

RP 35/2019 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 23 b och 60 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras.

Statsrådet har beslutat att stärka priset per enhet för gymnasieutbildning med 18 miljoner euro. Anslagsökningen för finansieringen av gymnasieutbildningen ska enligt förslaget genomföras så, att beloppet av det avdrag som görs från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning sänks. Enligt förslaget ska anslagsökningen bli bestående.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020.

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Ett av målen i regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering ”Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle” är att främja kvaliteten på gymnasieutbildningen och genomförandet av den nya gymnasielagen. Genom denna regeringsproposition genomförs ovannämnda mål i regeringsprogrammet.

På grund av att propositionen är snäv och har en brådskande tidtabell har remissyttranden begärts endast av ett fåtal parter. Yttranden begärdes av finansministeriet och Finlands Kommunförbund rf.

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet. Propositionen har den 25 september 2019 behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. Propositionsutkastet har granskats vid justitieministeriets enhet för utveckling av lagstiftningen och laggranskning.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009), nedan finansieringslagen, föreskrivs bland annat om finansiering av förskoleundervisning och grundläggande utbildning som administreras av undervisnings- och kulturministeriet, finansiering per antalet ledda timmar i fråga om morgon- och eftermiddagsverksamhet, finansiering per undervisningstimme i fråga om grundläggande konstundervisning, finansiering av gymnasieutbildning och yrkesutbildning samt finansiering av museer, teatrar och orkestrar. I finansieringslagen föreskrivs det om finansiering av sådana verksamheter inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som inte finansieras med finansministeriets åldersklassbaserade statsandel.

Med stöd av 23 § 1 mom. i finansieringslagen utfärdas årligen genom förordning av statsrådet bestämmelser om de genomsnittliga priser per enhet för gymnasieutbildning och grundläggande konstundervisning som läggs till grund för finansieringen för det följande finansåret så att de motsvarar den uppskattade kostnadsnivån, med iakttagande av 54 § 2 mom. och 57 § i lagen om statsandel för kommunal basservice.

I 23 b § i finansieringslagen föreskrivs det om det avdrag som beräknats enligt utbildningsform och som görs från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning och grundläggande konstundervisning. Det avdrag som gäller gymnasiet består utöver av inbesparingarna 2014 och 2015 även av de uteblivna justeringarna enligt den uppskattade kostnadsnivån för 2013 och 2014 samt av den inbesparing som motsvarar indexhöjningen 2016, 2018 och 2019. Avdraget är 1 182,19 euro i fråga om gymnasieutbildning och 3,92 euro i fråga om grundläggande konstundervisning. I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om miniminivån på de genomsnittliga priserna per enhet för gymnasieutbildning och grundläggande konstundervisning.

Finansieringen av gymnasieutbildningen har under 2014—2019 varit föremål för sparåtgärder. Inbesparingarna uppgår totalt till ca 120 miljoner euro. I regeringens utredning till riksdagen om konsekvenserna av de statsekonomiska besparingarna under 2011—2015 för de kulturella

rättigheterna (EDK-2018-AK-169749, på finska) konstateras bland annat att minimistorleken på studerandegrupperna har vuxit hos en fjärdedel av anordnarna och att mängden självständiga studier och distansstudier har ökat hos en dryg tredjedel av anordnarna. Enligt utredningen har antalet fördjupade kurser som erbjuds lokalt minskat hos en knapp tredjedel av anordnarna och att antalet tillämpade kurser minskat hos en dryg tredjedel av anordnarna. De anordnare som vidtagit sparåtgärder i gymnasieutbildningen under 2010—2016 ansåg att inskränkningarna i kursutbudet inverkat mest på förutsättningarna för undervisning och inläring.

Det är svårt att fullständigt bedöma hur sparbesluten inverkat på verksamhetsbetingelserna för anordnarna av gymnasieutbildning och för läroanstalterna, men de nedskärningar i finansieringen som kumulerats i gymnasieutbildningen kan ha inverkat på utbildningsanordnarnas möjligheter att erbjuda olika slag av kurser samt kan även ha bidragit till större gruppstorlekar.

Kulturutskottet har i sitt betänkande (KuUB 9/2018) granskat de sparåtgärder som gjorts inom finansieringen av utbildning och kultur. Enligt kulturutskottet kommer en betydande prioritering under den kommande valperioden att vara att trygga en tillräcklig basfinansiering för utbildning, forskning och kultur för att motsvara de växande kraven på kvalitet och resultat inom sektorerna. I sitt betänkande underströk kulturutskottet också att vi för den kommande valperioden behöver en statsandelsfinansiering som garanterar stabilitet och förutsägbarhet i verksamheten.

