

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om yrkesläroanstalter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att de stadganden i lagen om yrkesläroanstalter som gäller tillstånd att driva en läroanstalt, läroanstaltens utbildningsuppgift samt dimensioneringen av yrkesutbildningen skall revideras.

Genom reformen ges yrkesläroanstalternas huvudmän större rätt att självständigt besluta om ordnandet av undervisningen. Dessutom blir förvaltningen och beslutsfattandet klarare och enklare. I propositionen föreslås en övergång till en förvaltning i två steg där statsrådet och vederbörande ministerium skall besluta om tillståndet att driva en läro-

anstalt och om utbildningsuppgiften och de grunder för dimensioneringen av utbildningen specificerade enligt huvudman som ingår i utbildningsuppgiften. Läroanstaltens huvudman skall besluta om andra ärenden inom ramen för den utbildningsuppgift som ålagts den. Utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna skall inte längre ha förvaltningsmässig beslutanderätt i frågor som gäller en läroanstalts utbildningsuppgift och dimensioneringen av utbildningen.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 1997.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Systemet för reglering av yrkesutbildningen

Utbudet på yrkesutbildning regleras förvaltningsmässigt med hjälp av ett styrningssystem i flera steg. Målet med regleringen är å ena sidan att på ett samhälls- och utbildningspolitiskt ändamålsenligt sätt rikta yrkesutbildningen på grundläggande yrkesutbildning och tilläggutbildning samt jämnt på olika områden och med beaktande av bägge språkgrupperna. Å andra sidan har man med hjälp av regleringen säkerställt att de anslag som i statsbudgeten anvisats yrkesutbildningen är tillräckliga.

Regleringen av utbudet på yrkesutbildning baserar sig på två fristående system. Dimensioneringen av antalet studerande i yrkesutbildningen sker i planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högsko-

lorna, nedan *utvecklingsplanen*. Utvecklingsplanen grundar sig för yrkesutbildningens del på 30 § lagen om yrkesutbildning och på förordningen om en plan för utveckling av utbildningen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde och av forskningen vid högskolorna (165/91). Regleringen av linjeindelningen i yrkesläroanstalterna sker genom de beslut som gäller läroanstaltens utbildningsuppgift och ändring av denna. Stadganden om dessa beslut ingår i 4 och 5 §§ lagen om yrkesläroanstalter och i de förordningar gällande yrkesläroanstalter för olika branscher (491—501/87 och 147/89) som givits med stöd av lagen.

Enligt 1 § i förordningen om en plan för utveckling av utbildningen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde och av forskningen vid högskolorna godkänner statsrådet vart fjärde år en plan för utveckling av utbildningen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde och av forsk-

ningen vid högskolorna. Planen avser det år då den godkänns och de följande fem kalenderåren. Den gällande planen för åren 1995-2000 fastställdes i december 1995 och innehåller bl.a. målen i fråga om antalet studerande inom grundläggande yrkesutbildning för unga, specificerade enligt språkgrupp, utbildningssektor och utbildningsstadium, samt antalet nybörjare inom frivillig grundläggande yrkesutbildning för vuxna specificerade enligt språkgrupp. Med stöd av planen beslutar undervisningsministeriet om nybörjargrupperna inom grundläggande yrkesutbildning för unga enligt placeringslän och språkgrupp samt enligt utbildningssektor och utbildningsstadium, samt om antalet nybörjare inom frivillig grundläggande utbildning för vuxna enligt län och språkgrupp. Länsstyrelserna godkänner var och en på sitt verksamhetsområde, med stöd av undervisningsministeriets beslut, antalet nybörjargrupper inom grundläggande yrkesutbildning för unga, i praktiken nybörjarplatserna, enligt utbildningsområde och utbildningsstadium. I fråga om de statliga yrkesläroanstalterna sker detta för varje statlig läroanstalt samt i fråga om de kommunala och privata yrkesläroanstalterna för varje huvudman. När det gäller nybörjarplatserna inom frivillig grundläggande yrkesutbildning för vuxna godkänns de enligt utbildningsområde och utbildningsstadium för varje läroanstalt.

Bestämmelser om den grundläggande yrkesutbildning som ordnas i yrkesläroanstalter ges i ett beslut om tillstånd att driva en kommunal eller privat läroanstalt eller i ett beslut om att inrätta en statlig läroanstalt samt i beslut som gäller ändring av en läroanstalts verksamhet. Tillstånd att driva en läroanstalt beviljas enligt 4 § lagen om yrkesläroanstalter av statsrådet, som också beslutar om inrättande av en statlig läroanstalt. Stadganden som gäller ändring av läroanstaltens verksamhet ingår i lagens 5 och 6 §§.

För väsentlig ändring av en läroanstalts utbildningsuppgift samt för ändring av läroanstaltens förläggningssort, namn och undervisningsspråk skall enligt lagens 5 § 1 mom. tillstånd av undervisningsministeriet utverkas. Med väsentlig ändring av en läroanstalts utbildningsuppgift avses inledande av utbildning på ett nytt utbildningsområde eller utbildningsstadium samt inrättande av en vuxenutbildningsavdelning eller en kursavdelning eller motsvarande inskränkning eller avslutande av utbildningen. Utbildningsom-

rådena fastställs i undervisningsministeriets beslut om strukturen för yrkesutbildningen, vilket utfärdas med stöd av 18 § 2 mom. lagen om yrkesläroanstalter. Med väsentlig ändring av utbildningsuppgiften avses likväl inte överföring av ett utbildningsområde eller ett utbildningsstadium som redan finns vid en kommunal eller privat läroanstalt till någon annan läroanstalt med samma huvudman.

Enligt lagens 5 § 3 mom. ges tillstånd till smärre ändringar i läroanstaltens verksamhet av länsstyrelsen eller, enligt vad som vid behov stadgas genom förordning eller med stöd därav förordnas genom undervisningsministeriets beslut, av utbildningsstyrelsen. Enligt läroanstaltsförordningarna ges tillstånd att inom ramen för läroanstaltens utbildningsuppgift ändra dess linjeindelning av länsstyrelsen, om ändringen till sin karaktär är regional. Tillstånd till en ändring som till sin karaktär är riksomfattande eller som medför betydande merkostnader ges av utbildningsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutar om en bestående ändring av kraven på grundutbildning för den grundläggande utbildning som ordnas vid läroanstalten. Enligt lagens 5 § 4 mom. behövs tillstånd inte för sådana ändringar i verksamheten som är av lokal betydelse och som inte har väsentlig inverkan på kostnaderna.

