

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den (RP 173/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Piritta Sirvio, undervisnings- och kulturministeriet
- budgetråd Merja Leinonen, finansministeriet
- budgetråd Tero Tyni, finansministeriet
- direktör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen
- direktör Kurt Torsell, Utbildningsstyrelsen
- chef för undervisnings- och kulturärenden Terhi Päivärinta, Finlands Kommunförbund
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Kyösti Värri, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- yrkesinstitutet Luovi
- Helsingfors stad
- Joensuu stad
- Lempäälä kommun
- Uleåborgs stad
- Finlands rektorer rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

Regeringens proposition med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den hänför sig till regeringsprogrammets föresatser om en höjning av läropliktsåldern till 18 år, stärkande av handledningen, avgiftsfri utbildning på andra stadiet samt utvecklingen av den förberedande utbildningen på andra stadiet och handledningen i övergångsskedet.

I propositionen föreslås det att det stiftas en läropliktslag med bestämmelser om läroplikt och avgiftsfri utbildning på andra stadiet samt en lag om utbildning som handleder för examensutbildning och som ska gälla påbyggnadsundervisning inom den grundläggande utbildningen, utbildning som förbereder för gymnasieutbildning och utbildning som handleder för yrkesutbildning. Dessutom föreslås i anslutning till detta behövliga ändringar i bland annat lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (714/2018), lagen om yrkesutbildning (531/2017) samt lagstiftningen om finansiering av utbildning.

Det primära målet med reformen är enligt propositionen att höja utbildnings- och kompetensnivån. Ett ytterligare mål är att öka jämlikheten i utbildningen och ge alla unga lika möjligheter att utbilda sig enligt sina förmågor. Förvaltningsutskottet anser att dessa mål och principer är viktiga. Finland har klarat sig utmärkt i internationella jämförelser av den grundläggande utbildningen, men av motiveringarna till propositionen framgår att ojämlikheten och skillnaderna i inlärningen ökar. Genom att utvidga läroplikten och stärka avgiftsfriheten inom den anknyttande utbildningen på andra stadiet samt studiehandledningen och stödet för inlärningen strävar man efter att ge alla unga lika möjligheter att avlägga examen på andra stadiet och få behövligt stöd för studierna oberoende av till exempel familjens ekonomiska situation.

Dessutom har reformen en vidare samhällelig betydelse. I propositionsmotiven konstateras det att det i Finland råder ett starkt samband mellan samhällsengagemang och individens utbildningsnivå. Sambandet är särskilt starkt mellan utbildning och engagemang i arbetslivet. Enligt en rapport från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, publicerad 2018, är det 30 procent mindre sannolikt att de som stod utanför utbildningen när de var under 18 år avlägger examen efter grundskolan före 28 års ålder och 15 procent mer sannolikt att de står utanför utbildning och arbetsliv än de som deltagit i utbildning. Hos dem som är under 18 år finns det dessutom ett starkt samband med de ungas senare framgång. En höjning av utbildningsnivån och sysselsättningsgraden har betydelse för välbefinnandet även i vidare bemärkelse.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att varje ung person avlägger examen på andra stadiet, vilket också propositionen syftar till. Utskottet konstaterar dock att reformen inte löser andra utmaningar, exempelvis inom småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen eller på andra stadiet, utan till dessa delar behövs det andra åtgärder på alla utbildningsnivåer. Utskottet betonar samarbetet med social- och hälsovårdsväsendet, vars tjänster har en central betydelse för att varje ung person ska ha faktiska möjligheter att avlägga utbildning eller examen på andra stadiet. Enligt Statistikcentralens uppgifter avlägger cirka 15 procent i varje åldersklass inte examen på andra stadiet, vilket huvudsakligen beror på att utbildningen avbryts. En del av de unga avstår dock helt från att söka till utbildning på andra stadiet.

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

Vissa iakttagelser som gäller reformens innehåll

Tidsplan

Tidsplanen för genomförandet av reformen medför utmaningar för kommunerna. Till exempel i Helsingfors stads yttrande konstateras det att den föreslagna tidsplanen för lagen är utmanande, men inte omöjlig, om man får full finansiering för reformen.

Styrning och tillsyn

Utöver höjningen av läropliktsåldern föreskrivs det i den nya läropliktslagen bland annat om en skyldighet för dem som avslutar den grundläggande utbildningen att söka sig till utbildning på andra stadiet. Den som ordnar grundläggande utbildning ska enligt förslaget vara skyldig att styra och övervaka att eleverna söker in till utbildning på andra stadiet. Dessutom föreslås det i lagen om grundläggande utbildning bestämmelser om intensifierad elevhandledning i synnerhet för de elever som slutför lärokursen för den grundläggande utbildningen och som behöver planmässigt stöd i anslutning till ansökan till fortsatta studier efter den grundläggande utbildningen.

