

Undervisnings- och kulturministeriet
kirjaamo@minedu.fi

Begäran om utlåtande 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

Utkast till regeringsproposition om läropliktslag och vissa lagar som har samband med den

Undervisnings- och kulturministeriet har begärt att Finlands Kommunförbund ska ge ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om en läropliktslag och vissa lagar som har samband med den.

Utvidgningen av läroplikten och de strukturella lösningarna i anslutning till den är regeringens viktigaste utbildningspolitiska mål.

Enligt Kommunförbundets uppfattning är särskilt de strukturella reformerna utbildningspolitiskt motiverade.

I propositionen föreslås att det stiftas en läropliktslag och en lag om utbildning som handleder för examensutbildning. I anslutning till dessa nya lagar föreslås dessutom ändringar i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om riksomfattande studie- och examensregister, lagen om studentstöd, lagen om stöd för skolresor, lagen om studentexamen och vissa andra lagar.

Regeringens proposition hänför sig till regeringsprogrammets föresatser om en höjning av läropliktsåldern till 18 år, stärkt handledning, avgiftsfri utbildning på andra stadiet samt utveckling av förberedande utbildningar på andra stadiet och handledning i övergångsskedet. Målet med propositionen är att höja utbildnings- och kompetensnivån samt att säkerställa att var och en har möjlighet att avlägga en examen på andra stadiet.

Enligt statsminister Sanna Marins regeringsprogram ska det säkerställas att alla som slutför den grundläggande utbildningen ska genomgå en utbildning på andra stadiet. Utöver utvidgningen av läroplikten stärker man enligt regeringsprogrammet också grundskolans möjligheter att erbjuda alla tillräckliga färdigheter för att klara av en utbildning på andra stadiet.



Kommunförbundet har i sina ställningstaganden framhållit att ett centralt utbildningspolitiskt mål är att alla ungdomar efter den grundläggande utbildningen genomgår en utbildning eller avlägger en examen åtminstone på andra stadiet. Enligt Kommunförbundets uppfattning ska alla unga som avslutar den grundläggande utbildningen ha reella färdigheter för studier på andra stadiet inom yrkesutbildning eller gymnasieutbildning. För närvarande är det inte så. För att målet ska nås krävs det att den grundläggande utbildningen och dess strukturer utvecklas samt att man i högre grad strävar efter flexibla utbildningsarrangemang för att stärka utbildningens kontinuitet. Det kompetensunderskott eller de utmaningar i välbefinnandet som uppkommit inom den grundläggande utbildningen löses inte enbart genom att utvidga läroplikten. För att varje ung person som avslutar den grundläggande utbildningen ska avlägga examen på andra stadiet behövs det, utöver riktade stödåtgärder och en höjning av finansieringsnivån, en helhetsbetonad bedömning av hur ändamålsenliga de nuvarande strukturerna är och hur studierna framskrider.

Propositionen, som nu är på remiss, innehåller förutom den mekaniska åtgärden att höja läropliktsåldern även strukturella reformer som, om de genomförs på rätt sätt, bättre än nu kan möjliggöra flexibla utbildningsvägar för unga och en väg till examen på andra stadiet.

För dem som avslutar den grundläggande utbildningen föreslås en skyldighet att söka till utbildning. Den som ordnar grundläggande utbildning ska vara skyldig att handleda och övervaka ansökan. Det föreslås också att det i lagen om grundläggande utbildning tas in en bestämmelse om intensifierad studiehandledning i synnerhet för de elever som fullgör den grundläggande utbildningens lärokurs och som behöver stöd för att söka sig till fortsatta studier efter den grundläggande utbildningen.

Ett handlednings- och övervakningsansvar som tillkommer anordnaren av grundläggande utbildning, boendekommunen och anordnaren av utbildning på andra stadiet skulle enligt propositionen baseras på principen om vägledning. Separata utbildningar i övergångsskedet ska enligt propositionen slås samman till en ny utbildning som handleder för examensutbildning.

Kommunförbundet anser att de föreslagna strukturella reformerna är ändamålsenliga. De gynnar målet att få alla unga att genomgå en utbildning eller avlägga en examen åtminstone på andra stadiet. Kommunförbundet påpekar att dessa reformer kan genomföras även utan att läropliktsåldern höjs till 18 år.