Enligt 6 § kan rätten att hålla en läroanstalt med undervisningsministeriets tillstånd överlåtas. Med undervisningsministeriets tillstånd kan läroanstalter sammanslås samt vid en läroanstalt ordnas utbildning som hör till en annan form av läroanstalter.

Grundläggande yrkesutbildning ordnas också i musikläroanstalter, folkhögskolor och riksomfattande idrottsutbildningscentrer enligt lagen om musikläroanstalter (516/95), lagen om folkhögskolor med statsandel (1218/93) och lagen om idrottsutbildningscentrer med statsandel (801/92). Om yrkesutbildningen i dessa läroanstalter gäller i tillämpliga delar vad som stadgas i lagen om yrkesläroanstalter. Den kvantitativa regleringen av yrkesutbildningen i dessa läroanstalter motsvarar således det ovan beskrivna regleringssystemet för yrkesläroanstalterna.

1.2. Utbildningssystemet reformeras

Yrkesutbildningssystemet håller på att ändras. Kraven på förändringar föranleds i syn-

nerhet av den snabba omvandlingen i produktions- och arbetslivet, där den traditionella yrkesstrukturen bryts ner och nya allmänna yrkesfärdigheter får allt större betydelse. Arbetslöshet utgör ett hot i allt fler branscher. Den allmänna trenden såväl i industriyrken som i serviceyrken är att uppgifterna blir mångsidigare och kraven på kunskapsnivån stiger. Vid utvecklingen av yrkesutbildningen är det av central betydelse att man i denna situation skapar en bred kunskapsbas, möjliggör altemnering mellan utbildning och arbetsliv samt förhindrar arbetslöshet.

År 1994 fattade undervisningsministeriet beslut om en ny struktur för yrkesutbildningen. Genom beslutet försöker man svara på de förändrade behoven bl.a. genom att bilda bredbasigare grundexamina. Vid reformen minskades antalet examina från ca 250 till 150. Utbildningssystemet ändrades till ett tvåstegssystem. När studeranden efter avlagd grundexamen går vidare till utbildning på institutnivå eller yrkesutbildning på högre nivå tillgodoräknas de tidigare studierna så att studietiden förkortas. Även läroplanerna inom yrkesutbildningen reformeras. Nya läroplaner för utbildningen på andra stadiet togs i bruk hösten 1995. Vid reformen har målet varit att aktivt utnyttja sakkunskapen i arbetslivet, bilda smidiga målhelheter samt öka beslutanderätten för läroanstalternas huvudmän.

Till reformeringen av yrkesutbildningen hör också utvecklingen av läroanstaltsnätet och av systemet för att driva läroanstalterna. Strävan är att av yrkesläroanstalterna på andra stadiet bilda funktionellt och ekonomiskt effektiva samt utbildningsmässigt och regionalt omfattande enheter som i praktiken kan tillhandahålla ett brett utbildningsutbud. Från år 1991 till år 1995 har antalet huvudmän för yrkesläroanstalter som ordnar grundläggande yrkesutbildning sjunkit från 250 till mindre än 180. Under samma tidsperiod har antalet sammanslagna läroanstalter som representerar flera branscher stigit från några få till ca 60. Staten har överlåtit största delen av de läroanstalter som den är huvudman för till kommuner och samkommuner. Utvecklandet av systemet för att driva läroanstalterna fortgår. Det totala antalet huvudmän för läroanstalter som ger yrkesutbildning är dock större än vad som nämnts ovan, eftersom utbildning också ordnas i musikläroanstalter, folkhögskolor och riks-

omfattande idrottsutbildningscenter.

De första permanenta yrkeshögskolorna beviljades tillstånd år 1995. De inleder sin verksamhet i augusti 1996. Enligt den utvecklingsplan för åren 1995–2000 som godkändes i december 1995 skall all yrkesutbildning på högre nivå och största delen av utbildningen på institutnivå utvecklas till yrkeshögskoleundervisning. Institutnivån i sin nuvarande form avskaffas.

1.3. Bedömning av nuläget

Den nuvarande regleringen av antalet studerande och av verksamheten i yrkesläroanstalterna, som sker på många olika förvaltningsnivåer, är komplicerad ur förvaltningsynpunkt och ordnad på ett oändamålsenligt sätt med tanke på målen. Regleringssystemet är också till många delar föråldrat.

Regleringssystemet har inte utvecklats i takt med den reform av yrkesutbildningens struktur och innehåll som genomförts, utan den baserar sig på det tidigare examenssystemet som var betydligt snävare än det nuvarande. Läroanstalternas kontakter till arbetslivet och näringslivet, som nu sker mer direkt än tidigare, har inte heller beaktats.

När det nuvarande regleringssystemet skapades bestod huvudmännen för yrkesläroanstalterna av en stor och splittrad grupp. Den pågående och redan långt genomförda utvecklingen av systemet i fråga om yrkesläroanstalternas huvudmän har inte heller beaktats.

De kvantitativa mål för gymnasieutbildningen som undervisningsministeriet tidigare uppställt årligen avskaffades i början av augusti 1994. Efter denna tidpunkt har länsstyrelserna inte längre beslutat om det årliga antalet nybörjargrupper i gymnasierna i de kommuner som hör till länsstyrelsernas område. Den kvantitativa styrningen av gymnasieutbildningen begränsar sig för närvarande endast till de kvantitativa utvecklingsmål som statsrådet uppställt för gymnasieutbildningen i utvecklingsplanen och till uppföljningen av dessa mål. Litet mindre än 60 procent av årsklassen går vidare till gymnasiet efter grundskolan. De mekanismer för beslutsfattandet när det gäller dimensioneringen av gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen för samma årsklass skiljer sig således väsentligt från varandra, trots att samarbetet mellan dessa skolformer håller på

att öka.