Läroplikten fullgörs i första hand inom examensinriktad utbildning. Läroplikten kan också fullgöras i olika utbildningar i övergångsskedet (utbildning som handleder för examensutbildning, utbildning som handleder för arbete och ett självständigt liv, utbildning som riktar sig till läropliktiga vid folkhögskolor, grundläggande utbildning för vuxna). Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att man i reformen också utvecklar utbildningen i övergångsskedet. Den nya utbildningen som handleder för examensutbildning har som mål att ge färdigheter att söka till examensinriktad utbildning och avlägga examen samt att klarlägga den studerandes planer för fortsatta studier och karriär. I samband med reformen effektiviseras också styrningen i övergångsskedet.

Handlednings- och tillsynsansvaret för en anordnare av grundläggande utbildning, den läropliktiges hemkommun och en utbildningsanordnare på andra stadiet ska byggas upp enligt principen om "ledsagad växling". De olika aktörernas handlednings- och tillsynsansvar definieras så i lagstiftningen att en aktörs handlednings- och tillsynsansvar alltid upphör först när en annan aktörs handlednings- och tillsynsansvar börjar. Härigenom försöker man säkerställa att en läropliktig person inte i något skede hamnar utanför stödnätet. Förvaltningsutskottet anser att principen om "ledsagad växling" är värd att understöda. Det är också viktigt att ansvaret definieras tydligt i lagen.

Enligt den föreslagna 14 § i läropliktslagen har den läropliktiges hemkommun det yttersta ansvaret för att handleda och övervaka fullgörandet av läroplikten. Boendekommunen ska utreda den ungas helhetssituation och stödbehov tillsammans med den läropliktige och dennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare, hänvisa honom eller henne till utbildning eller vid behov ansöka om avbrytande av fullgörandet av läroplikten och i sista hand anvisa läropliktiga en studieplats i den handledande utbildningen, om han eller hon inte frivilligt söker sig till utbildning på andra stadiet. Förslaget innebär att boendekommunens handlednings- och tillsynsansvar utvidgas jämfört med nuläget.

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

Läropliktsregistret

Enligt propositionen ska kommunerna organisera mottagandet av anmälningar om läropliktiga som blivit utan studieplats efter den grundläggande utbildningen eller som avbrutit sina studier. Avsikten är att skapa en tjänst för anmälningarna, till vilken kommunerna utser företrädare med åtkomsträtt. Kommunerna ska vid behov föra in uppgifter om läroplikten i det riksomfattande läropliktsregistret. Dessutom ska kommunerna ha möjlighet att kontrollera uppgifterna om läroplikt samt när en läropliktig inlett och avbrutit sina studier i informationsresursen Koski.

Det föreslås att bestämmelser om läropliktsregistret ska finnas i lagen om nationella studie- och examensregister (lagförslag 8), i vilken det i propositionen föreslås ett nytt 2 a kap. som gäller detta. Enligt propositionen ska bostadskommunen ansvara för tillsynen, eftersom det är så också i fråga om den grundläggande utbildningen. Det har ansetts att boendekommunen har bättre kontakt med den läropliktige, eftersom han eller hon de facto vistas inom denna kommuns område.

När det gäller läropliktiga som avbryter studierna på andra stadiet är också andra aktörer än kommunerna utbildningsanordnare, och läroanstalten kan dessutom ligga någon annanstans än i den läropliktigas boendekommun. I dessa fall görs anmälningar till boendekommunen av såväl andra kommuner och samkommuner som privata aktörer. Enligt propositionen ska bestämmelser om kommunens rätt att få information finnas i läropliktslagen.

Avgiftsfri utbildning på andra stadiet

Att läroplikten utvidgas betyder att också rätten till avgiftsfri utbildning utvidgas. I propositionen föreslås det att yrkesinriktad examen eller gymnasieutbildning med avslutande studentexamen som avläggs efter den grundläggande utbildningen i fortsättningen ska vara helt avgiftsfria till utgången av det kalenderår då den studerande fyller 20 år. I och med de föreslagna ändringarna är de läroböcker och annat material som behövs för förvärvande av kunnandet samt de arbetsredskap, arbetsdräkter och arbetsmaterial som behövs i undervisningen avgiftsfria. Undervisningen och den dagliga måltiden är redan avgiftsfria i utbildning på andra stadiet. Förvaltningsutskottet anser att en fortsatt avgiftsfrihet efter att läroplikten upphört stöder det att den studerande slutför studierna och avlägger examen.

I fortsättningen ska enligt propositionen alltså de dagliga skolresorna för studerande som har rätt till utbildning på andra stadiet vara avgiftsfria, om resan mellan hemmet och läroanstalten är minst sju kilometer i en riktning. Förvaltningsutskottet anser det vara värt att understöda att avgiftsfriheten för skolresor genomförs via Folkpensionsanstaltens stödsystem för skolresor. Vid sakkunnighörandet har utskottet dock noterat att förslaget till stöd för skolresor behandlar olika kollektivtrafikaktörer och kommuner ojämlikt och på så sätt försvagar stadsregionernas kollektivtrafikmyndigheters ställning och överför kostnaderna till kommunerna. Förvaltningsutskottet rekommenderar att kulturutskottet närmare utreder hur ersättningarna ska fastställas.

