

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2008 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 119/2008 rd) till kulturutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion:

— lagmotion LM 110/2007 rd Lag om ändring av 17 och 18 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet — Mia-Petra Kumpula-Natri /sd m.fl.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Marita Savola, undervisningsministeriet

- undervisningsråd Merja Leinonen, undervisningsministeriet
- regeringsråd Marja-Riitta Pönkä och överinspektör Jaana Walldén, undervisningsministeriet
- skolråd Raakel Tiihonen, Utbildningsstyrelsen
- specialmedarbetare Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund
- läroavtalsdirektör Tarmo Välikoski, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia
- vice ordförande, rektor Ilppo Salonen, Ilta-koulujen liitto IKLO
- chef för utbildningsärenden Matti Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- verksamhetsledare Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- ordförande Tapani Ranki, Läroavtalsutbildningsarrangörerna i Finland rf.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår fyra ändringar i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Den första ändringen gäller en höjning av kommunernas finansieringsandel för undervisnings- och biblioteksverksamhet. I fråga om un-

dervisnings- och biblioteksverksamheten föreslås det att kommunernas finansieringsandel utökas med ett belopp som motsvarar de ersättningar som finansministeriet betalar med anledning av ändringar i kommunindelningen.

För det andra föreslås det i propositionen att den procent för fastställande av priset per enhet för grundläggande yrkesutbildning som ordnas i

form av läroavtalsutbildning, som är bunden till det genomsnittliga priset per enhet för yrkesutbildning, ändras från nuvarande 77 procent till 63,13 procent.

Den tredje ändringen gäller en sänkning av statsandelsprocenterna för yrkesinriktad tilläggsutbildning. Statsandelsprocenterna för den yrkesinriktade tilläggsutbildningen föreslås bli sänkta från nuvarande 87 procent till 85,60 procent när det gäller frivillig utbildning och från nuvarande 48 procent till 47,23 procent när det gäller personalutbildning.

För det fjärde föreslår regeringen att avläggandet av ett eller flera läroämnen som hör till gymnasiets läroplan med vissa begränsningar ska tas med i finansieringen av gymnasieutbild-

ningen. Samtidigt föreslås det att beräkningen av prisen per enhet för gymnasier ändras så att den andel studerande som inlett studierna efter det att de har fyllt 18 år som ska beaktas vid beräkningen av prisen per enhet sänks från nuvarande 60 procent till 58 procent. Propositionen hänförs till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2009.

Lagmotionen

I lagmotionen föreslås att finansieringsgrunderna ändras så att de kurser som ämnesstuderande avlägger beaktas i gymnasiefinansieringen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt. Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar.

Av de fyra olika delarna av propositionen välkomnar utskottet den reform som gäller finansieringen av ämnesstudierna i gymnasiet. Den syftar till en mer rättvis allokering av gymnasieutbildningens finansiering utifrån de faktiska kostnaderna, också med beaktande av dem som fullgör gymnasiets lärokurs i ett eller flera ämnen.

Genom sänkningen av statsandelsprocenten för yrkesinriktad tilläggsutbildning när det gäller frivillig utbildning och personalutbildning ser man till att den sammanlagda effekten när priset per enhet för denna tilläggsutbildning ökar och statsandelsprocenten sänks blir kostnadsneutral för finansieringen. Därmed ser man till att finansieringssystemet för tilläggsutbildning en fortsatt kan fungera.

Kommunens finansieringsandel inom undervisnings- och biblioteksverksamheten. En ökning av kommunernas andel när det gäller att finansiera undervisningen och biblioteken så att den

motsvarar de ersättningar som staten betalat till följd av nya kommunindelningar kommer enligt regeringen inte att ha några betydande ekonomiska eller administrativa verkningar. Ändringen innebär att nuvarande kostnadsfördelning mellan stat och kommun upprätthålls. Utskottet vill peka på sakens principiella betydelse. Genom de föreslagna ändringarna kommer de andra kommunerna, företrädesvis de stora, att bekosta den ersättning som finansministeriet betalar de kommuner som deltar i kommunsamslagningar för de sänkta statsandelarna. Några motsvarande kostnadsöverföringar har inte gjorts under tidigare år. År 2009 kommer ersättningen att uppgå till 5,1 miljoner euro. Utskottet anser det vara viktigt att man granskar detta på nytt i samband med den kommande statsandelsreformen VOS-2010.

Finansieringen av läroavtalsutbildningen. Regeringen föreslår minskad finansiering av den grundläggande yrkesutbildningen i form av läroavtalsutbildning genom en sänkning av procenten för fastställande av det genomsnittliga priset per enhet för denna utbildning från 77 till 63,13 procent.

