

Kulturutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 23 b och 60 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 35/2019 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Merja Leinonen, finansministeriet
- undervisningsråd Heikki Blom, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Kirsti Kotaniemi, undervisnings- och kulturministeriet
- skolråd Antti Markkanen, Utbildningsstyrelsen
- specialsakkunnig Päivi Väisänen-Haapanen, Finlands Kommunförbund
- hedersordförande Aulis Pitkälä, Specialister för undervisnings- och bildningsväsendet Opsia rf
- specialsakkunnig Tuomo Laakso, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ordförande, rektor Jussi Sutinen, Pro Lukio ry
- direktör Laura Rissanen, Bildningsarbetsgivarna rf
- ordförande Roosa Pajunen, Finlands Gymnasistförbund rf
- rektor Pertti Tuomi, Finlands rektorer rf
- verksamhetsledare Markku Moisala, Privatskolornas Förbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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.

Betänkande KuUB 6/2019 rd

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Kulturutskottet välkomnar att propositionen stärker finansieringen av gymnasierna med 18 miljoner euro och att ökningen ska vara bestående. Tekniskt genomförs ökningen så att avdraget från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning sänks. Förstärkningen av priset per enhet för gymnasiet kommer att öka statens utgifter med cirka 7,5 miljoner euro per år. Kommunernas självfinansieringsandel av anslagsökningen föreslås bli cirka 10,5 miljoner euro, och kommunens andel kommer att stiga med 1,92 euro per invånare.

Genom propositionen fullföljs målet i statsminister Rinnes regeringsprogram att främja kvaliteten på gymnasieutbildningen och genomförandet av den nya gymnasielagen. Propositionens syfte är att anordnarna av gymnasieutbildning efter ökningen i större utsträckning ska kunna erbjuda och ordna fördjupade och tillämpade kurser i gymnasiet och på så sätt förstärka de studerandes kunskapsbas.

Enligt de sakkunnigbedömningar som utskottet fått är den föreslagna anslagsökningen mycket välkommen, men tyvärr fortfarande otillräcklig. På grund av tidigare sparbeslut minskar totalfinansieringen av gymnasierna fortfarande med cirka 100 miljoner euro per år.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen är ett steg i rätt riktning och att den behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Det viktigaste förslaget

Priset per enhet för gymnasiet stärks så att anslagsökningen på 18 miljoner euro beaktas i det avdrag som enligt 23 b § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009, nedan finansieringslagen) görs från det genomsnittliga priset per enhet för gymnasieutbildning. Det sätt på vilket reformen genomförs tekniskt har fått beröm av de sakkunniga.

Det ovannämnda avdraget består av besluten om besparingar i de offentliga finanserna 2014 och 2015, av de uteblivna justeringarna enligt den uppskattade kostnadsnivån för 2013 och 2014 och av de sparåtgärder som motsvarar indexhöjningen 2016, 2018 och 2019. Under 2014—2019 har sparåtgärder på sammanlagt cirka 120 miljoner euro per år gällt finansieringen av gymnasieutbildningen. Redan under många år har det funnits en skillnad på cirka ettusen euro mellan de statsandelsgrundande genomsnittliga priserna per enhet och de genomsnittliga statsandelskostnaderna.

Avdragens betydelse för finansieringen av gymnasieutbildningen

Statsandelskostnaderna för gymnasieutbildningen var knappt 700,7 miljoner euro 2017. Utifrån dessa kostnadsuppgifter har man fastställt det årliga genomsnittliga priset per enhet för gymna-

Betänkande KuUB 6/2019 rd

sieutbildning enligt 23 § i finansieringslagen till 6 305,44 euro 2020. Avdraget per studerande från priset per enhet enligt 23 b § i propositionen är 996,13 euro 2020. Totalt innebär ett avdrag av denna storlek en fortsatt kalkylmässig nedskärning av finansieringen för gymnasieutbildningen med 100 miljoner euro 2020 jämfört med om man inte gjorde de ovannämnda avdragen av besparingskaraktär.

Kommunerna är den största anordnaren av gymnasieutbildning, eftersom 87 procent av gymnasisterna studerar vid kommunala gymnasier. År 2018 var de totala kostnaderna för gymnasieutbildningen var 784 miljoner euro. Det sägs i ett sakkunnigyttrande att kommunerna efter avdragen från priset per enhet redan står för tre fjärdedelar av den totala finansieringen av sin gymnasieutbildning, medan statens finansieringsandel har krympt till en fjärdedel.

I beräkningen av statsandelen tar man inte med exempelvis kostnaderna för den gymnasieutbildning som ges av Aurinkorannikon suomalainen koulu, kostnaderna för gymnasieutbildningens särskilda uppgifter, kapitalkostnader som ingår i interna hyror eller mervärdesskatt. Detta ökar kommunernas finansieringsandel.