Enligt propositionsmotiven genomförs utvidgningen av läroplikten med utbildningsutbudet enligt de gällande besluten. Under de närmaste åren kommer antalet 16-åringar att öka. Det blir en utmaning i synnerhet för gymnasieutbildningen att se till att utbudet motsvarar efterfrågan. I huvudstadsregionen och de större städerna överstiger efterfrågan på gymnasieutbildning utbudet. I

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

landsbygdskommunerna finns det däremot ett stort antal lediga nybörjarplatser till följd av att åldersklasserna krymper. Förvaltningsutskottet konstaterar att en utvidgning av avgiftsfriheten till läromedel och skolresor på minst sju kilometer kan undanröja hindren för att söka in till ett annat gymnasium än det på hemorten, till exempel till ett gymnasium på en större ort. På små orter kan utvecklingen minska antalet studerande i gymnasierna, vilket kan leda till att gymnasienätet minskar. På motsvarande sätt kan den ökade efterfrågan på utbildning på större orter och i tillväxtstäder försämra möjligheterna för städernas egna ungdomar att få tillträde till utbildning som ordnas i hemstaden. Till exempel söker många studerande från andra kommuner också in till yrkesutbildningen i Helsingfors.

Förvaltningsutskottet påpekar ytterligare att det av propositionen inte framgår hur specialtransporterna för läropliktiga som får specialiserad sjukvård förhåller sig till avgiftsfrihet på andra stadiet. Utskottet anser att lagen bör preciseras, om utbildningsanordnaren eller boningskommunen ska ha samma skyldighet som enligt lagen om grundläggande utbildning att ordna kostnadsfri transport för läropliktiga inom den specialiserade sjukvården.

På basis av propositionen förblir det också i viss mån oklart hur man i reformen har beaktat genomförandet av avgiftsfria skolresor för läropliktiga som behöver särskilt stöd och för läropliktiga med funktionsnedsättning och hur tillgången till behövliga specialtransporter säkerställs. Det är i huvudsak kommunerna som svarar för tillhandahållandet av tjänster för personer med funktionsnedsättning. Enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) ska kommunen se till att tjänster och stöd för handikappade ordnas så att de till innehållet och omfattningen är sådana som behovet i kommunen påkallar. Närmare bestämmelser om service och stöd som kommunen är skyldig att ordna finns i förordningen om service och stöd på grund av handikapp (759/1987). Även i socialvårdslagen (1301/2014) finns det bestämmelser om de tjänster som hör till kommunens organiseringsansvar.

Propositionens konsekvenser för kommunernas ekonomi

Lägesbilden för den kommunala ekonomin

Läget inom den kommunala ekonomin har varit utmanande redan en längre tid, också före coronavirusepidemin. Enligt bokslutsuppgifterna för 2019 försvagades den kommunala ekonomins (kommunerna och samkommunerna) verksamhetsbidrag med cirka 1,3 miljarder euro och årsbidrag med cirka 0,3 miljarder euro jämfört med 2018. Även om de centrala kriterierna för kommunernas ekonomi försvagades, utvecklades skattefinansieringen positivt. Lånestocken inom den kommunala ekonomin fortsatte att öka med 2,5 miljarder euro till sammanlagt 21,9 miljarder euro. Även kommunkoncernernas årsbidrag försvagades ytterligare och lånestocken ökade tydligt.

Den coronavirusepidemi som spred sig till Finland våren 2020 samt de begränsningar som infördes i mars har påverkat hela den offentliga ekonomin inklusive den kommunala ekonomin. Situationen har under våren påverkat kommunernas uppgiftsfält, servicebehovet och efterfrågan samt på hur tjänsterna har ordnats och producerats. Samtidigt har kommunernas skatteinkomster minskat, liksom även försäljnings- och avgiftsinkomsterna. Utgifterna för social- och hälsovården har ökat när kommunerna och sjukvårdsdistrikten ökar beredskapen för behandling av coronapatienter.

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

ter. När man också beaktar utgiftsminskningarna inom social- och hälsovården, ser det ut som om utgiftsökningen 2020 sammanlagt är något lägre än normalt. Den största effekten bedöms coronapandemin ha på kommunernas skatteinkomster.

Konsekvenserna för enskilda kommuner är mycket varierande bland annat på grund av kommunens näringsstruktur och geografiska läge, sätten att ordna kommunens tjänster och antalet coronafall. Konsekvenserna förändras också över tid. På kort sikt har konsekvenserna varit särskilt tunga i stora städer och i mindre kommuner som är beroende av turismen, till exempel i Lappland och på Åland.

Staten har under coronavirussituationen stött kommunerna genom ett flertal åtgärder i de tilläggsbudgetar som lämnats under året. Stödet uppgår till sammanlagt cirka 3 miljarder euro under hela året. Bland stödåtgärderna kan nämnas en höjning av statsandelen för kommunal basservice och av utdelningen av samfundsskatten, understöd till sjukvårdsdistrikten samt stöd för coronatestning. Dessutom har ett flertal understöd som riktar sig till den kommunala ekonomin budgeterats för olika förvaltningsområden (SHM, UKM, KM, MM och ANM).