Även läroavtalsutbildningen har avreglerats. Genom en lag (1354/95) som trädde i kraft i början av år 1996 ändrades 16 § läroavtalslagen så att undervisningsministeriet bestämmer maximiantalet läroavtal endast för den yrkesinriktade tilläggsutbildningen. I fråga om läroavtalsutbildningen för unga slopades de kvantitativa begränsningarna temporärt genom lagen om tillämpning av 16 § lagen om läroavtalsutbildning under 1995 och 1996 (1424/94) redan från början av 1995. De lokala förvaltningsmyndigheterna för läroavtalsutbildningen beslutar om antalet läroavtal inom grundläggande yrkesutbildning både för unga och vuxna. Sedan läroavtalsutbildningen avreglerats är också regleringssystemen inom yrkesutbildningen olika. Enligt den utvecklingsplan som godkändes i december 1995 är målet att antalet personer som inleder läroavtalsutbildning höjs till ca 20 procent av nybörjarplatserna inom yrkesutbildningen för unga på andra stadiet.

Om yrkeshögskolestudier stadgas i lagen om yrkeshögskolestudier (255/95). Regleringen av verksamheten och av antalet studerande i yrkeshögskolorna baserar sig på den utbildningsuppgift som fastställts i samband med att den enskilda yrkeshögskolan beviljas tillstånd. Utbildningsuppgiften omfattar bl.a. yrkeshögskolans verksamhetsområde och antalet studieplatser. Statsrådet fattar beslut om tillståndet. Sedan tillstånd beviljats beslutar undervisningsministeriet om ändring av utbildningsuppgiften när det gäller antalet studieplatser. Undervisningsministeriet kan också, om sammanjämkningen av de kvantitativa målen för utbildningen så kräver, fatta beslut om antalet personer som inleder studierna antingen som det totala antalet nybörjarplatser eller vid behov enligt examen. Dessutom preciseras antalet studerande enligt utbildningsområde eller utbildningsprogram vid resultatförhandlingar mellan undervisningsministeriet och yrkeshögskolorna. På så sätt grundar sig regleringen av verksamheten och den kvantitativa regleringen av de permanenta yrkeshögskolorna förvaltningsmässigt på ett system i två steg där beslutanderätten utövas av å ena sidan statsrådet och undervisningsministeriet och å andra sidan yrkeshögskolans huvudman i egenskap av innehavare av tillståndet.

I fråga om universiteten och högskolorna

baserar sig omfattningen på utbildningsutbudet på de mål för antalet studerande eller antalet examina för olika utbildningssektorer som statsrådet godkänt i utbildningsplanen. Målen preciseras i resultatförhandlingarna mellan undervisningsministeriet och universiteten.

Regleringen av yrkesläroanstalternas verksamhet och den kvantitativa regleringen av utbildningen där bildar således i relation till de nuvarande allmänna utvecklingslinjerna i förvaltningen ett rätt stramt styrningssystem i flera steg som väsentligt avviker från de regleringsmekanismer som tagits i bruk inom annan utbildning efter grundskolan. Den statsandelsreform som infördes i början av 1993 har inte heller beaktats. Beslutanderätten för läroanstalternas huvudmän är liten trots att deras förutsättningar för beslutfattande förbättrats i och med att systemet med huvudmän utvecklas. Systemet är också så tillvida osmidigt att även små ändringar på läroanstaltsnivå i dimensioneringen av verksamheten och av utbildningen förutsätter medverkan av en statlig förvaltningsmyndighet, antingen av utbildningsstyrelsen eller länsstyrelsen.

En exakt bedömning av utbildningsbehoven under de kommande åren har i praktiken visat sig vara en svår uppgift. De uppskattade utbildningsbehoven uppfylls endast med en viss sannolikhet. Vid den kvantitativa regleringen av yrkesutbildningen försöker man dock för närvarande att iaktaga de uppskattade utbildningsbehoven så exakt som möjligt. Till denna del motsvarar regleringssystemet vad detaljerna beträffar inte de krav som kan ställas på bedömningen av utbildningsbehovet i praktiken. Beaktandet av arbetslivets regionala behov sker smidigast genom en direkt kontakt mellan läroanstalterna och arbetslivet.

2. De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att de stadganden som gäller regleringen av yrkesläroanstalternas verksamhet och den kvantitativa regleringen av yrkesutbildningen skall revideras. Systemet skall förenklas och beslutanderätten för läroanstalternas huvudmän utökas väsentligt. Samtidigt växer huvudmännens ansvar för att utbildningsutbudet är mångsidigt och överensstämmer med utbildningsbehoven.

Enligt förslaget skall statsrådet godkänna riktlinjerna för utvecklandet av yrkesutbildningen och besluta om de kvantitativa målen för yrkesutbildningen enligt utbildningsområde och utbildningsstadium samt enligt språkgrupp enligt vad som stadgas i förordningen om en plan för utveckling av utbildningen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde och av forskningen vid högskolorna. I utvecklingsplanen anges de allmänna mål som man försöker uppnå med det föreslagna nya regleringssystemet.

Enligt förslaget får läroanstaltens huvudmän själva besluta om den utbildning de ordnar inom ramen för utbildningsuppgiften. I den utbildningsuppgift som åläggs läroanstaltens huvudman fastställs bl.a. utbildningsområdena och antalet studerande. När utbildningsområdena förs ihop till allt större helheter utökas huvudmannens beslutanderätt i avsevärd utsträckning. Om utbildningsområdena stadgas genom förordning.

I propositionen föreslås att det nuvarande systemet för beslutsfattande i flera steg frångås och ersätts med ett system där statsrådet och undervisningsministeriet beslutar om tillstånden att driva läroanstalter och om de utbildningsuppgifter som åläggs huvudmännen. I utbildningsuppgiften ges huvudmannen utifrån de mål som anges i utvecklingsplanen de allmänna ramar inom vilka huvudmannen själv får besluta om ordnandet av utbildningen, såsom dimensioneringen av utbildningen. Utbildningsstyrelsen och länsstyrelsen skall inte längre ha beslutanderätt i sådana frågor som avses här. Länsstyrelserna skall således inte längre besluta om det årliga antalet studerande inom yrkesutbildningen för unga.