Enligt uppgift ligger de faktiska kostnaderna för grundläggande yrkesutbildning i form av läroavtalsutbildning i genomsnitt 20 procent lägre än de priser per enhet som legat till grund för statsandelen. Mer än 40 utbildningsanordnare har fått statsandel som legat 20—40 procent över de faktiska kostnaderna. Däremot har de faktiska kostnaderna för yrkesinriktad tilläggsutbildning i form av läroavtalsutbildning varit mellan 1 och 5 procent högre än det pris per enhet som legat till grund för statsandelen. De som anordnat läroavtalsutbildning har på så sätt finansierat yrkesinriktad tilläggsutbildning med pengar de fått för utbildning som leder till grundexamen.

Den föreslagna ändringen anknyter enligt motiven till en större helhet där ett av de centrala syftena är se till att förhållande kommun—stat förblir detsamma när det gäller att finansiera utbildning. När verksamheten vid statens specialläroanstalter blir verksamhet anordnad av privata anordnare av utbildning kommer det genomsnittliga pris per enhet för yrkesutbildning 2009 att stiga. Enligt regeringen skulle detta omotiverat leda till mer finansiering av läroavtalsutbildningen, om inte fastställandeprocenten justeras. Sänkt finansiering av läroavtalsutbildningen innebär att den höjande verkan som överföringen av de statliga specialläroanstalterna har på kommunernas finansieringsandel kompenseras med ca 13,4 miljoner euro. Dessutom blir det möjligt att erbjuda mer yrkesinriktad tilläggsutbildning i form av läroavtalsutbildning och att höja priset per enhet. Enligt undervisningsministeriet anvisas det 9,7 miljoner euro i detta syfte 2009.

I praktiken innebär propositionen minskad finansiering på ca 18 procent för dem som ordnar läroavtalsutbildning enbart som grundläggande yrkesutbildning, medan de som ordnar läroavtalsutbildning bara i form av tilläggsutbildning får finansieringspåslag på ca 7 procent. I genomsnitt kommer utbildningsanordnarna att få ca 6 procent mindre i finansiering till följd av propositionen.

Utskottet påpekar att snabba förändringar som påverkar statsandelarna minskar möjlighe-

terna till framförhållning när det gäller att ordna läroavtalsutbildning. Sådana förändringar kan påverka utbildningens kvantitet och kvalitet. Därför måste i synnerhet de förslag som gäller verksamhetens finansiering beredas i god tid och på ett sådant sätt att utbildningsanordnarna vid behov kan anpassa sin verksamhet efter de offentliga resurser som står till förfogande vid respektive tillfälle. Läroavtalen gäller i flera år, och de avtal som den som ordnar utbildningen ingår är bindande för anordnaren. Med andra ord ger den minskade finansiering som regeringen föreslår inte utbildningsanordnaren någon rätt att ensidigt ändra avtalen.

En justering av den storleksordning som nu föreslås kan leda till försämrat utbud, åtminstone dyra utbildningar. Vilka konsekvenser detta kommer att få för de enskilda aktörerna beror på om deras utbildning främst är inriktad på grundläggande utbildning eller tilläggsutbildning. I värsta fall kommer utbudet att bestämmas av andra faktorer än det faktiska utbildningsbehovet. Den minskade finansieringen kan i praktiken också inverka så att den ersättning som arbetsgivarna får sänks, vilket i sin tur kan avgöra huruvida nya läroavtal ingås eller inte.

Det är enligt utskottet under inga omständigheter acceptabelt att det i det rådande konjunkturläget blir svårare att ordna läroavtalsutbildning, eftersom arbetslösheten beräknas stiga kraftigt. Utskottet vill poängtera att principen enligt den sittande regeringens regeringsprogram är att läroavtalsutbildningens ställning som utbildningsform stärks. Därför är det nödvändigt att noga följa vilka effekter ändringen får och att omedelbart vidta korrigering åtgärder, om reformen snedvrider utbudet på läroavtalsutbildning inom olika områden eller på något annat sätt gör det svårare att ordna läroavtalsutbildning, en utbildningsform som blir allt viktigare i det rådande ekonomiska läget. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om uppföljning av den ändrade finansieringen av läroavtalsutbildningen, om korrigering åtgärder som ska vidtas vid behov och om en utredning till utskottet (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Utskottet anser det vara nödvändigt att man i fortsättningen granskar systemet för att finansiera läroavtalsutbildningen på nytt så att de faktiska kostnaderna och finansieringen mera motsvarar varandra, så att systemet blir mer öppet för insyn och så att man samtidigt garanterar ett mångsidigt utbud på utbildning. I synnerhet bör man utreda om en egen kostnadsbas kan införas inom läroavtalsutbildningen. Då kommer exempelvis inte förändringar i priset per enhet inom den grundläggande yrkesutbildningen att omedelbart påverka finansieringen av läroavtalsutbildningen. På så sätt skulle finansieringsnivån bättre än i dagens läge motsvara kostnaderna för verksamheten, och systemet skulle medföra stabilitet i fråga om genomförandet och finansieringen av läroavtalsutbildningen. En sådan reformering är möjlig i samband med statsandelsreformen VOS-2010. En tillräcklig uppföljning av vad läroavtalsutbildningen faktiskt kostar måste tas fram som stöd för ändringarna. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att en egen kostnadsbas ska införas för läroavtalsutbildningen i samband med statsandelsreformen VOS-2010 (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Utvärdering av regeringens proposition Denna propositionsform där fyra från varandra separata frågor som visserligen avser samma lag har slagits ihop till en proposition är inte bra med avseende på behandlingen av ärendet, menar utskottet. Lagförslaget har därför delvis på grund av detta varit svårtytt. Regeringen bör därför i fortsättningen noggrannare överväga om flera lagförslag ska slås ihop på detta sätt, om man samtidigt riskerar att göra förslaget oklart och svårbegripligt.