I budgetpropositionen för 2021 föreslås det att stödåtgärderna för kommunerna ska fortsätta. Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande (FvUU 19/2020 rd) om propositionen. I budgetpropositionen föreslås bland annat en förlängning av den temporära höjningen av kommunernas andel av samfundsskatten, en ökning av statsandelen för kommunal basservice samt ersättning av kommunernas kostnader för coronavirussituationen. I samband med förhandlingarna om budgetpropositionen har regeringen dessutom förbundit sig att avveckla vård- och serviceskulden.

Statens ovan beskrivna tidsbegränsade stödåtgärder stärker den kommunala ekonomins tillstånd betydligt år 2020. Stödåtgärderna stärker den kommunala ekonomin också 2021. Utgiftsökningen beräknas bli mer måttlig 2021, men situationen försvåras av den långsamma ökningen av inkomsterna inom den kommunala ekonomin. Enligt utredning försvagas utvecklingstakten inom den kommunala ekonomin inte nämnvärt 2022—2024, utan de viktigaste ekonomiska nyckeltalen stannar på ungefär samma nivå som 2021. Skuldsättningen inom den kommunala ekonomin antas dock öka under de senare åren av perioden. Trycket på ekonomisk anpassning gäller kommuner i alla storlekskategorier, i synnerhet kommuner med 20 000—40 000 invånare.

Utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin på längre sikt förblir svåra eftersom coronåtgärderna inte korrigerar den strukturella obalans i inkomst- och utgiftsutvecklingen som länge har belastat den kommunala ekonomin. Det ökade antalet äldre har redan i många år ökat servicebehovet och utgifterna för social- och hälsovården, och denna utveckling fortsätter under det innevarande årtiondet. Samtidigt försvagas skattebasen av att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Den demografiska förändringen och in- och utflyttningen särskiljer ytterligare den ekonomiska utvecklingen i kommuner av olika storlek och med olika förhållanden. Befolkningens åldrande, in- och utflyttningen och byggnadsbeståndets ålder ökar också investeringstrycket.

Regeringen beslutade i samband med budgetförhandlingarna hösten 2020 att inleda beredningen av nya riktlinjer för kommunpolitiken. Enligt utredning är målet med beredningsarbetet att för det politiska beslutsfattandet ta fram åtgärdsförslag som förbättrar kommunernas förutsättningar att ordna tjänster för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Det kom-

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

munala självstyret ska utvecklas och kommunernas möjligheter att främja invånarnas välfärd och regionens livskraft med beaktande av förändringarna i omvärlden förbättras. Vidare ska den kommunala ekonomins hållbarhet och stabilitet förbättras och samtidigt hela den offentliga ekonomins hållbarhet stärkas. Även kommunernas egna åtgärder för att uppnå hållbarheten och stabiliteten i ekonomin och tjänsterna ska främjas.

De ekonomiska konsekvenserna av en utvidgning av läroplikten i synnerhet för kommunernas ekonomi

Utvidgningen av läroplikten medför nya uppgifter för kommunerna, anordnarna av grundläggande utbildning och anordnarna av utbildning på andra stadiet. De nya uppgifter som föreslås för läropliktiga bostadskommuner och anordnare av grundläggande utbildning finansieras genom statsandelssystemet för kommunal basservice. Enligt 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) är statsandelen för nya och mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för nya och mer omfattande åligganden, om inte åliggandena minskas i motsvarande utsträckning. I enlighet med bestämmelsen ersätts kommunerna till 100 procent för de nya uppgifterna genom statsandelsfinansiering, och de nya uppgifterna beaktas vid beräkningen av den statsandelsprocent som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice.

De nya uppgifter som föreslås för anordnare av gymnasieutbildning, yrkesutbildning och handledande utbildning för examensutbildning finansieras genom finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamhet. Även dessa uppgifter finansieras till 100 procent med statsandelsfinansiering. Ordlandet av utbildning på andra stadiet ska även i fortsättningen basera sig på de anordnartillstånd som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet och som söks frivilligt.

I planerna för de offentliga finanserna för 2020—2023 och 2021—2024 har det reserverats tilläggsanslag för utvidgad läropliktsålder enligt följande: 22 miljoner euro 2021, 65 miljoner euro 2022, 107 miljoner euro 2023 och 129 miljoner euro 2024. De föreslagna ändringarna avses träda i kraft 2021 i fråga om läroplikt och avgiftsfrihet på andra stadiet och 2022 i fråga om utbildning som handleder för examensutbildning. Ändringarna kommer att omfatta en åldersklass åt gången, och därför ökar också anslagsbehovet gradvis. Eftersom den genomsnittliga tiden för genomförande av gymnasieutbildning och yrkesutbildning är cirka tre år behövs det anslag till fullt belopp 2024. De nämnda anslagen har anvisats under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel.