Avsikten med förslaget är att man inom regleringen av yrkesutbildningen skall övergå till ett mindre strikt synsätt med inriktning på helheten där läroanstaltens huvudmän skall ha större rörelsefrihet än för närvarande. Med detta försöker man öka smidigheten i utbildningen och förbättra dess förmåga att reagera på förändrade utbildningsbehov. Att ge läroanstaltens huvudmän större spelrum inom utbildningsuppgiften än tidigare är ett tillräckligt sätt att trygga de mål som ställs för yrkesutbildningen. I det nya regleringssystemet skall t.ex. de ändringar som sker i utbildningsantalen inom olika områden av yrkesutbildningen inte i första hand granskas ur den enskilda läroanstaltens eller huvudmannens synvinkel utan

som en riksomfattande eller regional helhet. Utbildningsuppgifterna för enskilda huvudmän kan ändras om nämnda helhetsgranskning anses förutsätta det.

I det föreslagna regleringssystemet är syftet med den utbildningsuppgift som åläggs huvudmannen mer än tidigare tudelat. Å ena sidan ger det läroanstaltens huvudman rätt att ordna yrkesutbildning utgående från sin utbildningsuppgift. Å andra sidan kan det innehålla skyldigheter för huvudmannen att ordna utbildning. Med utgångspunkt i den kvantitativa regleringen av utbildningen innebär detta att det i utbildningsuppgiften är möjligt att kvantitativt begränsa utbildningsutbudet inom en bransch eller förpliktiga huvudmannen att erbjuda utbildning inom en viss bransch.

För att utbildningsuppgifterna skall hållas tidsenliga fordras tillräcklig information om utbildningsbehovet och förändringar i dem samt om hur läroanstaltens huvudmän i praktiken tillämpar de utbildningsuppgifter som ålagts dem. Det föreslås att det stadgas om en skyldighet för läroanstaltens huvudmän att lämna de uppgifter som undervisningsministeriet bestämmer och som behövs för uppföljningen av yrkesutbildningen. Uppgifterna behövs också när läroanstaltens huvudmän informeras om utbildningsbehovet och utbildningsutbudet inom olika utbildningsområden.

I samarbete med olika förvaltningsområden och arbetslivet utvecklar undervisningsministeriet sådana mekanismer med vilka man bättre än tidigare kan förutse förändringarna i arbetslivet och utbildning, förändringarna i fråga om kraven på yrkesfärdighet samt verkningarna av den teknologiska utvecklingen. Detta sker som en del av prioriteten i EU:s program för mål 4 som gäller att förutse förändringar i arbetslivet, på arbetsmarknaden och i kraven på yrkesfärdighet. I programmet utarbetas utbildningsbarometrar som grund för diskussionen, planeringen och beslutsfattandet. Vidare startas undersökningar och utvärderingar.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga direkta verkningar på statens och kommunernas ekonomi. Propositionen ändrar inte heller kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Lä-

roanstalternas huvudmän kan ordna utbildning inom ramen för det antal studerande som bestämts för dem i utbildningsuppgiften. Beslut om antalet studerande i den omfattning som behövs fattas enligt utbildningsområde. Om utbildningsområdena stadgas genom förordning. Utvecklingen av den kalkylerade statsandelen, som är bunden till antalet studerande, och av betalningsandelarna för studerandenas hemkommuner beror således på de kvantitativa mål för utbildningen som statsrådet och undervisningsministeriet ställer och på antalet studerande inom ramen för dem.

Till ett visst utbildningsområde kan höra utbildning som grundar sig på olika stora priser per enhet. De ändringar i fråga om utbildningsutbudet som sker inom utbildningsområdet och som läroanstalternas huvudmän beslutar om kan därför i vissa fall antingen öka eller minska den lagstadgade finansieringen för huvudmannen för en enskild läroanstalt. Detta har dock inte några betydande verkningar med tanke på ekonomin som helhet.

3.2. Verknings i fråga om organisation och personal

Utbildningsstyrelsens och länsstyrelsernas förvaltningsmässiga uppgifter i ärenden som gäller ändring av utbildningsuppgiften för en läroanstalt och annan ändring av en läroanstalts verksamhet upphör. Länsstyrelserna skall inte längre årligen fördela nybörjargrupper eller nybörjarplatser till yrkesläroanstalterna. Befogenheterna för läroanstalternas huvudmän att handla självständigt ökar. För statens del utövas den förvaltningsmässiga beslutanderätten av undervisningsministeriet när det fattar beslut om utbildningsuppgifterna för läroanstalternas huvudmän.

Utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna skall fortfarande ha uppgifter när det gäller att samla in uppgifter om och följa upp utbudet av yrkesutbildning och den utbildning som ordnats. Utbildningsstyrelsen skall också ha i uppgift att som en del av sin allmänna utvärderingsuppgift utvärdera utvecklingen inom yrkesutbildningen. På så sätt ändras utbildningsstyrelsens och länsstyrelsernas uppgifter från att ha omfattat uppgifter att bereda administrativa beslut till att stöda beslutsfattandet i statsrådet och vid undervisningsministeriet. Reformen har inga betydande verkningar på utbildningsstyrelsens

arbetsmängd som helhet. Reformen beräknas minska länsstyrelsernas arbete med 1—2 årsverken per län.

Gällande beslut som gäller läroanstalternas utbildningsuppgift skall revideras innan lagen träder i kraft. Detta ökar tillfälligt arbetsmängden vid undervisningsministeriet. Att hålla de bestämmelser i utbildningsuppgifterna som gäller dimensioneringen av utbildningen tidsenliga ökar i någon mån arbetet vid undervisningsministeriet. De föreslagna ändringarna förutsätter dock ingen ökning av antalet årsverken vid undervisningsministeriet.