Utvecklingsbehoven i fråga om finansieringssystemet inom gymnasieutbildningen

En ny gymnasielag (714/2018) trädde i kraft den 1 augusti 2019. Gymnasieutbildningen står inför förändringar, exempelvis reviderade grunder för läroplanen, satsningar på de studerandes välmående och på studiehandledning samt samarbete med högskolor och arbetsliv, och de kräver tillräckliga resurser av anordnarna och ett finansieringssystem som möjliggör detta. När studentexamensbetyget ges större tyngd vid intagningen till högskolor ökar också trycket på en högkvalitativ gymnasieutbildning så att gymnasisterna i hela landet kan garanteras likvärdiga möjligheter till fortsatta studier.

Kulturutskottet understryker att de statsandelsgrundande priserna per enhet bör vara på en sådan nivå att de garanterar en tillräcklig basfinansiering och den vägen en stabil och högkvalitativ gymnasieutbildning och en möjlighet att utöver de tidigare kraven också tillgodose de ovannämnda kvalitativa utvecklingsbehoven inom utbildningen. Utskottet ser det som ytterst viktigt att man under de kommande åren helt kan slopa avdragen från priserna per enhet inom gymnasieutbildningen. Detta kräver tilläggsfinansiering på cirka 100 miljoner euro för gymnasieutbildningen.

Det främsta reformmålet under regeringsperioden är att höja läropliktsåldern till 18 år. I det sammanhanget måste man göra en opartisk och ytterst noggrann bedömning av utvecklingsbehoven inom utbildningen på hela andra stadiet och av utbildningens kostnadsstruktur. Den förlängda läroplikten kommer att kräva betydande extra satsningar inom utbildningsfinansieringen för både gymnasieutbildningens och yrkesutbildningens del.

Innan man gör några bindande bedömningar av den merfinansiering som behövs för läropliktsreformen, är det ytterst viktigt att korrigera den nuvarande tydliga finansieringsbristen inom gymnasieutbildningen genom att slopa avdragen från priset per enhet, menar utskottet. I annat fall finns det risk för att ett alltför snabbt genomförande av många på varandra följande ändringar leder till att bristen på finansiering inte korrigeras utan i själva verket rentav ökar, när man beaktar de allt högre kvalitetskraven.

Betänkande KuUB 6/2019 rd

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgrupp för alternativ till finansieringen av gymnasieutbildning (OKM/52/040/2018) konstaterar i sin rapport av den 8 oktober 2019 att finansieringen av gymnasieutbildningen bör vara stabil och förutsägbar. Enligt arbetsgruppen bör gymnasieutbildningen få tillräckliga ekonomiska resurser för de lagstadgade uppgifterna. Arbetsgruppen anser att systemet för fördelning av finansieringen även framöver bör grunda sig på tydliga kalkylerbara kriterier och vara öppet för insyn samt neutralt med avseende på huvudman. I rapporten konstateras det att den nuvarande finansieringsmodellen med fördel kan vidareutvecklas så att den bättre än i dagsläget tar hänsyn till olika verksamhetsmiljöer.

Kulturutskottet anser att det är viktigt att fortsatt granska finansieringsmodellen för gymnasieutbildningen.

Under utfrågningen av sakkunniga väcktes tanken om att frångå det nuvarande tillägget till små gymnasier och i stället införa ett system som tryggar en riksomfattande och regional tillgång till gymnasieutbildning. De sakkunniga sade att den nuvarande finansieringsmodellen för små gymnasier till vissa delar kan försvåra motiverade strukturella ändringar, särskilt i områden där befolkningsutvecklingen medför utmaningar på grund av att åldersklasser minskar eller flyttar bort. I små kommuner samarbetar ofta högstadierna och gymnasierna, så att samma lärare undervisar i bägge. I dessa fall måste man när man bedömer tillgängligheten kunna beakta gymnasiets betydelse för hela utbildningsutbudet i området.

Utskottet anser att det är viktigt att tillgänglighetskriteriet ingår i finansieringssystemet för gymnasierna. Det är önskvärt att en reform i detta syfte genomförs, till och med innan det görs en större reform av finansieringssystemet.

Bestämmelsen i 24 § 2 mom. i finansieringslagen gör det möjligt att höja priset per enhet efter provning. Cirka 30 utbildningsanordnare har fått höjningen varje år. Det har särskilt handlat om små utbildningsanordnare i glest bebodda områden, folkhögskolor som ordnar gymnasieutbildning, små privata svenskspråkiga utbildningsanordnare som finns i finskspråkiga områden eller utbildningsanordnare med ett minskande antal studerande. Hos dessa är de verkliga kostnaderna för att ordna utbildning ofta klart högre än de genomsnittliga kostnader som ligger till grund för finansieringen. Det totala belopp som används till höjningarna har uppgått till cirka 2—3 miljoner euro.