Enligt inkommen utredning har undervisnings- och kulturministeriet i ett kompletterande budgetförslag föreslagit att tyngdpunkten för ökningen av finansieringen ändras så att finansieringen för 2021 höjs med 4,75 miljoner euro och anslaget för 2023 minskas med motsvarande belopp. Orsaken till ändringen är att kostnaderna för handledningsuppgifterna redan 2021 blir relativt sett större, vilket innebär att den finansiering som anvisas utbildningsanordnarna för anskaffning av läromedel och datorer blir mindre än den relativa andelen.

Som det konstateras ovan medför en utvidgning av läroplikten nya uppgifter och skyldigheter för kommunerna. I den föreslagna läropliktslagen föreskrivs det att kommunerna har till uppgift att handleda och övervaka läropliktiga som avslutat genomförandet av den grundläggande utbild-

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

ningen och som saknar studieplats. Anordnaren av grundläggande utbildning ska förutom elevhandledning ge en elev intensifierad personlig elevhandledning samt utarbeta en individuell plan för fortsatta studier, om man har upptäckt att eleven har behov av stöd i anslutning till ansökan till fortsatta studier efter den grundläggande utbildningen. De nya uppgifterna åligger de läropliktigas boningskommun och anordnare av grundläggande utbildning, och finansieras inom ramen för statsandelssystemet för kommunal basservice. Enligt de kommunspecifika kalkyler över utgiftstrycket som gjordes upp i samband med kommuneekonomiprogrammet hösten 2020 kommer det ekonomiska anpassningstrycket dock att vara stort inom alla kommunstorleksgrupper under de närmaste åren, vilket kan påverka kommunernas möjligheter att ta emot nya uppgifter.

Förvaltningsutskottet betonar att kommunerna bör anvisas tillräcklig finansiering för genomförandet av reformen. Kommunförbundet har i sitt utlåtande konstaterat att kostnaderna för genomförandet av reformen i någon mån har underskattats och att de för att säkerställa kommunernas resurser måste justeras till rätt nivå.

För ramperioden 2021—2024 har det under moment 28.90.30 (Statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen) anvisats sammanlagt 11,2 miljoner euro för en utvidgning av läroplikten, varav 6,9 miljoner euro år 2021, 9,7 miljoner euro år 2022, 10,7 miljoner euro år 2023 och 11,2 miljoner euro år 2024. Anslaget är avsett för den intensifierade elevhandledning som föreslås i lagen om grundläggande utbildning, tilläggshandledning för dem som blivit utan studieplats efter den grundläggande utbildningen, tilläggshandledning i anslutning till utbildningen i övergångsskedet samt för de skyldigheter som föreskrivs för boendekommunen i läropliktslagen.

Statsandelssystemet för kommunal basservice och finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamhet är kalkylerade finansieringssystem. Statsandelssystemet för kommunal basservice är invånarbaserat, medan den andel som bestäms på basis av studerandeåren/studerandantalet i finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamhet är prestationsbaserad.

De totala konsekvenserna av en utvidgning av läroplikten bedöms beröra olika kommuner på olika sätt beroende dels på hur många invånare i läropliktsåldern kommunen har, dels på om kommunen ordnar gymnasieutbildning eller yrkesutbildning. Antalet studerande som omfattas av handlednings- och tillsynsansvaret i kommunen och behovet av individuell elevhandledning varierar från kommun till kommun. Den kommunspecifika matchningen i fråga om merkostnader och erhållen tilläggsfinansiering skiljer sig mellan kommunerna, eftersom behovet av handledning och stöd per elev eller studerande varierar. I förhållandet mellan kommun och stat genomförs finansieringsprincipen fullt ut i enlighet med de uppskattade kostnaderna och 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice.

Med tanke på förutsättningarna för ordnande av basservice inom undervisnings- och kulturverksamheten och tillgången till jämlika tjänster är det ytterst viktigt att man i samband med reformen ser till att finansieringsprincipen iakttas. Med finansieringsprincipen avses att staten, när den ålägger kommunerna uppgifter, ska se till att kommunerna har tillräckliga resurser för att sköta uppgifterna. Finansieringsprincipen anses vara en del av den kommunala självstyrelseprincipen och den säkerställer kommunens faktiska möjlighet att besluta om sin budget. Finansieringsprincipen erkändes i Finland i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i början av 1990-talet, och den har fastställts i grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis och i

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

europiska stadgan om lokal självstyrelse, som är bindande för Finland. Finansieringsprincipen ingår också i 12 § i kommunallagen (410/2015).

Förvaltningsutskottet betonar att konsekvenserna av nya och utvidgade uppgifter för den kommunala ekonomin bör bedömas realistiskt för att den ökning av statsandelen som motsvarar dem till fullo ska motsvara den kostnadsökning som uppgifterna medför. När det föreskrivs om kommunernas uppgifter måste det ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av sina åligganden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Aki Lindén sd
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskiewicz saml
ersättare Niina Malm sd
ersättare Jenni Pitko gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 21/2020 rd
Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den föreslås det att läroplikten utvidgas till att gälla utbildning på andra stadiet efter den grundläggande utbildningen till dess att personen fyller 18 år. Yrkesinriktad examen eller gymnasieutbildning och studentexamen som avläggs efter den grundläggande utbildningen ska i fortsättningen dessutom vara avgiftsfria till utgången av det kalenderår då personen i fråga fyller 20 år. Också skolresor över sju kilometer föreslås bli avgiftsfria.