4. Beredningen av propositionen

I regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om yrkesläroanstalter samt av vissa lagar som har samband med den (RP 252/1990 rd) konstaterades att man med ändringarna vill sänka beslutsfattarnivåerna i fråga om yrkesutbildningen från statsrådet till ministeriet eller direkt till huvudmannen samt att nivåerna för beslutsfattandet med tiden skall minskas i och med att systemet för att driva och förvalta läroanstalterna utvecklas. I sitt svar till denna regeringsproposition förutsatte riksdagen att det i snabb ordning bereds behövliga förslag för att minska antalet beslutsfattarnivåer och för att öka smidigheten vid ordnandet av utbildning.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 215/1991 rd) konstateras att avsikten vidare är att i samband med verkställigheten av statsandelsreformen i stor utsträckning avreglera yrkesläroanstalternas verksamhet. Framförallt stora delar av befogenheterna att fatta beslut om ändringar i verksamheten skall överföras på läroanstalternas huvudmän, samtidigt som de statliga myndigheternas behörighetsförhållanden omfördelas.

Statsrådet fattade i oktober 1995 ett principbeslut om de åtgärder som förutsätts av sysselsättningsprogrammet för Finland. Principbeslutet innehåller flera åtgärdsförslag som gäller yrkesutbildning. I en punkt i beslutet nämns att regeringen före utgången av 1995 beslutar om revideringen av systemet för reglering av yrkesutbildningen. Enligt beslutet skall den kvantitativa regleringen av yrkesutbildningen förenklas och den som ordnar utbildningen skall ges ökade befogen-

heter att handla självständigt. I beslutet konstateras vidare att beslutanderätten vid den kvantitativa prognostiseringen av utbildningsutbudet inte enbart utövas av den som ordnar utbildningen utan även av undervisningsministeriet när det beviljar och ändrar tillstånden att ordna utbildning.

Även utvecklingsplanen för åren 1995—2000 innehåller ett omnämnande om en reformering av regleringssystemet. Enligt planen skall regleringssystemet luckras upp år 1996.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisningsministeriet. Två tillfällen att yttra sig om propositionen har ordnats, i vilka företrädare för ministerier, ämbetsverk, arbetsmarknadsparter och studentorganisationer som är centrala med tanke på beredningen av propositionen har deltagit.

Även en företrädare för Finlands Kommunförbund och en för länsstyrelserna har hörts.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

4 §. *Tillstånd.* Paragrafen har formulerats om så att den bättre motsvarar det föreslagna nya systemet för reglering av verksamheten inom yrkesutbildningen och dimensioneringen av yrkesutbildningen. Förutsättningarna för att bevilja och återkalla tillståndet har samtidigt preciserats. I paragrafen krävs inte längre att de samfund eller stiftelser som är huvudmän skall vara finska. Beslut om tillståndet skall såsom för närvarande fattas av statsrådet.

Det föreslås att det i paragrafens 1 mom. som villkor för beviljande av tillstånd förutom fyllande av ett utbildningsbehov även stadgas om att den som ansöker om tillstånd skall ha kapacitet och ekonomiska förutsättningar att driva läroanstalten. Med kapacitet avses särskilt att huvudmannen kan anställa behörig undervisningspersonal till läroanstalten och att läroanstalten har ett fungerande system för ledning och förvaltning. Med ekonomiska förutsättningar säkerställs att läroanstalten förfogar över tillräckliga lokaler och redskap som lämpar sig för undervisning samt har ekonomiska förutsättningar att svara för läroanstaltens driftskostnader.

När statsrådet beslutar om tillståndet skall det samtidigt fastställa huvudmannens utbildningsuppgift. I utbildningsuppgiften bestäms på en allmän nivå vilket slag av utbildning huvudmannen kan ordna med stöd av det lagstadgade finansieringssystemet. Utbildningsuppgiften kan också innehålla förpliktelser som binder huvudmannen, såsom skyldighet att erbjuda ett visst slag av utbildning som förutsätts av ett riksomfattande eller regionalt utbildningsbehov. Tillståndet skall också innehålla bestämmelser om

antalet studerande. Närmare stadganden om innehållet i utbildningsuppgiften, som ingår i tillståndet, och ändringen av den ingår i 6 §.

I paragrafens 2 mom. skall stadgas om villkoren för att återkalla tillståndet. Statsrådet kan återkalla tillståndet om läroanstalten inte längre uppfyller de villkor som legat till grund för beviljande av tillståndet. En väsentlig ändring i utbildningsbehovet kan t.ex. vara en grund för att återkalla tillståndet. Tillståndet kan återkallas om huvudmannen av ekonomiska orsaker inte längre kan ordna utbildningen på behörigt sätt. Verksamhet som strider mot stadgandena kan också vara en grund för att återkalla tillståndet. Med de andra orsakerna att återkalla tillståndet ges staten en möjlighet att ingripa i utbildningsarrangemang som med tanke på verksamheten är uppenbart oändamålsenliga och oekonomiska.

Paragrafens 3 mom. som gäller inrättande och indragning av en statlig läroanstalt motsvarar till innehållet gällande lag.

5 §. *Sammanslagning av läroanstalter och ändring av tillståndet.* Paragrafen är helt ny till sitt innehåll. Om överlåtelse av rätten att hålla en läroanstalt och om sammanslagning av läroanstalter stadgas för närvarande i 6 §. Enligt förslaget skall tillståndet att hålla en läroanstalt kunna överlåtas och läroanstalter med olika huvudmän kunna sammanslås, såsom för närvarande, med tillstånd av ministeriet, dvs. undervisningsministeriet. När ministeriet fattar beslut om tillståndet gör ministeriet de ändringar i huvudmannens utbildningsuppgift som föranleds av sammanslagningen. En skillnad jämfört med nu är att huvudmannen inom ramen för den utbildningsuppgift som bestämts för den själv får besluta om sammanslagning av

olika läroanstalter som huvudmannen driver. Om sammanslagningen förutsätter en ändring av utbildningsuppgiften skall huvudmannen före sammanslagningen lämna in en ansökan om detta till undervisningsministeriet.