3 Målsättning

Genom denna proposition verkställs målet för statsminister Antti Rinnes regeringsprogram om att främja kvaliteten på gymnasieutbildningen och genomförandet av den nya gymnasielagen. Genom den föreslagna anslagsökningen för finansiering av gymnasieutbildningen ges anordnarna av gymnasieutbildning bättre möjligheter att i större utsträckning än för närvarande erbjuda och ordna fördjupade och tillämpade kurser i gymnasiet. De studerandes kunskapsbas kan då förstärkas genom att i synnerhet de obligatoriska och fördjupade kurserna sker i grupper med färre studerande.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att priset per enhet för gymnasieutbildning stärks så att anslagsökningen på 18 miljoner euro beaktas i det avdrag som i enlighet med 23 b § 1 mom. i finansieringslagen görs från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning. Från och med 2020 kommer anslagsökningen att minska det avdrag från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning som anges i 23 b § 1 mom. med 186,06 euro, vilket innebär att det kommer att dras av 996,13 euro från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning.

Den hänvisning till förvaltningsprocesslagen som finns i 2 mom. i finansieringslagens 60 §, som gäller rättelseförfarande och ändringssökande, ändras till en hänvisning till lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) som träder i kraft den 1 januari 2020.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Den anslagsökning i syfte att stärka priset per enhet för gymnasieutbildning som enligt propositionen avses bli bestående väntas öka den offentliga sektorns utgifter med totalt 18 miljoner euro. En förstärkning av priset per enhet för gymnasiet kommer att öka statens utgifter med ca 7,5 miljoner euro per år. Kommunernas självfinansieringsandel av anslagsökningen för att stärka priset per enhet för gymnasiet föreslås bli ca 10,5 miljoner euro, vilket innebär att kommunens självfinansieringsandel för gymnasieutbildning kommer att stiga med 1,92 euro per invånare.

4.2.2 Konsekvenser för personalen

Den föreslagna anslagsökningen för finansieringen av gymnasierna kommer troligen inte att ha konsekvenserna för personalen annat än i ringa grad. Det är att anta att anslagsökningen i första hand kommer att öka kursutbudet i gymnasierna och ge lärarna fler undervisningstimmar.

4.2.3 Konsekvenser för unga

Genom ett starkare pris per enhet för gymnasieutbildning kan man bland annat stärka de studerandes kunskapsbas genom att i synnerhet de obligatoriska och fördjupade kurserna sker i grupper med färre studerande. På så sätt kan man bättre ta hänsyn till elevernas särdrag och främja jämlikheten inom utbildningen. Genom den ökade anslagen för finansiering av gymnasieutbildning förbättras ungas välfärd.

5 Remissvar

Utlåtandena har avgetts om det propositionsutkast där det utöver en förstärkning av priset per enhet för gymnasiet även föreslogs att statsandelsprocenten för morgon- och eftermiddagsverksamhet höjs.

Kommunförbundet finner i sitt utlåtande det motiverat och nödvändigt att stärka gymnasieutbildningens finansieringsställning, och enligt Kommunförbundet sker detta bäst genom att finansieringen i form av priset per enhet stärks. Enligt Kommunförbundets utlåtande är den tekniska metod för genomförande som föreslås i propositionsutkastet riktig, dvs. att ingripa i avdraget från det genomsnittliga priset per enhet. Kommunförbundet ser dock propositionsutkastet som en liten och anspråkslös förbättring av nuläget. Enligt Kommunförbundets åsikt brådskar det med att återställa gymnasieutbildningens finansiering så att den motsvarar de verkliga kostnaderna. Enligt Kommunförbundet är det ändamålsenligaste sättet att göra detta att helt stryka finansieringslagens 23 b §, där det föreskrivs om avdrag från det genomsnittliga priset per enhet. Genom en sådan åtgärd skulle gymnasieutbildningens finansiering återställas så att den motsvarar de verkliga kostnaderna och först de extra satsningar som görs efter det kan sägas stärka gymnasieutbildningen.

Enligt finansministeriets utlåtande har det i kapitlet om konsekvenserna av de ändringar som föreslås i propositionsutkastet allmänt konstaterats på vilket sätt ändringen i priset per enhet för gymnasieutbildning inverkar på kommunens självfinansieringsandel, men bedömningen tar

dock inte upp huruvida ändringsförslaget ökar kommunernas förpliktelser på det sätt som avses i regeringsprogrammet för statsminister Rinnes regering eller i 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt finansministeriet behandlar propositionsutkastet heller inte alternativa sätt att genomföra anslagsökningarna i syfte att stärka priset per enhet för gymnasieutbildning samt morgon- och eftermiddagsverksamheten eller orsakerna till varför man stannat för det tillvägagångssätt som föreslås i propositionsutkastet.