Syftet med propositionen är att höja finländarnas utbildnings- och kompetensnivå. Målet är att ge alla unga lika möjligheter att avlägga examen på andra stadiet, minska skillnaderna i lärande och säkerställa att varje ung person har tillräckliga färdigheter och förmåga att få fotfäste på arbetsmarknaden. Sannfinländarnas utskottsgrupp välkomnar i och för sig målen i propositionen. Vi anser dock att de nämnda målen i fråga om sysselsättning, kompetens och lärande inte kommer att uppnås i och med reformen.

Problem i grundskolan och yrkesutbildningen

Enligt Sannfinländarna är ett centralt problem att grundskolan långt ifrån alltid garanterar tillräckliga färdigheter för studier på andra stadiet. Följden är kompetensbrister, avbrytande av examen på andra stadiet och utslagning i synnerhet inom yrkesutbildningen. Antalet studerande som avbryter yrkesutbildningen är med stöd av sakkunnigutfrågningen alarmerande, och de bakomliggande problemen kan inte lösas genom en mekanisk utvidgning av läroplikten.

Förvaltningsutskottet medger också i sitt utlåtande att reformen inte löser de utmaningar som finns exempelvis inom småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen eller på andra stadiet, utan att det till dessa delar behövs andra åtgärder. Sannfinländarnas utskottsgrupp vill till denna del betona att det på andra stadiet ofta är för sent att ingripa i inlärningsssvårigheter och förhindra att studierna avbryts. Utvidgningen av läroplikten och avgiftsfriheten på andra stadiet kräver i vilket fall som helst så betydande ekonomiska resurser att många experter är rädda för att reformen ska leda till att problemen inom yrkesutbildningen förvärras ytterligare.

Enligt Sannfinländarna bör anslag hellre anvisas för utveckling av den grundläggande utbildningen och dess strukturer, för möjlighet att inom den grundläggande utbildningen inhämta tillräckliga färdigheter för fortsatta studier, för studiehandledning samt för elevhälsa och andra social- och hälsovårdstjänster riktade till unga. Även personalbristen inom yrkesutbildningen, bristen på närundervisning och andra problem bör anvisas betydligt mer resurser innan en utvidgning av läroplikten kan ge önskat resultat.

Följderna av avgiftsfrihet på andra stadiet

I stället för allmän avgiftsfrihet på andra stadiet anser Sannfinländarna att frågan bör angripas utifrån familjernas behov och mer riktat, exempelvis genom inkomstbundet stöd för läromedel. I

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

Avvikande mening 1

annat fall är det till och med fråga om en inkomstöverföring till dem som har det bra ställt, vilket inte kan anses ändamålsenligt. Propositionen ingriper inte i de ökade kostnaderna för och den ökande återanvändningen av läromedel, trots att det är mer ändamålsenligt att rätta till dessa omständigheter. Om avgiftsfriheten på andra stadiet förverkligas utan att man ingriper i priserna särskilt på gymnasieböcker, kommer projektets totala kostnader att öka ytterligare.

Propositionens kostnader underskattade

Sannfinländarnas utskottsgrupp noterar särskilt kostnaderna för genomförandet av reformen. För de ändringar som föreslås i propositionen har det reserverats tilläggsanslag i planen för de offentliga finanserna under ramperioden 2021—2024; för 2021 reserveras sammanlagt 22 miljoner euro, för 2022 sammanlagt 65 miljoner euro, för 2023 sammanlagt 107 miljoner euro och för 2024 sammanlagt 129 miljoner euro. Enligt propositionen kommer kommunerna att ersättas för kostnaderna fullt ut och till 100 procent med statlig finansiering. Kommunernas behov av tilläggsanslag uppskattas i propositionen till 6,9 miljoner euro 2021, 9,7 miljoner euro 2022, 10,7 miljoner euro 2023 och 11,2 miljoner euro 2024.

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att de föreslagna tilläggsanslagen måste anses vara klart underdimensionerade och att de faktiska kostnaderna för reformen kommer att vara väsentligt högre än vad som uppskattats i propositionen. Enligt utredning till utskottet kommer de årliga totalkostnaderna för reformen till exempel i Helsingfors att vara upp till 40 procent högre än vad som uppskattats i propositionen.

Hotande nedskärningar i utbildningen

Otillräcklig finansiering försvagar möjligheterna att nå de mål som samhället ställt upp för utbildningen. Sannfinländarnas utskottsgrupp är därför oroad över att utbildningsanordnarna, om reformen genomförs med otillräckliga resurser, måste hitta inbesparingar någon annanstans, till exempel genom att dra in på undervisningsmängden och stödåtgärderna samt genom större undervisningsgrupper. Då kommer reformen de facto att innebära en nedskärning i utbildningen.