Det föreslås att begreppet sammanslagen läroanstalt om vilket för närvarande stadgas i 6 § 2 mom. skall strykas om obehövt i ett regleringssystem som baserar sig på huvudmannens utbildningsuppgift.

6 §. *Utbildningsuppgift.* Paragrafen är helt ny till sitt innehåll. Det föreslås att det i paragrafen stadgas om sådana frågor som bestäms i utbildningsuppgiften samt om förändringen när utbildningsuppgiften skall ändras.

Beslut om huvudmannens utbildningsuppgift fattas första gången av statsrådet när det beviljar det tillstånd att driva en yrkesläroanstalt som avses i 4 §. Efter detta är det ministeriet i fråga, dvs. undervisningsministeriet, som beslutar om ändring av utbildningsuppgiften. Förslaget motsvarar till denna del gällande lagstiftning. Utbildningsuppgiften skall kunna ändras på ansökan av huvudmannen. Undervisningsministeriet skall också utan ansökan kunna ändra bestämmelserna om utbildningsområden och antalet studerande, om utbildningsutbudet till någon del i avsevärd grad avviker från utbildningsbehovet.

Utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna skall inte längre besluta om ändringar i utbildningsuppgifterna. I det föreslagna systemet utgör de bestämmelser av statsrådet och undervisningsministeriet som gäller utbildningsuppgiften de allmänna ramarna för läroanstaltens huvudman, inom vilka huvudmannen självständigt får besluta om ordnandet av utbildningen.

Enligt paragrafens 1 mom. det när utbildningsuppgiften bestäms utfärdas bestämmelser om utbildningsområdena, utbildningsstadierna, antalet studerande, undervisningsspråket, den kommun där läroanstalten är belägen och andra nödvändiga frågor som anknyter till ordnandet av utbildningen.

Utbildningsstadierna är yrkesutbildningen på andra stadiet och institutnivån. Om utbildningsområdena skall med stöd av 18 § 2 mom. lagen om yrkesläroanstalter stadgas genom förordning. Avsikten är att genom förordning stadga om indelningen av yrkesutbildningen i sju utbildningsområden. Dessa skall såsom vid yrkeshögskolorna vara

naturbruk, teknik och kommunikation, handel och administration, turism-, kosthålls- och ekonomibranschen, hälsovård och det sociala området, kultur samt fritidsverksamhet och idrott. Om utbildningsbehovet så kräver kan det när utbildningsuppgiften bestäms också utfärdas bestämmelser som gäller en viss utbildning inom ett utbildningsområde.

I utbildningsuppgiften skall ingå bestämmelser om antalet studerande enligt utbildningsstadium och vid behov enligt utbildningsområde. Stadgandet gör det möjligt att fastställa antalet studerande i form av årliga studerande eller som det genomsnittliga antalet studerande under en tidsperiod som är längre än ett år. Utbildningsuppgiften kan också innehålla skyldighet att erbjuda en viss utbildning. Med utbildningsspråk avses det språk på vilket undervisningen huvudsakligen ges. I praktiken är undervisningsspråket vid en läroanstalt antingen finska eller svenska. Läroanstaltens huvudman kan dock meddela undervisning också på andra språk.

Paragrafens 1 mom. gör det möjligt att utfärda en del av de bestämmelser som ingår i utbildningsuppgiften för viss tid. Detta kan behövas i synnerhet när det gäller att besluta om antalet studerande eller huvudmannens rätt att ordna utbildning på vissa områden.

30 §. *Dimensionering av yrkesutbildningen.* I paragrafens 2 mom. stryks stadgandet om fördelningen av nybörjarplatser på olika utbildningsområden och utbildningsstadier eftersom det inte behövs i det nya systemet. Samtidigt upphävs 4 mom. där det för närvarande stadgas om länsstyrelsens och huvudmannens befogenheter att besluta om dimensioneringen av utbildningen för varje enskild läroanstalt. Om antalet studerande bestäms i den föreslagna utbildningsuppgiften för huvudmannen i 6 §. Det föreslås att innehållet i paragrafens 3 mom. totalrevideras.

Det föreslås att till paragrafens 2 mom. fogas ett stadgande enligt vilket statsrådet beslutar om de kvantitativa målen för yrkesutbildningen enligt utbildningsområde, utbildningsstadium och enligt språkgrupp enligt vad som stadgas genom förordning, varvid de stadganden som ingår i det nuvarande 3 mom. blir obehövlige. I gällande 3 mom. stadgas om statsrådets och undervisningsministeriets befogenheter att enligt vad som stadgas genom förordning bestämma om

dimensioneringen av yrkesutbildningen. Med hänvisningen till förordning avses även i det föreslagna 2 mom. gällande förordning om en plan för utveckling av utbildningen inom undervisningsministerietsförvaltningsområde och av forskningen vid högskolorna.

I 3 mom., vars innehåll totalrevideras, stadgas om huvudmannens skyldighet att lämna de uppgifter som fordras för att dimensioneringen av utbildningen skall kunna följas upp. Undervisningsministeriet bestämmer närmare om vilka uppgifter som skall lämnas och hur de skall lämnas. Uppgifterna används vid beredningen av de beslut som avses i 2 mom. och som gäller de kvantitativa målen för yrkesutbildningen. Undervisningsministeriet behöver uppgifter när det beslutar om de ändringar i utbildningsuppgifterna som avses i 6 §. Dessutom kan utbildningsstyrelsen använda uppgifterna vid utvärderingen och utvecklingen av utbildningen.

Vid uppföljningen används samma uppgifter om utbildningsutbudet som i det av utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna upprätthålla systemet för gemensam ansökan, om vilket stadgas i förordningen om systemet för gemensam elevansökan till yrkesläroanstalterna och gymnasierna (807/95). I fråga om andra behövliga uppgifter har undervisningsministeriet för avsikt att tills vidare bestämma att uppgifterna lämnas till länsstyrelserna på samma sätt som i systemet för gemensam elevansökan. Länsstyrelserna lagrar dem i den riksomfattande databasen som upprätthålls av utbildningsstyrelsen. Målet är att huvudmännen senare skall kunna göra dessa registreringar av uppgifterna genom att direkt utnyttja datanäten.

