja Salmi, finansministeriet
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Auli Setälä, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- näringspolitisk sakkunnig Annakaisa Tikkinen, Bildningsarbetsgivarna rf
- expert på småbarnspedagogik Jaana Lahdenperä-Laine, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras.

Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om specialunderstöd för småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt. Dessa barn bör sakna hemkommun enligt lagen om hemkommun, eftersom understödet är avsett att kompensera kostnaderna för sådan småbarnspedagogik för vilken kommunen inte får statsandel för kommunal basservice. Till lagen ska det dessutom fogas ett bemyndigande enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

Betänkande KuUB 12/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det till lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet fogas en ny 46 § med bestämmelser om specialunderstöd som beviljas kommuner och samkommuner för anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt. Propositionen är av betydelse med tanke på välfärd, utveckling och lärande för barn i en ytterst utsatt ställning. Kulturutskottet anser att propositionen behövs och välkomnar den. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den. Enligt budgetpropositionen får av anslaget under moment 29.10.30 användas högst 60 miljoner euro till betalning av understöd avsedda att ersätta kostnaderna för småbarnspedagogik för asylsökande och barn som omfattas av tillfälligt skydd. Finansieringen beräknas täcka kostnaderna för småbarnspedagogik för omkring 4 650 barn.

Specialunderstödet är avsett att motivera kommunerna att ordna småbarnspedagogik för sådana barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa och som inte har hemkommun i Finland. Propositionen kompenserar för sådana kostnader för småbarnspedagogiken för vilka kommunen inte får statsandel för basservicen. Utskottet anser det motiverat att bestämmelsen utsträcks till att gälla också andra barn än de som flyr kriget i Ukraina.

Propositionen hänför sig också till ett uttalande som kulturutskottet föreslagit och riksdagen godkänt och som godkändes i samband med behandlingen av propositionen om subjektiv rätt till småbarnspedagogik (RP 34/2019 rd). Enligt uttalandet förutsätter riksdagen att statsrådet under den pågående valperioden utreder och förtydligar det jämlika tryggheten av rätten till småbarnspedagogik för de barn som avses i 6 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik, exempelvis asylsökande barn, samt vidtar de åtgärder som behövs på basis av utredningen (KuUB 7/2019 rd, Rsv 43/2019 rd).

Riksdagens biträdande justitieombudsman har dessutom i sitt avgörande av den 2 maj 2022 (EOAK/1992/2022) konstaterat att det bör ses som helt nödvändigt att rätten till småbarnspedagogik för barn som saknar hemkommun men som vistas i en kommun i Finland (annat än helt tillfälligt) bedöms med beaktande av deras individuella situation och behov och så att myndigheten grundar och motiverar sitt beslut bland annat på ett sätt som beaktar skyldigheterna enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. I enlighet med vad som konstateras i avgörandet förutsätter tillgodoseendet av barnets rättigheter och likabehandling dessutom att det för alla föräldrar, andra vårdnadshavare till barn som söker skydd eller för dem som har hand om dem ordnas tillräcklig och ändamålsenlig rådgivning och handledning om de småbarnspedagogiska tjänster som kommunen har till sitt förfogande och tillgången till dem.

Öppen småbarnspedagogisk verksamhet

Enligt den föreslagna bestämmelsen beviljas specialunderstöd inte för öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Under sakkunnigutfrågningen framfördes divergerande åsikter om denna linje.

Betänkande KuUB 12/2022 rd

Vissa remissinstanser har konstaterat att öppen småbarnspedagogisk verksamhet bör inkluderas i den verksamhet som understöds, eftersom det för familjerna kan vara mer ändamålsenligt och lättare att delta i öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Andra har för sin del understött att öppen verksamhet undantas från understödet.

I propositionen motiveras den valda riktlinjen på följande sätt: ”Kommunerna är inte skyldiga att ordna öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Därför genomförs verksamheten på olika sätt och den erbjuds inte i alla kommuner. Till skillnad från öppen småbarnspedagogik är ramarna för daghemsverksamhet och familjedagvård tydligt angivna i lag och verksamheten är planmässig och pedagogiskt inriktad. För den svarar en personal som uppfyller behörighetsvillkoren, och för barnet tryggas vård, omsorg och kost. Nyckeltalen för öppen småbarnspedagogisk verksamhet förs inte heller in i informationsresursen Varda, vilket betyder att kommunernas praxis för uppföljning av verksamheten och uppskattning av kostnaderna varierar. Det har bedömts att det är svårt för kommunerna att samla in uppgifter om antalet barn som deltar i verksamheten, deras hemkommun och skydd. Att inkludera öppen småbarnspedagogisk verksamhet i understödet skulle ha krävt att uppföljnings- och kostnadsuppgifter samlas in på ett enhetligt sätt. Eftersom detta inte görs, skulle det ha medfört mycket extra administrativt arbete för kommunerna. Öppen småbarnspedagogisk verksamhet stöder inte heller barnens inlärning av finska eller svenska eller integrationen av dem i Finland lika starkt som den egentliga småbarnspedagogiken.” (RP 159/2022 rd s. 12—13)

Kulturutskottet anser att den valda lösningsmodellen är ändamålsenlig. Utskottet konstaterar också att undervisnings- och kulturministeriet enligt utredning har öppnat en egen ansökan om riktat understöd för utveckling av den öppna småbarnspedagogiska verksamheten. Stödet kan sökas från den 30 september till den 7 november 2022.