Den kommunala ekonomin har länge varit svag, och på grund av coronakrisen kommer den kommunala sektorns ekonomi att stramas åt till sitt yttersta under de närmaste åren. Enligt Sannfinländarna är det inte förnuftigt att genomföra ett ineffektivt och oskäligt dyrt projekt under en ekonomisk kris, särskilt med tanke på att många kommuner hade svårt att klara av sina lagstadgade utbildningsuppgifter redan före coronakrisen.

Allmänt om de offentliga finanserna

Coronakrisen kommer i vilket fall som helst att följas av ett långvarigt behov att balansera de offentliga finanserna. Det finns risk för att åtgärderna för att balansera de offentliga finanserna också kommer att gälla finansieringen av service. Till följd av balanseringsåtgärderna kommer basfinansieringen av den offentliga servicen sannolikt i fortsättningen att minskas mer än den tilläggsfinansiering som riktas till de reformer som nu föreslås. Det leder till att kommunerna i fortsättningen blir tvungna att ordna mer tjänster med lägre totalfinansiering än för närvarande, vilket också det kommer att försämra servicen.

Utlåtande FvUU 21/2020 rd
Avvikande mening 1

Under de exceptionella omständigheterna vore det bättre att fokusera på att trygga befintliga tjänster och finansieringen av dem, inte på att öka kommunernas uppgifter och skyldigheter. Enligt en enkät som Finlands Kommunförbund nyligen låtit göra anser en klar majoritet av kommunerna att deras nuvarande uppgifter eller skyldigheter bör minskas i det rådande läget. I den rådande coronasituationen anser nästan alla kommuner att det är onödigt att höja läropliktsåldern. Tidpunkten för och dimensioneringen av ikraftträdandet av regeringsprogrammets utgiftsökningar inom den offentliga sektorn med negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin bör därför övervägas på nytt. En del av projekten bör också kunna slopas helt och hållet. Ett sådant projekt är förlängningen av läroplikten.

Avvikande mening

Vi föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.11.2020

Riikka Purra saf
Jussi Halla-aho saf
Mauri Peltokangas saf

Utlåtande FvUU 21/2020 rd
Avvikande mening 2

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Varje år går hela 6 000 ungdomar ut grundskolan utan att ha tillräckliga skriftliga och matematiska färdigheter. Därför riskerar tusentals ungdomar att marginaliseras från samhället. Problemet har identifierats. Under förra perioden skapades lösningar på detta; bland annat förnyade regeringen då yrkesutbildningen och gymnasieundervisningen, gjorde satsningar på rättidiga och tidiga stödåtgärder samt satsade på studiestödet via ett nytt läromedelstillägg och ökade gymnasieelevernas studiestöds månader från nio till tio.

Regeringen föreslår att läroplikten utvidgas till 18 år och att det avgiftsfria andra stadiet genomförs till utgången av det kalenderår då den studerande fyller 20 år. Vi ställer oss bakom målet att varje ung person ska avlägga examen på andra stadiet, men den metodarsenal som regeringen valt är felaktig. Enligt den modell som regeringen föreslagit riktas anslagen inte till att stärka kompetensen, handledningen och utbildningens kvalitet. I regeringens modell går nästan alla tilläggsresurser till avgiftsfria läromedel och skoltransporter.

Ett flertal sakkunniga har bedömt att en förlängd läropliktsålder inte är det mest effektfulla sättet att åtgärda utslagning och skolavhopp bland barn och unga. Enbart genom att förlänga läropliktsåldern kan man inte säkerställa att den studerande har tillräcklig kompetens för fortsatt utbildning eller för arbetslivet. Det vore effektivare att i rätt tid stödja och satsa på de tidiga åren och grundskolan.

Utöver att propositionen inte uppfyller målen är den på många sätt skadlig för det finländska kommunfältet, kommunernas ekonomi och därigenom för de tjänster som människorna behöver. Till dessa delar gäller problemen och bristerna i propositionen i synnerhet finansieringen och tidsplanen.

Den otillräckliga finansieringen leder till nedskärningar i utbildningen

Av de sakkunnigyttranden som förvaltningsutskottet fått framgår det att de kostnader som anges i propositionen har uppskattats i underkant. Exempelvis enligt Helsingfors stad kommer reformens totala konsekvenser att vara upp till 40 procent större för staden än vad som bedöms i propositionen. Skillnaderna i kostnadskalkyler beror på att kostnaderna för läromaterial och läromedel, handledning och datorer i Helsingfors kalkyl har uppskattats realistiskt och att de kostnader som de administrativa förpliktelserna medför har beaktats.

På grund av otillräcklig finansiering leder propositionen till att de kostnader som beror på avgiftsfriheten och att läroplikten höjs måste täckas genom att man prutar på undervisningens kvalitet och omfattning. Till exempel Kommunförbundet lyfter i sitt yttrande fram att kommunernas anpassningsåtgärder och otillräckliga finansiering tillsammans skulle leda till att kommunerna blir tvungna att ordna mer tjänster med lägre totalfinansiering än för närvarande, vilket skulle försämra tjänsterna.