Till denna del konstateras det att stärkandet av priset per enhet för gymnasieutbildning inte ökar kommunernas förpliktelser. Stärkandet av priset per enhet för gymnasieutbildning ger anordnarna av gymnasieutbildning större möjligheter att förbättra och främja förutsättningarna för inläring i gymnasiet. Det bör ytterligare påpekas att kommunerna inte har någon lagstadgad uppgift att ordna gymnasieutbildning, till skillnad från grundläggande utbildning och förskoleundervisning. Enligt 3 § 1 mom. i gymnasielagen krävs det ett av undervisnings- och kulturministeriet beviljat tillstånd för att ordna sådan utbildning som avses i gymnasielagen. Tillstånd att ordna gymnasieutbildning kan efter ansökan beviljas en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse. Det tekniska sätt för genomförande som föreslås i propositionen i syfte att stärka priset per enhet för gymnasieutbildning ger de bästa förutsättningarna för att de ökade anslagen för gymnasieutbildningens finansiering även i fortsättningen hålls på den nivå som avses i regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering, även om det skulle ske ändringar i kostnadsbasen. Om en ökning av motsvarande storlek togs in i kostnadsbasen, skulle de eventuellt lägre kostnaderna minska det anslag som är avsett att stärka finansieringen av gymnasieutbildningen.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Lagen tillämpas första gången på finansiering och statsandelar som beviljas för 2020.

7 Förhållande till andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den. Den anslagsökningen i syfte att stärka priset per enhet för gymnasier som enligt förslaget är avsedda att bli bestående kommer att utöka statens utgifter med ca 7,5 miljoner euro per år.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Genom den ändring av finansieringslagen som föreslås i propositionen stärks finansieringen av gymnasieutbildningen genom att avdraget från det genomsnittliga priset per enhet sänks. Den anslagsökning för gymnasieutbildningens driftskostnader som föreslås i propositionen ger utbildningsanordnarna ökade möjligheter att förbättra förutsättningarna för undervisning och inläring i gymnasierna. På så sätt kan man främja tillgodoseendet av de kulturella rättigheter som anges i 16 § 2 mom. i grundlagen.

Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

RP 35/2019 rd

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 23 b och 60 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) 23 b § 1 mom. och 60 § 2 mom.,
av dem 23 b § 1 mom. sådant det lyder i lag 1094/2018, som följer:

23 b §

Avdrag från det genomsnittliga priset per enhet

Från de genomsnittliga priser per enhet som beräknas i enlighet med 23 § 1 mom. dras årligen följande belopp av:

- 1) i fråga om gymnasieutbildning 996,13 euro,
- 2) i fråga om grundläggande konstundervisning 3,92 euro.

60 §

Rättelseförfarande och ändringssökande

Ett beslut som meddelats med anledning av ett rättelseyrkande får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 7 oktober 2019

Statsminister

Antti Rinne

Undervisningsminister Li Andersson

Lag

om ändring av 23 b och 60 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) 23 b § 1 mom. och 60 § 2 mom.,
av dem 23 b § 1 mom. sådant det lyder i lag 1094/2018, som följer:

Gällande lydelse

23 b §

*Avdrag från det genomsnittliga priset per
enhet*

Från de genomsnittliga priser per enhet som beräknas i enlighet med 23 § 1 mom. dras årligen följande belopp av:

- 1) i fråga om gymnasieutbildning 1 182,19 euro,
- 2) i fråga om grundläggande konstundervisning 3,92 euro.

60 §

Rättelseförfarande och ändringssökande

I ett beslut som har fattats med anledning av ett rättelseyrkande får ändring sökas genom besvär enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Föreslagen lydelse

23 b §

*Avdrag från det genomsnittliga priset per
enhet*

Från de genomsnittliga priser per enhet som beräknas i enlighet med 23 § 1 mom. dras årligen följande belopp av:

- 1) i fråga om gymnasieutbildning 996,13 euro,
- 2) i fråga om grundläggande konstundervisning 3,92 euro.

60 §

Rättelseförfarande och ändringssökande

Ett beslut som meddelats med anledning av ett rättelseyrkande får ändring sökas genom besvär *hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).*

Denna lag träder i kraft den 20 .