Grunder för beviljande av specialunderstöd

Avsikten är att närmare bestämmelser om grunderna för beviljande av specialunderstöd och om dess användningsändamål utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt det utkast till förordning som bifogats propositionen beviljas specialunderstöd för en sådan kalendermånad då antalet dagar inom småbarnspedagogik enligt det beslut eller avtal om småbarnspedagogik som gäller barnet är minst tio. En del av remissinstanserna har uttryckt sin oro över att den begränsning på 10 dagar som gäller beslut eller avtal om småbarnspedagogik är för sträng, eftersom kommunen inte kan vägra ordna småbarnspedagogik för kortare tid än så.

Villkoret i bestämmelsen innebär i praktiken att det har beslutats eller avtalats att småbarnspedagogik ska ordnas för barnet exempelvis 2–3 dagar i veckan. Även småbarnspedagogik på deltid tio dagar i månaden skulle uppfylla kravet. Uppfyllandet av kravet gäller den tid för småbarnspedagogik som beslutats eller avtalats i stället för faktisk närvaro. För den planerade begränsningen talar att man inom den regelbundna småbarnspedagogiken bättre kan svara på barnens stödbehov. Regelbunden småbarnspedagogik främjar också språkinlärningen.

Avsikten är dessutom att i en förordning som utfärdas med stöd av lagförslaget föreskriva att understödsbeloppet beräknas på basis av de riksomfattande genomsnittliga kostnaderna separat för varje barn under tre år, för varje barn som fyllt tre år och som deltagit i småbarnspedagogik mer

Betänkande KuUB 12/2022 rd

än fem timmar per dag och för varje barn som fyllt tre år och som deltagit i småbarnspedagogik högst fem timmar per dag. En del av remissinstanserna ansåg att specialunderstödet för alla barn som fyllt tre år ska bestämmas enligt heltid.

Enligt utredning till utskottet baserar sig den föreslagna lösningen särskilt på att det i finansieringslagstiftningen inte finns skäl att föreskriva om personaldimensioneringen på ett sätt som avviker från lagstiftningen om småbarnspedagogik och att det inte med beaktande av likabehandlingen kan föreskrivas om en annan personaldimensionering för målgruppen för understödet. Behovet av stöd för barn som kommer från otrygga förhållanden kan dock inverka på personaldimensioneringen med stöd av 35 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik. Bestämmelsen förutsätter att om det på ett daghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som behöver intensifierat eller särskilt stöd, ska detta beaktas i antalet barn eller i antalet anställda, om det på daghemmet inte finns en assistent för sådana barn.

Avslutningsvis

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan specialunderstöd beviljas inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Bestämmelsen om specialunderstöd fogas till lagen på permanent basis, även om finansiering endast har reserverats för 2023. I propositionen konstateras det att då ändringen av finansieringslagen förblir i kraft permanent kan anslag alltid vid behov anvisas för att aktivera finansieringen. Den föreslagna bestämmelsen ger således inte någon bestående lösning på frågan om att trygga rätten till småbarnspedagogik för utsatta barn som är målgrupp för bestämmelsen. Utskottet anser det vara viktigt att rätten till småbarnspedagogik för de barn som avses i bestämmelsen och som saknar hemkommun i fortsättningen tillgodoses permanent. Utskottet anser att beredningen av en permanent finansieringsmodell bör inledas med det snaraste.

Utskottet upprepar i detta sammanhang också den vilja som uttryckts flera gånger tidigare om att det ska tryggas att det finns tillräckligt med kvalificerad personal inom småbarnspedagogiken. Utskottet har i olika sammanhang betonat att en av de viktigaste kvalitetsfaktorerna inom småbarnspedagogiken är utbildad och engagerad personal (bl.a. KuUB 19/2021 rd och KuUB 14/2021 rd). Utöver det behövliga antalet utbildningsplatser bör man också sörja för tillräcklig fortbildning och finansiering i anslutning till den, så att personalens kompetens kan tryggas även i framtiden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 159/2022 rd utan ändringar.

Betänkande KuUB 12/2022 rd

Helsingfors 19.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Saara Hyrkkö gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.