

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 55/2022 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisningsråd Tommi Karjalainen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Jenni Nuutinen, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Leo Pahkin, Utbildningsstyrelsen
- specialsakkunnig Minna Lindberg, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Päivi Lyhykäinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- näringspolitisk sakkunnig Annakaisa Tikkinen, Bildningsarbetsgivarna rf
- expert på småbarnspedagogik Jaana Lahdenperä-Laine, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF
- biträdande professor Mika Haapanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- finansministeriet
- Nationella centret för utbildningsutvärdering
- Hyvinvointiala HALI ry
- SOSTE Finlands social och hälsa rf
- Handikappforum rf
- Privatskolornas Förbund rf.

PROPOSITIONEN

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

Betänkande KuUB 5/2022 rd

Enligt vad som föreslås ska det i lagen tas in en bestämmelse om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Till lagen ska dessutom fogas ett bemyndigande enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det till lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) fogas en bestämmelse om statsunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Enligt förslaget beviljas statsunderstödet i form av specialunderstöd inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Specialunderstöd kan beviljas för fyra år åt gången. Närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av det utfärdas genom förordning av statsrådet.

Propositionen genomför den behovsstyrda basfinansiering av utbildningen som enligt kulturutskottets betänkande KuUB 19/2021 rd (punkt 16 i ställningstagandet) behövs för att minska segregationen och öka jämlikheten i utbildningen överallt i Finland. Bland annat har de skillnader i elevernas inlärningsresultat som beror på social bakgrund ökat. Det är därför motiverat att vidta ytterligare åtgärder för att vid resurstilldelningen bättre än för närvarande beakta de större resursbehoven för de platser inom småbarnspedagogiken och skolor där förhållandena är mer krävande.

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

Jämlikhetsunderstödet blir en del av statsandelsfinansieringen

I regeringens proposition (s. 8) konstateras det att specialunderstöd för främjande av jämlikhet i utbildningen sedan 2009 har delats ut inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde inom ramen för de anslag som det har beslutats om i planen för de offentliga finanserna eller i statsbudgeten. Målen för statsunderstödet och de sätt på vilka det genomförts har varierat under olika regeringsperioder. Småbarnspedagogiken började omfattas av jämställdhetsfinansieringen första gången 2018.

Syftet med propositionen är att anordnarna av undervisning och småbarnspedagogik ska kunna anvisa mer långsiktig och förutseende finansiering för de skolor och verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken som finns i områden där utbildningsnivån är låg och arbetslöshetsgraden samt andelen personer med ett främmande språk som modersmål är hög. Specialunderstöd bevil-

Betänkande KuUB 5/2022 rd

jas för att anställa personal, så reformen stöder en mer långsiktig personalpolitik än för närvarande och förbättrar tillgången på personal inom områden som upplevs som krävande.

Utskottet anser att förslaget i propositionen om att bevilja finansiering i form av specialunderstöd är motiverat, eftersom finansieringen då uttryckligen kan riktas till åtgärder som främjar jämlikheten och likabehandlingen inom småbarnspedagogiken och undervisningen. Det är väsentligt att den generella basfinansieringen räcker till, men det är också viktigt att det finns ett verktyg för att vidta effektiva åtgärder på nationell nivå i problemsituationer.

Enligt regeringens proposition (s. 13) fördelas specialunderstöden inom ramen för de anslag som fastställts i budgeten. Hur anslagsnivån för understödet bestäms ska även i fortsättningen avgöras i planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Utskottet betonar att syftet med specialunderstödet — att på ett långsiktigt och förutsägbart sätt stödja aktörer inom fostran och undervisning — förutsätter att nivån på anslaget inte varierar kraftigt under olika år.

Utskottet anser att ställningen för personer med funktionsnedsättning har beaktats väl i propositionen. Med tanke på barn och unga med funktionsnedsättning är det viktigt att utveckla den utbildningsmässiga jämlikheten och likabehandlingen, även med stöd i lagstiftningen.