Tyvärr motiveras också lagförslaget bristfälligt. Utskottet har varit tvunget att inhämta preciseringar om omfattningen på finansieringsreformen av läroavtalsutbildningen och om hur den motiveras, hur den anknyter till andra aktuella propositioner och framför allt hur förändringarna kommer att påverka läroavtalsutbildningen i praktiken. Motiveringen har varit otill-

räcklig också med tanke på hur viktig frågan är. I det rådande konjunkturläget kommer behovet av läroavtalsutbildning att öka, och därför borde justeringarna av utbildningens finansiering ha varit extra klart och väl motiverade.

Lagmotion

Utskottet har behandlat ärendet utifrån regeringens proposition och föreslår därför att lagmotionen förkastas.

Förslag till beslut

Kulturutskottet föreslår således

att lagförslaget godkänns utan ändringar,

att lagmotion LM 110/2007 rd förkastas och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter noggrann uppföljning av de ändringar som gjorts i finansieringen av läroavtalsutbildningen och omedelbara åtgärder om reformen leder till snedvridning mellan olika områden när det gäller utbud på läroavtalsutbildning eller om den på något annat sätt klart gör det svårare att ordna läroavtalsutbildning så att det motsvarar behovet. Undervisningsministeriet ska lämna kulturutskottet en utredning i saken före utgången av 2009.*
2. *Riksdagen förutsätter att man i samband med statsandelsreformen VOS-2010 utreder möjligheterna att införa en egen kostnadsbas inom systemet för finansiering av läroavtalsutbildningen.*

Helsingfors den 3 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /saml
Jukka Mäkelä /saml (delvis)
Mikaela Nylander /sv

Lauri Oinonen /cent
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Leena Rauhala /kd
Tommy Tabermann /sd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Juha Mieto /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

Ett läroavtal är ett effektivt verktyg. Möjligheten till läroavtal utnyttjas till 80 procent av vuxna. Denna lärlingsutbildning är ett av de koncept som ger den vuxna befolkningen möjlighet till livslångt lärande och där man samtidigt sätter fokus på arbetsmarknadens behov. Propositionen innehåller ett förslag som innebär att priset per enhet för grundläggande yrkesutbildning i form av läroavtalsutbildning ändras så att procenten för fastställande av priset per enhet för läroavtalsutbildning sänks från 77 till 63,13 procent av yrkesutbildningens genomsnittliga pris per enhet. Vi anser att detta kommer att ändra finansieringen avsevärt och leda till nedskärningar i läroavtalsutbildningen.

De som ordnar utbildning har fått veta om denna betydande sänkning först i september. För examensarrangörerna är de effekter som lagändringen har på priset per enhet oskäligt stora, och den nya lagstiftningen kommer att ha avgörande inverkan på den grundläggande utbildning som ordnas i form av läroavtalsutbildning.

Det finns ett klart behov av grundläggande yrkesutbildning i form av läroavtalsutbildning. Denna utbildningsform lämpar sig särskilt väl för dem som byter yrke eller som helt saknar ex-

amen, bland vilka invandrarna utgör en viktig målgrupp. När det gäller ungdomar är det särskilt viktigt med lärande i arbetet och med att arbetsplatsen förbinder sig vid detta lärande och vid handledning. Finansieringsbasen måste vara tryggad när det gäller examen som riktas till dessa målgrupper och den examensförberedande utbildningen och handledningen.

Vi anser att det inte går att motivera nedskärningar av statsandelen för grundexamen inom läroavtalsutbildningen med att vissa utbildningsanordnare inte bedrivit seriös verksamhet. Att sänka priset per enhet är oskäligt i synnerhet mot de utbildningsanordnare som bedrivit seriös verksamhet och satsat på utbildningens kvalitet. Vi menar att priset per enhet för den grundläggande yrkesutbildningen i form av läroavtalsutbildning inte ska sänkas, utan i stället kvarstå på nuvarande nivå. Därför föreslår vi att 19 § förkastas, dvs. att den gällande lagen inte ändras i detta avseende.

Förslag

Vi föreslår således

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt betänkandet, men att 19 § förkastas.

Helsingfors den 3 december 2008

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd
Tommy Tabermann /sd

Pauliina Viitamies /sd
Paavo Arhinmäki /vänst
Leena Rauhala /kd