Kulturutskottet anser att det är ytterst viktigt med en fortsatt möjlighet att höja priset per enhet efter provning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 35/2019 rd utan ändringar.

Betänkande KuUB 6/2019 rd

Helsingfors 26.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Sari Multala saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

Betänkande KuUB 6/2019 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Beslutet att stärka priset per enhet för gymnasieutbildning är ett steg i rätt riktning. Finansierings-systemet för gymnasieutbildningen bör reformeras som en helhet för att det ska fungera på ett ändamålsenligt sätt och bättre kunna täcka de kostnader som föranleds av den stigande kostnadsnivån.

Den arbetsgrupp vid undervisnings- och kulturministeriet som utrett olika finansieringsmodeller för gymnasieutbildningen säger i sin rapport att ”finansieringen av gymnasieutbildningen bör vara tillräckligt stabil och förutsägbar. Oavsett finansieringsmodell bör gymnasieutbildningen allokera tillräckliga ekonomiska resurser för skötseln av dess lagstadgade uppgifter”. Vidare säger arbetsgruppen att systemet för fördelning av finansieringen bör grunda sig på tydliga kalkylerbara kriterier.

Utfrågade sakkunniga menade att man när den extra finansieringen fördelas under denna valperiod i tillräcklig grad bör beakta behovet av stöd till gymnasierna för merkostnaderna till följd av de nya läroplanerna. Enligt de sakkunniga bör finansieringssystemet revideras genom att i bestämningsgrunderna för finansieringen införa ett tillgänglighetstillägg, som stöder tillgången till gymnasieutbildning, och studeranderespons som gör det möjligt att förbättra kvaliteten på gymnasieutbildningen.

Att trygga tillgången till gymnasieutbildning är en viktig framtida utmaning som kräver snabba åtgärder. Det är motiverat att finansieringen av gymnasierna även i framtiden i regel grundar sig på basfinansiering. Det tryggar finansieringens förutsägbarhet.

I propositionen stärks priset per enhet för gymnasierna med sammanlagt 18 miljoner euro, och ökningen är bestående. Anslagsökningen behövs och är välkommen. Finansieringen av gymnasieutbildningen i form av priset per enhet motsvarar emellertid inte de verkliga kostnaderna för att ordna utbildningen.

Regeringen understryker att priset per enhet i sin helhet stärks med 18 miljoner euro. Det bör noteras att kommunerna enligt utfrågade sakkunniga redan nu svarar för tre fjärdedelar av kostnaderna för att ordna utbildningen. Utvecklingen av nivån på statsfinansieringen har inte motsvarat den stigande kostnadsnivån, vilket har lett till att anordnarna har försatts i olika ställning.

Revideringen av gymnasielagen under den förra valperioden och de nya läroplaner för gymnasieutbildningen som träder i kraft nästa år kräver extra satsningar av utbildningsanordnarna till stöd för genomförandet. Det nya gymnasiet är öppet, internationellt och allmänbildande. Det stärker gymnasisternas rätt till personligt stöd och personlig handledning och till individuella studievägar. Utbildningsanordnarna är skyldiga att samarbeta både med högskolor och med arbetslivet. Man bör säkerställa att gymnasieutbildningen även i framtiden är högklassig och ger en bred allmänbildning som grund för fortsatta studier.

Betänkande KuUB 6/2019 rd
Reservation

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men tolfte stycket i motiveringen enligt följande:

”Det främsta reformmålet under regeringsperioden är att höja läropliktsåldern till 18 år. Att höja läropliktsåldern är dock inte det mest verkningsfulla sättet att åtgärda utslagning och skolavhopp bland barn och unga. I stället behöver vi stöd i rätt tid och satsningar redan från tidiga år. För att säkerställa kvaliteten i utbildningen på andra stadiet krävs det mer resurser för de nuvarande funktionerna, såsom det konstateras i betänkandet. Regeringen tänker satsa 107 miljoner euro på nya förpliktelser utan att korrigera tidigare finansieringsunderskott.”

och att riksdagen godkänner ett uttalande. **(Reservationens förslag till uttalande)**

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet bereder en totalreform av finansieringssystemet för gymnasieutbildningen. I beredningen ska det bland annat övervägas om tillägget för små gymnasier kan ändras till ett tillgänglighetstillägg inom gymnasieutbildningen. Den nya finansieringsmodellen bör vara förutsägbar, och finansieringen bör bättre motsvara de verkliga kostnaderna för gymnasieutbildningen.

Helsingfors 26.11.2019

Paula Risikko saml
Sari Multala saml
Sofia Vikman saml

Ari Koponen saf Jag omfattar reservationens ändringsförslag till tolfte stycket i motiveringen.
Sanna Antikainen saf Jag omfattar reservationens ändringsförslag till tolfte stycket i motiveringen.

Juha Mäenpää saf Jag omfattar reservationens ändringsförslag till tolfte stycket i motiveringen.