Privata aktörer inom småbarnspedagogiken samt universitetens övningsskolor

Enligt propositionen kan ansökan om specialunderstöd när det gäller den grundläggande utbildningen göras av kommuner och samkommuner samt privata utbildningsanordnare som med stöd av lagen om grundläggande utbildning fått tillstånd att ordna utbildning. Av aktörerna inom småbarnspedagogiken är det kommunerna som kan ansöka om stödet. Privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken samt universitetens övningsskolor kan således inte ansöka om specialunderstöd.

I ett sakkunnigyttrande har det föreslagits att det ska föreskrivas om en möjlighet för privata aktörer inom småbarnspedagogiken, till exempel föreningar, att ansöka om stödet. Med hänvisning till en inkommen utredning konstaterar utskottet att privata aktörer inom småbarnspedagogiken kan delta i verksamhet som finansieras med det föreslagna jämlikhetsunderstödet om den kommun som ansöker om specialunderstöd i sin ansökan inkluderar de privata serviceproducenter som är verksamma inom dess område. Enligt propositionen (s. 20) omfattas kompensationen för kostnaderna och användningen av understödet tillsammans med privata tjänsteproducenter inom småbarnspedagogiken av kommunernas avtalsfrihet. I propositionen konstateras det också att beslut om närmare villkor för användningen av understödet fattas genom understödsbeslutet.

Utskottet hänvisar till sitt betänkande KuUB 4/2022 rd och betonar arbetsfördelningen och partnerskapet mellan kommunerna och de privata aktörerna inom småbarnspedagogiken. Lika möjligheter för de olika aktörerna inom småbarnspedagogiken att delta i det statsunderstödda utvecklingsarbetet ska tryggas så heltäckande som möjligt.

När det gäller universitetens övningsskolor konstaterar utskottet med hänvisning till den utredning det fått att övningsskolorna finansieras via universiteten. Universiteten får finansiering direkt ur statsbudgeten. Trots att övningsskolorna inte självständigt kan ansöka om det specialun-

Betänkande KuUB 5/2022 rd

derstöd som föreslås i propositionen kan de kontakta kommunen, och kommunen kan inkludera en övningsskola som finns inom dess område i sin ansökan. Utskottet betonar betydelsen av samarbete och ömsesidig växelverkan mellan kommunerna och universitetens övningsskolor också när det är fråga om statligt styrd utveckling av verksamheten och finansiering av sådan.

Utskottet anser det vara viktigt att de privata serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken samt universitetens övningsskolor beaktas i den uppföljning och utvärdering av effekterna av det föreslagna specialunderstödet som behandlas nedan i detta betänkande.

Finansieringsperiodens längd

Enligt propositionen kan specialunderstöd beviljas för fyra år åt gången. Utskottet hänvisar till ett sakkunnigyttrande som det fått och håller med det som sägs i propositionen (s. 19) om att en längre finansieringsperiod skapar stabilitet och gör det möjligt att bättre följa upp och utvärdera de genomförda åtgärdernas effekter. Den långa stödperioden minskar redan i sig den administrativa bördan i samband med ansökan om och behandling av finansieringen. Trots det är det viktigt att säkerställa att det skapas enkla och tydliga förfaranden för ansökan om understöd och för rapportering om verksamheten, så att förfarandena orsakar så lite arbete som möjligt.

Beviljandet av understöd för fyra år, och inte till exempel för *högst* fyra år, vilket skulle möjliggöra en större flexibilitet, gör understödet lättare att förutse ur sökandenas synvinkel. Om finansieringsperioderna och intervallerna för beviljande av understöd inte alltid är desamma, kan det uppstå osäkerhet om när nästa understöd kan sökas och för hur lång tid det beviljas.