Kommunförbundet fäster också uppmärksamhet vid att social- och hälsovårdsväsendets tjänster har en central betydelse för att varje ung person ska ha faktiska möjligheter att genomgå utbildning eller avlägga examen på andra stadiet.



Utvidgning av läropliktsåldern och avgiftsfrihet

I propositionen föreslås det att läroplikten utvidgas till att gälla utbildning på andra stadiet efter den grundläggande utbildningen till dess att en person fyller 18 år.

När läroplikten utvidgas, utvidgas också skyldigheten att ge avgiftsfri undervisning (RP 309/1993 rd). Vid sidan av undervisningen ska också nödvändiga läromedel, såsom läroböcker, vara avgiftsfria. Dessutom har grundlagsutskottet (GrUB 25/1994 rd) ansett att avgiftsfriheten också omfattar behövliga skoltransporter och tillräcklig kost.

En utvidgning av läroplikten till 18 år ger automatiskt den studerande rätt till avgiftsfri undervisning enligt grundlagen.

Kommunförbundet fäster uppmärksamhet vid konsekvensbedömningens betydelse vid bedömningen av om den föreslagna utvidgningen av läropliktsåldern till dess att en person fyller 18 år är proportionerlig och huruvida man genom en utvidgning av läroplikten uppnår de mål som uppställts för den. Utvidgningen av läroplikten gäller hela åldersklassen. Av den genomgår 85 procent redan för närvarande en utbildning på andra stadiet.

Enligt propositionen ska läropliktiga under vissa förutsättningar också ha rätt till inkvarterings- och reseersättningar. Utbildningsanordnaren ska besluta om och på ansökan betala inkvarterings- och reseersättning för de kostnader som orsakas den studerande. Kommunförbundet anser att utbildningsanordnarna ska ersättas för dessa kostnader till fullt belopp i enlighet med upphovsprincipen.

Avgiftsfritt andra stadium

När läroplikten utvidgas ska en avgiftsfri utbildning på andra stadiet ordnas för alla som inlett utbildningen på andra stadiet som läropliktiga.

I propositionen föreslås det att yrkesexamen eller gymnasieutbildning som avläggs efter den grundläggande utbildningen och studentexamen som avläggs efter den i fortsättningen ska vara helt avgiftsfria till utgången av det kalenderår då den studerande fyller 20 år. I och med de föreslagna ändringarna ska de läromedel samt arbetsredskap, arbetskläder och arbetsmaterial som behövs för förvärvande av kunskande vara avgiftsfria. Undervisningen och den dagliga måltiden är redan nu avgiftsfria inom utbildningen på andra stadiet.

I propositionen föreslås också bestämmelser om avgiftsfria skolresor. De avgiftsfria skolresorna ska ordnas inom ramen för det nuvarande systemet med stöd för skolresor och genomföras genom en ändring av lagen om stöd för skolresor.



I propositionen utvidgas dock avgiftsfriheten till slutet av utbildningen på andra stadiet. Rätten är då mer omfattande än vad utvidgningen av läroplikten förutsätter.

Kommunförbundet anser att den föreslagna finansieringen för att utvidga läroplikten är otillräcklig i förhållande till de kostnader som reformen medför. Därför konstaterar Kommunförbundet att kostnaderna kan minskas exempelvis genom att avgiftsfriheten för skolresor begränsas till att gälla endast läropliktiga.

Den nya utbildningshelheten för övergångsskedet efter den grundläggande utbildningen

I propositionen föreslås att det också stiftas en ny lag om utbildning som handleder för examensutbildning. Utbildningen som handleder för examensutbildning ska sammanställas med de nuvarande utbildningarna i övergångsskedet mellan den grundläggande utbildningen och den examensinriktade utbildningen på andra stadiet: påbyggnadsundervisningen inom den grundläggande utbildningen, utbildningen som förbereder för gymnasieutbildning och utbildningen som handleder för yrkesutbildning. Syftet med den nya utbildningshelheten är att ge färdigheter för att söka till examensinriktad utbildning och avlägga examen samt att förtydliga den studerandes fortsatta studie- och karriärplaner. Den nya utbildningshelheten för handledande utbildning är avsedd för både läropliktiga och andra personer som behöver färdigheter. Den utbildning som handleder för arbete och ett självständigt liv och som är avsedd för studerande med grav funktionsnedsättning förblir oförändrad.