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

Avvikande mening 2

De förödande konsekvenserna av den otillräckliga finansieringen har också erkänts i motiven till regeringens egen proposition. I propositionen sägs bland annat följande: "Om kostnaderna till följd av utvidgningen av läroplikten blir högre än vad som uppskattats i propositionen, kan utbildningsanordnarna bli tvungna att hitta kostnadsbesparingar i sin övriga verksamhet, vilket kan leda till större gruppstorlekar, mindre undervisning och sämre kvalitet på utbildningen." (RP 173/2020 rd, s. 102). Det innebär direkta nedskärningar i utbildningen, och Samlingspartiet godkänner inte en sådan försämring av utbildningens kvalitet.

Inte heller i fråga om finansieringen har man i propositionen i tillräcklig utsträckning beaktat ordnandet av undervisning till exempel för utvecklingsstörda och svårt psykiskt sjuka studerande som dagligen behöver sjukvårdsstöd och som inte kan studera fysiskt vid sin egen läroanstalt. Deras studier kommer att ordnas som privatundervisning vid inrättningar eller i hemförhållanden, och ordnandet av undervisningen kräver således betydande ekonomiska satsningar av utbildningsanordnarna.

Reformen medför betydande merkostnader för kommunerna, som staten trots sina löften inte har för avsikt att finansiera fullt ut. Dessutom orsakar skötseln av coronakrisen ett betydande extra finansieringstryck för en del kommuner. Under de närmaste åren kommer coronakrisen att avsevärt öka kommunernas behov av stöd för lärande, handledning och elevhälsa, särskilt i fråga om elever i övergångsskedet. Regeringens sätt att baxa igenom en så här stor reform utan tillräcklig finansiering i ett läge där de ekonomiska och sociala utmaningarna ökar i kommunerna är oansvarigt.

Regeringens plan att påföra kommunerna nya uppgifter trots att många kommuner har svårt att klara av de nuvarande uppgifterna är inte motiverad. Under coronakrisen måste regeringen trygga de befintliga tjänsterna och finansieringen av dem, inte öka kommunernas uppgifter och skyldigheter.

Tidsplanen är för snäv

I propositionen föreslås det att ändringen av läropliktslagen och de övriga ändringarna som anknyter till den ska träda i kraft redan den 1 augusti 2021. Det föreslås att lagen om handledande utbildning för examensutbildning och de övriga ändringarna som anknyter till den ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Samlingspartiet stöder de sakkunniga som menar att den föreslagna tidsplanen är för snäv. Kommunerna och utbildningsanordnarna borde ha reserverats tillräckligt med tid för att förbereda sig för fullgörandet av de nya förpliktelserna, säkerställa den finansiering som behövs och sörja för eftervården av coronavirusepidemin. Bland annat Kommunförbundet, Uleåborgs stad och Finlands rektorer rf konstaterar att tidsplanen är för snäv. I sina yttranden föreslår de att tidsplanen för propositionen skjuts upp.

Tidsplanen för behandlingen av reformen är oändamålsenlig med tanke på kommunernas budgetplanering. Kommunernas budgetberedning bör basera sig på gällande lagstiftning och inte på gissningar om huruvida lagen kommer att träda i kraft och om dess konsekvenser. Den snäva tids-

Utlåtande FvUU 21/2020 rd

Avvikande mening 2

planen har lett till att kommunerna har tvingats bereda — och i många fall redan godkänna — sin budget för 2021 på basis av uppskattningar och lagar som eventuellt ska träda i kraft.

Samlingspartiet anser det vara problematiskt också med tanke på reformens storleksklass att tidsplanen för behandlingen i riksdagen är exceptionellt snäv. En minimiförutsättning för ett gott lagstiftningsförfarande skulle ha varit att utreda de konstitutionella aspekterna samt de samlade konsekvenserna för ekonomin och verksamheten före riksdagsbehandlingen.

Samlingspartiets alternativ

Samlingspartiet anser att det är effektivare att satsa på de ungdomar som behöver särskilt stöd än att förlänga läroplikten. Var och en ska tryggas en tillräckligt individuell utbildningsgång ända från grundskolan. Det anslag som reserverats för utvidgningen av läroplikten kan i stället riktas till åtgärder som höjer barns och ungas kompetens och stärker handledningen av dem. Samtidigt stärker vi den kommunala ekonomins hållbarhet, så att kommunerna har tillräckliga möjligheter att säkerställa utbildningstjänsterna och deras kvalitet också i framtiden.

Samlingspartiet menar att grundskolan ska garantera var och en tillräckliga kunskaper och färdigheter för de senare studierna. Fokus måste sättas på att säkerställa kompetensen. God läs-, skriv- och räkneförmåga måste förvärfvas på grundstadiet, eftersom starka grundläggande färdigheter är en förutsättning för att fortsätta med studierna och för att klara sig i livet. Genom dem uppnås målet att varje ungdom ska kunna avlägga examen på andra stadiet. Dessa åtgärder säkerställer att alla unga får världens bästa utbildningsgång.

Avvikande mening

Vi föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.11.2020

Mari-Leena Talvitie saml
Ben Zyskowicz saml
Anna-Kaisa Ikonen saml