

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (RP 241/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Virpi Korhonen, undervisnings- och kulturministeriet
- verksamhetsledare Jorma Virkkala, Professorsförbundet
- verksamhetsledare Eeva Rantala, Forskarförbundet
- verksamhetsledare Riitta Rissanen, Rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE
- expert Veli-Matti Taskila, Förbundet för studerandekårer vid yrkeshögskolorna i Finland rf
- verksamhetsledare Leena Treuthardt, Finlands Universitet UNIFI rf
- utbildningspolitisk sekreterare Tapio Heiskari, Finlands studentkårers förbund FSF rf
- ordförande Tuomo Tikkanen, Finlands Psykologförbund.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- utbildningsstyrelsen
- Helsingfors universitet
- Humanistinen ammattikorkeakoulu
- Hämeen ammattikorkeakoulu
- Östra Finlands universitet
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- Konstuniversitetet
- Tampereen ammattikorkeakoulu
- Tammerfors universitet
- Åbo universitet
- Akava rf
- Avoimen yliopiston foorumi
- Finlands näringsliv rf
- Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- Sairaalfyysikot ry
- Sosnet Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands Farmaciförbund rf
- Finlands Läkarförbund
- Företagarna i Finland rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras. Till lagarna fogas det bestämmelser om specialiseringsutbildningar. Specialiseringsutbildningarna vid universiteten och yrkeshögskolorna är utbildningar för personer som redan har varit yrkesverksamma. Specialiseringsutbildningarna främjar professionell utveckling och specialisering och universiteten och yrkeshögskolorna ordnar utbildningarna för personer som har avlagt högskoleexamen och för personer som högskolan i fråga på annat sätt konstaterar ha tillräckliga kunskaper och färdigheter för studierna.

Som specialiseringsutbildning får sådan utbildning ordnas där yrkeshögskolorna eller universiteten tillsammans med företrädare för arbets- och näringslivet har avtalat om omfattning, mål, målgrupp och påvisande av sakkunskap. Studerandena antas till specialiseringsutbildning av den aktuella högskola som anordnar utbildningen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Enligt propositionen är specialiseringsutbildningar avsedda att genomföras efter högskoleexamen av personer som redan varit yrkesverksamma. Specialiseringsutbildningarna främjar professionell utveckling och specialisering. Propositionens syfte är att förbättra kompetensen inom arbetslivet bland redan yrkesverksamma experter och bland personer som siktar på att bli experter. Ändringarna kan förbättra möjligheterna att utveckla expertisen inom branscher där specialiseringsutbildningar eller motsvarande studier inte har ordnats tidigare. I dagens arbetsuppgifter krävs också en kompetens som är mer mångfacetterad men till innehållet i detalj avgränsad.

Avsikten är att specialiseringsutbildningarna ska tillföra högskolornas utbildningssystem ett mer bestående alternativ än fortbildning för att komplettera kompetensen efter examen i stället för att utbildning som leder till examen utnyttjas som komplettering av kompetensen. På så sätt kan specialiseringsutbildning minska behovet av flerfaldiga högskoleexamina.

Utskottet anser att en sådan reform behövs i arbetslivet och samtycker till målen. Specialiseringsutbildningar för personer som redan varit yrkesverksamma och som främjar professionell utveckling och specialisering passar in bland högskolornas uppgifter. Avsikten är också att förtydliga specialiseringsutbildningarnas ställning i relation till examensutbildning och fortbildning. Därför förenhetligas och förtydligas begreppen för specialiseringsutbildning och fortbildning i propositionen. Utskottet ställer sig bakom propositionen, men med följande kommentarer.

Gränser till andra utbildningar

De högskoleutbildades behov av att utveckla sin expertis tillgodoses i dag med universitetens specialiseringsutbildningar och specialiseringsstudier, yrkeshögskolornas yrkesinriktade specialiseringsstudier, utbildning av läroavtalstyp för högskoleutbildade och fortbildning. För syftet används också avläggande av delexamina (undervisning vid öppna universitetet och öppen yrkeshögskoleundervisning) samt examensutbildning inklusive licentiatutbildning. Möjligheterna att komplettera expertis varierar branschvis.

Kulturutskottet anser det vara ytterst viktigt att skapa klarhet i det nuvarande fortbildningsfältet på det föreslagna sättet och att den aktuella specialiseringsutbildningen inom universitet och yrkeshögskolor finner sin plats i den nuvarande mängden av fortbildningsmöjligheter. De specialiseringsutbildningar som avses i propositionen är nya helheter som ska integreras i utbildningssystemet och svara mot arbetslivets och de högskoleutbildades behov av kompetens. De nuvarande bestämmelserna om specialiseringsutbildningar och specialiseringsstudier ska frångås. Också finansieringen för fortbildning av läroavtalstyp ska frångås. De nya specialiseringsutbildningarna utgör varken examensutbildning eller fortbildning utan en egen utbildningsform.