Kriterier för beviljande av understöd

Enligt propositionen är det meningen att bestämmelser om grunderna för beviljande av understöd ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Som grund för beräkningen av understödet används följande kriterier som gäller ett verksamhetsställe för småbarnspedagogik och en skolas verksamhetsmiljö: andelen 30—54-åringar av åldersklassen som endast slutfört grundskolestadiet, arbetslöshetsgraden och andelen personer med främmande språk som modersmål i befolkningen. Utöver de kriterierna beviljas understöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken på basis av antalet barn som omfattas av avgiftsfri småbarnspedagogik. Meningen är att använda de befolkningsindikatorer för kommunen som Statistikcentralen producerat som grund för beräkningen av understödet.

Utskottet anser att de föreslagna kriterierna som gäller verksamhetsmiljön är lämpliga. Enligt inkommen utredning stöder befintliga forskningsrön uppfattningen att kriterierna i utkastet till förordning bland annat förutspår de senare inlärningsresultaten och är lätta att mäta.

När bestämmelser om kriterierna för beviljande av understöd utfärdas genom förordning av statsrådet blir det möjligt att vid behov ändra kriterierna på ett mer flexibelt sätt än genom lag. Kriterierna kan behöva ändras till exempel på grund av en samhällelig förändring som behöver beaktas vid beviljandet av understödet eller på grund av att det i arbetet med att utveckla kriterierna påvisas ett behov att revidera dem.

Betänkande KuUB 5/2022 rd

Uppföljning av specialunderstödet effekter

Utskottet betonar att effekterna av den föreslagna reformen kontinuerligt behöver följas och utvärderas, bland annat för att utreda hur väl kriterierna för beviljande av understöd fungerar och för att vid behov vidareutveckla dem. I ett sakkunnigyttrande sägs det att man inte vet särskilt mycket om effekterna av specialunderstöden inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och att det därför är viktigt att samla forskningsrön om dessa. Utskottet välkomnar att undervisnings- och kulturministeriet tillsammans med Aalto-universitetet har inlett en utredning som särskilt behandlar prognoskraften hos kriterierna för beviljande av understöd.

Med avseende på bedömningen av understödets effekter är det väsentligt att man i fortsättningen ökar kunskapen om hur finansieringen fördelas inom kommunen genom att granska hur understödet har bidragit till att anställa tillräckligt med undervisningspersonal och till utvecklingen av den utbildningsmässiga jämlikheten. Som ett led i utvärderingen är det viktigt att också samla in information om hur understödet och utvecklingen av verksamheten i anknytning till det riktas till privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken samt till universitetens övningsskolor.

Vid framtida utvärderingar vore det bra att utnyttja informationsresursen inom småbarnspedagogiken (Varda) och den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning (Koski). Det är viktigt att forskarna enkelt och utan oskäligen kostnader har tillgång till de kunskapsunderlag som behövs för bedömningen.

Enligt uppgift kommer undervisnings- och kulturministeriet att följa effekterna av understöden och av den verksamhetspolitik som stöder utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling på riksnivå. Den verksamhet som får understöd kommer att följas upp med avseende på både verksamhetens genomslag och den administrativa utvecklingen. Som en del av uppföljningen ska understödstagarna rapportera till ministeriet hur understöden använts.

En utmaning när det gäller utvärderingen i efterhand av konsekvenserna av reformen enligt propositionen är att de understöd som delas ut inte randomiseras, utan riktas till de verksamhetsområden där behovet är störst. I en inkommen utredning konstateras det att det för att effekterna av reformen ska kunna bedömas krävs att man tar fram behövliga informationskällor, sörjer för tillräckliga resurser och utvecklar en försöks- och kontrollstruktur. Utskottet anser det vara bra att undervisnings- och kulturministeriet utreder olika alternativ för uppföljning av reformens effekter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 55/2022 rd utan ändringar.

Betänkande KuUB 5/2022 rd

Helsingfors 24.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Ville Valkonen saml
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.