Avsikten är att utbildningsstyrelsen på basis av uppföljningsuppgifterna hos undervisningsministeriet skall ta initiativ och göra förslag till nödvändiga ändringar i utbildningsuppgifterna. Avsikten är också att huvudmannens ansökningar till undervisningsministeriet om ändring av utbildningsuppgifterna sänds till utbildningsstyrelsen, som bedömer ändamålsenligheten i de ändringar

som framlagts i ansökningarna med utgångspunkt i det totala utbildningsutbudet inom branschen. Å andra sidan skall undervisningsförvaltningsmyndigheterna informera huvudmännen för läroanstalterna om hur utbildningsbehovet och utbildningsutbudet på olika områden utvecklas.

Ikraftträdelsestadgande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 1997. De gällande utbildningsuppgifterna för läroanstalterna skall i god tid innan lagen träder i kraft och i samarbete med läroanstalternas huvudmän revideras på det sätt som det nya systemet förutsätter. På så sätt kan man sörja för att huvudmännen i tid är medvetna om de nya utbildningsuppgifterna när de skall planera utbildningsutbudet för läsåret 1997—1998.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

De föreslagna ändringarna i lagen om yrkesläroanstalter förutsätter att stadgandena om ändring av verksamheten som ingår i förordningarna för de olika läroanstaltsformerna ändras eller upphävs. Förslaget förutsätter att 4 § 2 och 3 förordningen om en plan för utveckling av utbildningen inom undervisningsministerietsförvaltningsområde och av forskningen vid högskolorna upphävs. I dem stadgas för närvarande om länsstyrelsen uppgift att godkänna antalet nybörjargrupper inom den yrkesutbildning som ordnas som ungdomsutbildning. Enligt förslaget stadgas genom förordning om fördelningen av yrkesutbildningen på olika utbildningsområden.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 1997.

Innan lagen träder i kraft skall läroanstalternas utbildningsuppgifter ändras enligt 6 § i den föreslagna lagen.

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

Lag

om ändring av lagen om yrkesläroanstalter

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 10 april 1987 om yrkesläroanstalter (487/87) 30 § 4 mom., sådant det lyder i lag av den 25 januari 1991 (146/91), samt

ändras 4—6 §§ samt 30 § 2 och 3 mom.,
dessa lagrum sådana de lyder, 4 § delvis ändrad genom nämnda lag av den 25 januari 1991 och genom lag av den 30 december 1992 (1690/92), 5 § delvis ändrad genom nämnda lag av den 25 januari 1991 samt 6 § och 30 § 2 och 3 mom. i sistnämnda lag, som följer:

4 §

Tillstånd

Statsrådet kan bevilja kommuner, samkommuner eller registrerade sammanslutningar eller stiftelser tillstånd att driva en yrkesläroanstalt. Tillstånd kan beviljas, om den utbildning som ordnas i läroanstalten är behövlig och om den som ansöker om tillstånd har yrkeskapacitet och ekonomiska förutsättningar att driva läroanstalten. Tillståndet innehåller bestämmelser om den utbildningsuppgift som åläggs läroanstalten.

Statsrådet kan efter att ha hört huvudmannen återkalla tillståndet helt eller delvis, om de villkor för beviljande av tillstånd som stadgas i 1 mom. inte längre uppfylls eller om verksamheten vid läroanstalten annars strider mot denna lag eller de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den, eller om andra skäl som har samband med driften av läroanstalten förutsätter det.

Statsrådet beslutar om inrättande och indragning av statliga läroanstalter med iakttagande i tillämpliga delar vad som stadgas ovan i denna paragraf.

5 §

Sammanslagning av läroanstalter och ändring av tillståndet

Tillstånd till sammanslagning av läroanstalter med olika huvudmän och till överlåtelse av rätten att driva en läroanstalt beviljas av vederbörande ministerium.

Om olika läroanstalter har samma huvudman, beslutar huvudmannen om sammanslagning av dem.

6 §

Utbildningsuppgift

När utbildningsuppgiften bestäms skall det utfärdas bestämmelser om utbildningsområden, utbildningsstadier, antalet studerande, undervisningsspråk, den kommun där läroanstalten är belägen och andra nödvändiga omständigheter som anknyter till ordnandet av utbildningen. Bestämmelserna kan vid behov utfärdas för enskilda utbildningsområden. Bestämmelserna utfärdas för bestämd tid eller tills vidare.

Om ändring av utbildningsuppgiften beslutar vederbörande ministerium på ansökan. Ministeriet kan också utan ansökan ändra bestämmelserna om utbildningsområden och antalet studerande, om utbildningsutbudet avsevärt avviker från utbildningsbehovet.

30 §

Dimensionering av yrkesutbildningen

Statsrådet beslutar om de kvantitativa målen för yrkesutbildningen enligt utbildningsområde, utbildningsstadium och språkgrupp enligt vad som stadgas genom förordning. I beslutet skall samhällets utbildningsbehov, de krav arbetslivet och utvecklingen av det ställer samt individens vilja att utbilda sig beaktas.

Läroanstaltens huvudman är skyldig att lämna de uppgifter som förutsätts av uppföljningen av yrkesutbildningen på det sätt som vederbörande ministerium bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 1997.

Antalet nybörjargrupper inom yrkesutbildningen för år 1997 godkänns endast för vårtermen. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 10 maj 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Undervisningsminister *Olli-Pekka Heinonen*

Lag

om ändring av lagen om yrkesläroanstalter

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 10 april 1987 om yrkesläroanstalter (487/87) 30 § 4 mom., sådant det lyder i lag av den 25 januari 1991 (146/91), samt
ändras 4—6 §§ samt 30 § 2 och 3 mom.,
dessa lagrum sådana de lyder, 4 § delvis ändrad genom nämnda lag av den 25 januari 1991 och genom lag av den 30 december 1992 (1690/92), 5 § delvis ändrad genom nämnda lag av den 25 januari 1991 samt 6 § och 30 § 2 och 3 mom. i sistnämnda lag, som följer:

Gällande lydelse

4 §

Tillstånd

Statsrådet kan bevilja kommuner eller samkommuner eller registrerade *finska* samfund eller stiftelser tillstånd att driva en yrkesläroanstalt. Beviljande av tillstånd förutsätter att läroanstalten fyller ett utbildningsbehov. Den som beviljats tillstånd har rätt att driva en i denna lag nämnd läroanstalt på detsätt som förutsätts av de bestämmelser i tillståndet som gäller utbildningsuppgiften och övriga förpliktelser för huvudmannen. Statsrådet kan efter att ha hört huvudmannen återkalla tillståndet helt eller delvis, om bestående förändringar i utbildningsbehovet eller andra skäl som hänger samman med driften av läroanstalten förutsätter detta.