Avsikten är att specialiseringsutbildning ska tas fram för ett sådant samhälleligt betydande kompetensbehov av bestående karaktär som kan tillmötesgå genom utbildning som grundar sig på högskolornas forskning och som inte tillhandahålls i form av företagsekonomisk verksamhet. Specialiseringsutbildningen utgör således varken allmänbildande eller hobbyrelaterad utbildning, utbildning som svarar mot ett allmänt fortbildningsbehov eller sådan fortbildning som ordnas på den öppna utbildningsmarknaden, som motsvarar högskolornas och andra organisationers serviceutbud och som konkurrerar med detta. Specialiseringsutbildningarna skiljer sig från examensutbildningen framför allt till sina målsättningar. Specialiseringsutbildningarna siktar inte på en bred kompetensgrund, utan på en mer avgränsad kompetens som behövs i arbetslivet.

I och med reformen ska det framöver inte längre utfärdas bestämmelser om de enskilda specialiseringsutbildningarna på förordningsnivå, utan universiteten ska inom ramen för ett avtalsförfarande fatta beslut om dessa i samråd med företrädare för arbets- och näringslivet. Kulturutskottet vill framhålla att som specialiseringsutbildningar som avses i reformen ska inte betraktas utbildningar i fråga om vilka innehåll, målen eller utformningssättet föreskrivs särskilt. Som exempel på sådana nämner utskottet

utbildning för specialistläkare och specialisttandläkare eller psykoterapeut.

I propositionen betonas att specialiseringsutbildningen inte ska vara utbildning som leder till examen. Utskottet understryker att det också i fortsättningen går att integrera en del av en specialiseringsutbildning t.ex. i en licentiatexamen som i så fall är examensutbildning och således t.ex. avgiftsfri för den studerande. Lika viktigt är att enskilda delar av de nuvarande studiepaketen med anknytning till examen inte ombildas till specialiseringsutbildningar bara för att högskolan ska kunna ta betalt för dem. Reformen får på intet sätt leda till att nivån på högskolornas basexamina sjunker. Den får inte heller leda till en utveckling där behörighetsvillkor för tjänster och uppgifter måste sänkas för att utbildningen är splittrad. Utskottet vill understryka att specialiseringsutbildning inte automatiskt ger en viss kompetens eller visar på en viss behörighet, utan godkännandet av kompetenser och konstaterandet av behörighet baserar sig alltid på annan lagstiftning. För att undvika eventuella missförstånd bör uppmärksamheten i fortsättningen riktas mot att informationen om specialiseringsutbildningarna ska vara tydlig.

Kulturutskottet ser positivt på att högskolornas fortbildning enligt propositionen får en tydligare struktur. De ständiga omställningarna i samhälle och vårt lands näringsliv med påföljande nya krav på kunskap och färdigheter förutsätter en tydlig väg till livslångt lärande också i fråga om högskolestudier. Men utskottet vill framhäva att i fortsättningen måste gränsdragningen vara tydlig mellan dels utbildning på marknadens villkor, dels högskolornas egen fortbildning. Särskilt den öppna utbildningsmarknaden vill ständigt förnya sitt utbud enligt arbetslivets behov. I propositionen jämte motiven tas inte ställning till om utbildning på marknadens villkor senare kan uppstå inom expertisbranscher som genomförts i form av specialiseringsutbildning. Det är angeläget, menar kulturutskottet, att gränsdragningen görs tydligare också i fråga om denna möjlighet.

Utskottet framhåller också betydelsen av den öppna högskoleundervisningens ställning och

dess nuvarande möjligheter att erbjuda en bred grupp studerande undervisning som hänför sig till examensdelar till fördelaktigt pris. Utskottet anser inte att det är förnuftigt att den nuvarande finansieringen för öppen högskoleundervisning i fortsättningen överförs inom högskolan till finansiering för specialiseringsutbildning så att utbudet på den utbildningsformen således försvagas ytterligare.

Inom ramen för det avtalsförfarande som ska skapas för högskolorna vid reformen bör gränserna mellan olika utbildningsformer förtydligas. Vid gränsdragningen betonar utskottet särskilt högskoleforskningens innehållsliga betydelse för högskolornas specialiseringsutbildning.

Dessutom vill utskottet framhålla att propositionen jämte motiven inte tar upp reformens eventuella konsekvenser för dem som ska ge specialiseringsutbildning, dvs. högskolornas undervisnings- och forskningspersonal. För att den nya strukturen för specialiseringsutbildningen ska fungera måste högskolorna också omvärdera den personalmängd och den kompetens som behövs för fortbildning.

Finansiering av specialiseringsutbildningen

Kulturutskottet ser positivt på att undervisnings- och kulturministeriet avsätter statsandelar till högskolorna för specialiseringsutbildningar 2015 och 2016 (totalt 4 miljoner euro). Lika viktigt vore det att också övriga förvaltningsområden skulle bedöma sitt behov av specialiseringsutbildning jämte finansiering så att alla utbildningsområden kan erbjuda specialiseringsutbildning enligt behov till skäligt pris. Propositionen tar inte närmare ställning till hur övriga ministerier i så fall kunde delta i kostnaderna för specialiseringsutbildningen. Varje enskilt ministerium fattar beslut om hur finansieringen inriktas och hur finansieringsmodellerna utvecklas. Medan finansieringen är tillfällig bör det säkerställas att den utbildning som i dag behövs kan fortsätta och att också nya utbildningspaket kan skapas. En så bred finansieringsbas som möjligt är en förutsättning för mer specialiseringsutbildning.

Enligt propositionen ska specialiseringsutbildningen finansieras genom högskolornas basfinansiering och studerandeavgifter. Finansieringsbasen föreslås bli enhetlig så att högskolorna ska kunna ta ut avgifter för utbildningar eller besluta om att ge gratis utbildning. Bestämmelser om de högsta avgiftsbeloppen ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Kulturutskottet anser det vara ytterst viktigt att avgifterna också förses med en maximigräns. Därför föreslår utskottet att det övervägs om maximipriset per studiepoäng vid specialiseringsutbildning borde fastställas med beaktande av de faktiska totala kostnaderna; det finns nämligen betydande skillnader mellan kostnaderna inom olika utbildningsområden. Dessutom anser kulturutskottet att det är viktigt att en arbetslöshetsperiod för en specialist beaktas så att avgiften inte i praktiken utgör ett oöverkomligt hinder för behövlig fortbildning.

Utskottet understryker att specialiseringsutbildningen ska utgå från arbetslivet. Specialiseringsutbildningen stärker i praktiken kompetensen efter grundexamen och ger redskap för att möta varierande utmaningar i samhället och erbjuda kompetens av tillräckligt hög kvalitet för utmaningar i arbetslivet. Att propositionen fokuserar på arbetslivet kräver också att arbetsgivarna ökar sin finansieringsandel genom att delta helt eller delvis i de kostnader som förorsakas deltagarna i specialiseringsutbildningen. Arbetsgivarna kan också delta i att finansiera utbildning och forskning inom det aktuella specialområdet och på så sätt stödja förutsättningarna för att anordna specialiseringsutbildning vid högskolorna. Utskottet anser att det är nödvändigt att utreda de skatterelaterade möjligheterna samt att i fråga om arbetsgivare, arbetstagare och företagare främja fortbildningen för de experter som avses här.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga uttrycktes varierande ståndpunkter om hur specialiseringsutbildningen ska ingå i universitetens finansieringsram från 2017. Utskottet konstaterar att även om det planeras att högskolornas refinansiering för att finansiera specialiseringsutbildning ska ökas från 2017, finns det en risk för

att kompenseringen av specialiseringsutbildningens kostnadsverkningar inte blir genomförd i det nuvarande ekonomiska läget och att universitetens resurser för utbildning för grundexamen och för forskning knappas in ytterligare. En sådan utveckling kan inte accepteras, menar utskottet.

En mer detaljerad beredning om högskolornas finansieringsmodeller, t.ex. huruvida studiepoäng vid specialiseringsutbildning ska beaktas på samma sätt som studiepoäng vid öppen högskola eller i andra delar av finansieringsmodellen, kommer enligt utredning till utskottet att göras i samråd med högskolorna. Kulturutskottet anser att den aktuella specialiseringsutbildningen är ytterst angelägen och vill därför betona att högskolornas finansieringsmodell genuint bör sporra till att anordna utbildning och också innehålla nödvändiga extra resurser för högskolorna som motvikt till de senast årens anslagsnedskärningar.

Avtalsförfarande

Kulturutskottet ställer sig bakom förslaget i propositionen om att universiteten och yrkeshögskolorna framöver ska avtala om specialiseringsutbildningarna. Ett nytt avtalsförfarande skapar ett behov hos högskolorna att förtäta det inbördes samarbetet och utveckla de gemensamma arbetssätt som reformen i praktiken kräver. I sakkunnigyttrandena har det bl.a. ansetts krävande att finna områden för specialiseringsutbildning som på längre sikt är hållbara och svarar mot nya behov av kompetens. Därför är det viktigt att överväga hur diskussionen om arbetslivet ska föras inom olika utbildningsområden och hur vi slutligen går in för vissa utbildningar. Kulturutskottet betonar att behoven i arbetslivet måste tillgodoses, och att det behövs nätverksbaserade överenskommelser och samarbete när utbildningen anordnas. Det är viktigt att nätverken är öppna och att det går att ansluta sig till dem efter att de bildats.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga uttrycktes oro över framtiden för vissa nuvarande specialiseringsutbildningar när eventuell speciallagstiftning som berör dem utgår eller när ut-

bildningen och examen för ett visst område har uppfattats som villkor för att godkännas eller legitimeras i yrket. Utskottet vill understryka att högskolorna inte ens i den gällande lagen har någon egentlig skyldighet att anordna de föreskrivna specialiseringsutbildningarna. Också hittills har utbildningarna ordnats på grundval av avtal enligt behovet inom varje enskilt område. Också framöver ser kulturutskottet det som ytterst angeläget att man i samband med reformen ser till ordnandet av utbildningar som tidigare har omfattats av specialiseringsstudierna och redan har visat sig behövas i arbetslivet, även om universiteten och yrkeshögskolorna inte får en skyldighet att anordna specialiseringsutbildning. Det är uppenbart, menar utskottet, att det nya förhandlingsförfarande som föreslagits för specialiseringsutbildningen och ett starkt samband med arbetslivet lyfter fram de faktiska behoven av utbildning.

I fråga om specialiseringsutbildningar inom social- och hälsovården konstaterar utskottet att reformen av specialiseringsutbildningen enligt propositionen inte har några konsekvenser för Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valviras verksamhet och möjligheter att bevilja t.ex. skyddade yrkesbeteckningar på basis av specialiseringsutbildning. Enligt utskottets bedömning kan reformen i gynnsamma fall förbättra möjligheterna att ordna denna ytterst behövliga utbildning genom att utvidga utbildningens finansieringsbas.

Övriga synpunkter

Kulturutskottet ställer sig positivt till att ställningen för studerande inom specialiseringsutbildning på författningsnivå ska likställas med ställningen för en studerande inom utbildning som leder till examen så att antagning av studerande, beslut om urvalsgrunder m.fl. faktorer som nämns i propositionen också ska gälla specialiseringsutbildning.

Enligt propositionen ska Utbildningsstyrelsen upprätthålla en offentlig förteckning över avtal om utbildningsansvar. Förteckningen ska vara en enkel sammanställning av högskolornas gällande avtal om specialiseringsutbild-

ning, och det bedöms att kostnaderna för den blir små. Förfarandet beräknas inte heller medföra mycket administrativt arbete. Kulturutskottet hänvisar till sitt utlåtande (KuUU 11/2014 rd) om regeringens proposition med förslag till budget för 2015 (RP 131/2014 rd). I sitt utlåtande uttrycker utskottet oro över nivån på Utbildningsstyrelsens anslag 2015. Utskottet anser det inte vara möjligt att det register som avses i propositionen skulle kunna skapas och upprätthållas vid Utbildningsstyrelsen utan ett tillskott av resurser analogt med de faktiska kostnaderna.

Uppföljning av reformen

Kulturutskottet betonar att reformen av specialiseringsutbildningen är av betydelse för att kompetensen hos högskoleutbildade specialister ska kunna uppdateras och breddas enligt arbetslivets växande behov. Utskottet förutsätter att regeringen följer utfallet av högskolornas utbud på fortbildning med beaktande av behovet av utbildning i olika områden, utbildningsanslagens tillräcklighet och andra tillhandahållare av utbildning, samt breddningen av finansieringsbasen för fortbildningen och bestämningen av nivå på avgifter för enskilda studerande. Regeringen bör komma med en utredning om saken till

kulturutskottet före utgången av 2018. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen följer utfallet av högskolornas utbud på fortbildning med beaktande av behovet av utbildning i olika områden, utbildningsanslagens tillräcklighet och andra tillhandahållare av utbildning, samt breddningen av finansieringsbasen för fortbildningen och bestämningen av nivå på avgifter för enskilda studerande. Regeringen bör komma med en utredning om saken till kulturutskottet före utgången av 2018.

Helsingfors den 2 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf (delvis)
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila

utskottsråd Kaj Laine.