Kommunförbundet betraktar den föreslagna nya lagen om utbildning som handleder för examensutbildning som en betydande strukturell reform. Enligt Kommunförbundets uppfattning förbättrar den möjligheterna för elever som avslutar den grundläggande utbildningen och studerande som har avslutat den att avlägga en examen på andra stadiet med hjälp av individuella studievägar.

För genomförandet av den nya utbildningshelheten i övergångsskedet efter den grundläggande utbildningen kan man använda finansieringsbasen för de befintliga utbildningarna i övergångsskedet - påbyggnadsundervisningen inom den grundläggande utbildningen, utbildningen som förbereder för gymnasieutbildning och utbildningen som handleder för yrkesutbildning.

Kommunförbundets enkät till kommunerna om coronakrisen och sviterna av den

Kommunpuls, den enkät som Kommunförbundet skickade till kommunerna i slutet av april 2020, visar att kommunerna för närvarande förhåller sig mycket reserverat till en utvidgning av läroplikten. Nästan alla kommuner (91–93%) anser att en höjning av läropliktsåldern är onödig i det nuvarande coronaläget. Detta är en ståndpunkt som delas av såväl olika typer av kommuner som kommuner av olika storlek.



Kommunförbundet noterar att coronakrisen leder till ett långvarigt behov av att balansera de offentliga finanserna. Dessutom har statsandelsfinansieringen för både yrkesutbildning och gymnasieutbildning skurits ned under de föregående regeringsperioderna. Åtgärderna för att balansera de offentliga finanserna kommer sannolikt att också gälla finansieringen av servicen. Det finns en risk för att balanseringsåtgärderna i fortsättningen kommer att minska basfinansieringen av den offentliga servicen med ett större belopp än beloppet av den tilläggsfinansiering som för närvarande riktas till de reformer som genomförs. Det här skulle leda till att kommunerna i fortsättningen blir tvungna att ordna mer service med mindre totalfinansiering än för närvarande, vilket skulle försämra servicen. Under undantagsförhållanden vore det bättre att koncentrera sig på att trygga befintlig service och finansieringen av den i stället för att öka kommunernas uppgifter och skyldigheter.

Propositionen med tanke på kommunerna och utbildningsanordnarna

Enligt propositionen ska den fria ansökningsrätten inom utbildningen på andra stadiet kvarstå. Utbildningen på andra stadiet ska också framöver basera sig på ett separat tillstånd att ordna utbildning som Undervisnings- och kulturministeriet beviljar. Uppgiften är då frivillig för kommunerna. Kommunernas skyldighet att finansiera utbildningen på andra stadiet via sin finansieringsandel per invånare kvarstår oförändrad.

Enligt propositionen ska kommunerna alltså inte bli skyldiga att ordna utbildning på andra stadiet eller den nya utbildningen som handleder för examensutbildning.

Det ska inte heller stadgas om någon skyldighet för kommunerna och utbildningsanordnarna att ordna skolresor. De avgiftsfria skolresorna ska ordnas inom ramen för det nuvarande systemet med stöd för skolresor och genomförs genom en ändring av lagen om stöd för skolresor.

Kommunerna och utbildningsanordnarna ska ha ett handlednings- och övervakningsansvar som baseras på principen om vägledning. Den kommun där den läropliktiga är bosatt ska i sista hand ha ansvaret för att handleda och anvisa den läropliktiga en utbildningsplats i en utbildning som handleder för examensutbildning eller i en utbildning som handleder för arbete och ett självständigt liv (TELMA).

Kommunförbundet fäster uppmärksamhet vid att propositionen inte får leda till att det för vissa kommuner kan uppstå en faktisk skyldighet att ordna utbildning som handleder för examensutbildning i synnerhet i områden med ett glest nätverk av läroanstalter.



Tidsplanen för genomförandet

Läropliktslagen och de övriga lagändringarna som hänför sig till den avses träda i kraft 1.8.2021. Lagen om utbildning som handleder för examensutbildning och de övriga ändringarna som hänför sig till den avses träda i kraft 1.8.2022.