Om inrättande eller indragning av en statlig läroanstalt beslutar statsrådet.

Föreslagen lydelse

4 §

Tillstånd

Statsrådet kan bevilja kommuner, samkommuner eller registrerade sammanslutningar eller stiftelser tillstånd att driva en yrkesläroanstalt. *Tillstånd kan beviljas, om den utbildning som ordnas i läroanstalten är behövlig och om den som ansöker om tillstånd har yrkeskapacitet och ekonomiska förutsättningar att driva läroanstalten. Tillståndet innehåller bestämmelser om den utbildningsuppgift som åläggs läroanstalten.*

Statsrådet kan efter att ha hört huvudmannen återkalla tillståndet helt eller delvis, *om de villkor för beviljande av tillstånd som stadgas i 1 mom. inte längre uppfylls eller om verksamheten vid läroanstalten annars strider mot denna lag eller de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den, eller om andra skäl som har samband med driften av läroanstalten förutsätter det.*

Statsrådet beslutar om inrättande och indragning av statliga läroanstalter med iakttagande i tillämpliga delar vad som stadgas ovan i denna paragraf.

Gällande lydelse

5 §

Ändring av verksamheten

För väsentlig ändring av en läroanstalts utbildningsuppgift samt för ändring av läroanstaltens förläggningssort, namn och undervisningsspråk skall tillstånd av undervisningsministeriet utverkas.

Med väsentlig ändring av en läroanstalts utbildningsuppgift avses inledande av utbildning på ett nytt utbildningsområde eller utbildningsstadium samt inrättande av en vuxenutbildningsavdelning eller en kursavdelning eller motsvarande inskränkning eller avslutande av utbildningen. Med väsentlig ändring av utbildningsuppgiften avses likväl inte överföring av ett utbildningsområde eller ett utbildningsstadium som redan finns vid en kommunal eller privat läroanstalt till någon annan läroanstalt med samma huvudman.

Till sådana smärre ändringar i en läroanstalts verksamhet som avses i 2 mom. ges tillstånd av länsstyrelsen eller, enligt vad som vid behov stadgas genom undervisningsministeriets beslut, av yrkesutbildningsstyrelsen. Tillstånd behövs likväl inte för sådana ändringar i verksamheten som är av lokal betydelse och som inte har väsentlig inverkan på kostnaderna.

6 §

Överslåtelse och sammanslagning

Rätten att hålla en läroanstalt får med undervisningsministeriets tillstånd överlåtas. Om överlåtelse av en statlig läroanstalts fasta och lösa egendom gäller dessutom vad som särskilt stadgas om överlåtelse av statens fasta egendom och lösöre.

Med undervisningsministeriets tillstånd kan läroanstalter som får statsandel eller statsunderstöd sammanslås till en läroanstalt (*sammanslagen läroanstalt*) samt vid en läroanstalt ordnas utbildning som hör till en annan form av läroanstalter. I fråga om stat-

Föreslagen lydelse

5 §

Sammanslagning av läroanstalter och ändring av tillståndet

Tillstånd till sammanslagning av läroanstalter med olika huvudmän och till överlåtelse av rätten att driva en läroanstalt beviljas av vederbörande ministerium.

Om olika läroanstalter har samma huvudman, beslutar huvudmannen om sammanslagning av dem.

6 §

Utbildningsuppgift

När utbildningsuppgiften bestäms skall det utfärdas bestämmelser om utbildningsområden, utbildningsstadier, antalet studerande, undervisningsspråk, den kommun där läroanstalten är belägen och andra nödvändiga omständigheter som anknyter till ordnandet av utbildningen. Bestämmelserna kan vid behov utfärdas för enskilda utbildningsområden. Bestämmelserna utfärdas för bestämd tid eller tills vidare.

Om ändring av utbildningsuppgiften beslutar vederbörande ministerium på ansökan. Ministeriet kan också utan ansökan ändra bestämmelserna om utbildningsområden och antalet studerande, om utbildningsutbudet avsevärt avviker från utbildningsbehovet.

Gällande lydelse

liga läroanstalter fattar undervisningsministeriet beslut om åtgärder som avses i detta moment.

Föreslagen lydelse

30 §

Dimensionering av yrkesutbildningen

Nybörjarplatser fördelas på olika utbildningsområden och utbildningsstadier genom en sammanjämkning av utbildningsbehoven i samhället, de krav arbetslivet och dess utvecklande ställer samt individens vilja att utbilda sig.

Om dimensioneringen av yrkesutbildningen bestäms genom statsrådets beslut och med stöd därav genom undervisningsministeriets beslut enligt vad som stadgas genom förordning.

Om dimensioneringen av varje enskild läroanstalt beslutar länsstyrelsen och huvudmannen med stöd av de beslut av statsrådet och undervisningsministeriet som avses i 3 mom. enligt vad som stadgas genom förordning.

Statsrådet beslutar om de kvantitativa målen för yrkesutbildningen enligt utbildningsområde, utbildningsstadium och språkgrupp enligt vad som stadgas genom förordning. I beslutet skall samhällets utbildningsbehov, de krav arbetslivet och utvecklingen av det ställer samt individens vilja att utbilda sig beaktas.

Läroanstaltens huvudman är skyldig att lämna de uppgifter som förutsätts av uppföljningen av yrkesutbildningen på det sätt som vederbörande ministerium bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 1997.

Antalet nybörjargrupper inom yrkesutbildningen för år 1997 godkänns endast för vårterminen.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.