Kommunförbundet anser att tidtabellen för när läropliktslagen träder i kraft är alltför snäv. Höjningen av läropliktsåldern bör skjutas upp med beaktande av coronaläget och dess konsekvenser. Enligt Kommunförbundets uppfattning kunde lagen träda i kraft tidigast 1.8.2022.

Konsekvensbedömning

Kommunförbundet konstaterar att konsekvenserna av en utvidgning av läroplikten i huvudsak har bedömts endast i fråga om enskilda åtgärder. Däremot förblir bedömningen av reformens konsekvenser för hela utbildningssystemet svag. Det förblir till exempel öppet hur den otillräckliga finansiering som föreslås för reformen försvagar möjligheterna att uppnå de mål som samhället ställt upp för utbildningen. I konsekvensbedömningen bedöms inte heller nämnvärt de beteendeförändringar som reformen medför.

Kommunförbundet fäster uppmärksamhet vid att de kostnader som reformen medför i huvudsak är kostnader för den studerandes nya eller växande studiesociala förmåner. Därmed har denna reform ett samband med den planerade totalreformen av den sociala tryggheten. Regeringen bereder således för närvarande en läropliktsreform utan en helhetssyn på dess samband med reformen av den sociala tryggheten.

Konstitutionell bedömning

De frågor som gäller utvidgningen av läroplikten och avgiftsfriheten i undervisningen på andra stadiet för läropliktiga under 18 år är innehållsmässigt nya ur grundlagsynvinkel. Det finns knappast någon tidigare utlåtandep Praxis från grundlagsutskottet om en utvidgning av läroplikten till utbildning på andra stadiet, om dess avgiftsfrihet och läroplikt.

Kommunförbundet betonar betydelsen av grundlagsutskottets utlåtande och av den konstitutionella bedömningen. Kommunförbundet anser det vara viktigt att det i och med den konstitutionella bedömningen inte uppstår några faktiska nya uppgifter för kommunerna eller utbildningsanordnarna som man inte har kunnat beakta i beredningen och till exempel i kostnadsbedömningen.

Kommunförbundet anser det vara viktigt att grundlagsutskottet bedömer om propositionen är förenlig med grundlagen särskilt ur den synvinkeln att det i propositionen, i fråga om utvidgningen av läroplikten, inte ska vara någon aktörs skyldighet att ordna den utbildning som ges för fullgörandet av läroplikten. Dessutom betonar



Kommunförbundet grundlagsutskottets bedömning i fråga om avgiftsfri utbildning samt tillgången till utbildning med tanke på den regionala och språkliga jämlikheten.

Kostnader

Kommunförbundet konstaterar att kostnaderna för genomförandet av reformen har underskattats. Kostnaderna ska justeras till rätt nivå och kommunerna och utbildningsanordnarna ska ersättas till fullt belopp.

Om regeringen inte reserverar tillräcklig finansiering för att genomföra reformen, ska den inte genomföras. I andra hand måste man också undersöka möjligheterna att minska kostnaderna till exempel genom att minska förmånerna.

	UKM	Kommunförbundet	skillnad
Läromedel (inkl. ICT-stöd och studiebesök o.dyl.)	78 800 000	93 800 000	-15 000 000
Handledning och stöd, kommuner och utbildningsanordnare	15 340 000	19 740 000	-4 400 000
Skolresor och logi: gymnasiet och yrkesutbildningen	1 500 000	1 500 000	
Slopande av studentexamensavgifterna SEN	5 500 000	5 500 000	
Skolresor, FPA-stöd för skolresor	35 100 000	35 100 000	
Folkhögskolor	3 400 000	2 700 000	700 000
Sammanlagt	139 640 000	158 340 000	-18 700 000
Slopande av tillägg för läromedel	-11 100 000	-11 100 000	
Sammanlagt	128 540 000	147 240 000	

Kostnadskalkylen i utkastet till regeringsproposition innehåller flera kostnadsposter vars fastställande inte har en särskilt stark grund. Om det under den fortsatta beredningen framkommer ny information som inverkar på kostnaderna, förbehåller sig Kommunförbundet rätten att omvärdera regeringens kostnadsberäkning.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND

