

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2000 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete (RP 138/2000 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Arto Sulonen, undervisningsministeriet
- ordförande Ville Marjomäki och generalsekreterare Jyrki Ijäs, Finlands Folkhögskolförening rf
- tf. ombudsmannen Sinikka Sipilä, Finlands biblioteksörening
- sakkunnige Johan Hahkala, Finlands Kommunförbund
- ordförande Hannu Lilja, Opintokeskusseura.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete skall ändras.

Meningen är att fyraårsjusteringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall periodiseras över tre år på så sätt att hälften av justeringen tas in i statsbudgeten för 2001 och en fjärdedel av den totala justeringen

enligt nivån för 2001 i budgeterna för 2002 och 2003. Förslaget genomförs genom att lagen om statsandelar till kommunerna kompletteras med bestämmelser om periodisering som tillämpas under bestämda år.

De justeringar neråt som gjordes på 1990-talet på grund av statens sparåtgärder i de priser per enhet som ligger till grund för den statliga finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten skall gradvis avvecklas under 2001—2003. Detta skall gälla priserna per enhet per

elev och per studerande i grundläggande utbildning, gymnasier, yrkesutbildning och yrkeshögskolor, priserna per enhet per studerandedygn i riksomfattande idrottsutbildningscentrer, priserna per enhet per invånare för bibliotek samt priserna per enhet per undervisningstimme i medborgarinstitut och i grundläggande konstundervisning. Priserna per enhet inom utbildning som ordnas som fritt bildningsarbete i folkhögskolor och studiecentraler justeras redan 2001 i överensstämmelse med de verkliga kostnaderna per enhet.

Vidare föreslås lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet bli ändrad såtillvida att också grunderna för finansieringen av grundläggande yrkesutbildning, som ges i form av läroavtalsutbildning beaktas i kommunens finansiella bidrag till driftskostnaderna för undervisningen och biblioteksväsendet. Priset per enhet per årsverke, som ligger till grund för statsandelen till museerna, föreslås bli höjt. Syftet är dessutom att säkerställa att de särskilda

ekonomiska svårigheter som verkställigheten av lagen om statsandelar till kommunerna innebär för vissa kommuner kan vägas in i finansieringsunderstödet enligt prövning 2001.

Lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagen om fritt bildningsarbete föreslås dessutom bli kompletterade med bestämmelser om hur andelarna skall beräknas när det sker sådana ändringar i kommunindelningen som betyder att en kommun delas upp och uppgår i andra kommuner. Bestämmelserna är nödvändiga eftersom de lagfästa uppgifter som behövs för att räkna ut statsandelarna för kommundelarna inte är tillgängliga när statsandelsbeslutet skall fattas.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i samband med den. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2001.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Till den del som hänför sig till kulturutskottets behörighet föreslår regeringen att 65 § lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet skall ändras för att underdimensioneringen av priserna per enhet för undervisnings- och kulturväsendet skall kunna rättas till. Av ändringen följer att priserna per enhet höjs med i genomsnitt 5 procent 2001 och i genomsnitt 3 procent 2002. Priserna per enhet för 2003 beräknas utifrån de faktiska genomsnittliga kostnaderna enligt utbildningsform.

Nivåhöjningen av priserna per enhet ökar kommunernas finansiella bidrag till driftskostnaderna för undervisningen och biblioteksväsendet med totalt 600 miljoner mark 2001 och dessutom med totalt 362 miljoner mark 2002. Regeringens förslag leder till att priserna per enhet inom den grundläggande undervisningen 2001 stiger med i genomsnitt 6 procent, i gymnasiet med i genomsnitt 3 procent, inom den yrkesin-

riktade utbildningen och i yrkeshögskolorna med i genomsnitt 8 procent, i grundläggande konstundervisning och riksomfattande idrottsutbildningscentrer, som finansieras utifrån antalet undervisningstimmar, med i genomsnitt 6 procent och i medborgarinstituten med i genomsnitt 5 procent. Priserna per enhet i folkhögskolor minskar med 12 procent och i studiecentralerna med 15 procent. Priserna per enhet inom biblioteksväsendet sjunker med 1 procent.

Utskottet anser att regeringens förslag till åtgärder inom undervisnings- och kulturväsendet på det hela taget är positiva. De gör det möjligt att åtgärda inte minst eftersläpningen i priserna per enhet inom detta område.

Statsandelarna till biblioteken

Trots att statsandelarna för undervisnings- och kulturväsendet samt biblioteken står inför en genomsnittlig nivåhöjning på fem procent i priserna per enhet 2001, bestäms den statliga finansie-

ringen slutligt utifrån det faktiska antalet elever, studerande, undervisningstimmar och invånare. För biblioteken betyder detta att priset per enhet förändras i samma mån som huvudmännen för bibliotekstjänster 1999 de facto har använt pengar på att producera bibliotekstjänster jämfört med 1997. Enligt gällande beräkningsgrunder för statsandelarna minskar det genomsnittliga priset per enhet och invånare med en mark från årets nivå, dvs. till 228 mark per invånare. Detta beror på att bibliotekens proportionella andel vid huvudmännens resurstilldelning har minskat.

Med beaktande av beräkningsgrunderna för statsandelar föreslår utskottet ingen ändring i bestämmelserna om priserna per enhet för biblioteken. Utskottet vill i alla fall peka på att det genomgående draget i biblioteksväsendet hela 1990-talet ut har varit att användningen och utlåningen har ökat kraftigt, att datatekniken har nyttiggjorts i stor skala, att biblioteken har byggt ut sitt serviceutbud och att verksamheten har varit effektiv och ekonomisk. De finländska bibliotekens erkänt goda internationella rykte beror precis på dessa egenskaper och på att biblioteksnätet i olika delar av vårt glesbyggs land har utvecklats på ganska likartade villkor. Trots att biblioteken används flitigare än förut har kommunerna på 1990-talet skurit ner anslagen för inköp av nytt material, minskat på bibliotekens yrkesutbildade personal, lagt ner biblioteksenheter och dragit in bokbussar. I proportion till kommunernas totala driftsutgifter har bibliotekens utgifter på några år gått ner från ca 1,5—2 till ca 1 procent. Biblioteksstatistiken för 1998 antyder att samma långvariga trend fortsätter, nämligen att personalen och inköpen av nytt material minskar. Utskottet understryker kommunernas ansvar för att ordna biblioteksservice. Biblioteken i Finland fungerar effektivt och ekonomiskt, men i den kommunala organisationen utgör biblioteken en mycket liten förvaltning, där nedskurna anslag och inskränkta verksamhetsbetingelser snabbt leder till en avgörande försämring i tjänsteutbudet.

Under de senaste åren har en omfattande data-teknisk infrastruktur byggts upp i våra skolor och bibliotek. Det är viktigt att underhålla också

den, men under de kommande åren bör utvecklingen prioritera innehållsproduktionen och förstärka bibliotekens roll i utbyggnaden av datanät för kulturella tjänster.

För att bibliotekens verksamhet skall kunna säkerställas anser utskottet att biblioteken i statsbudgeten för 2001 absolut måste få ett anslag på minst 3 miljoner mark för utveckling av innehållsproduktionen. Detta förutsätter bl.a. utbildning av personalen.

Statsandelarna för folkhögskolor

Till skillnad från utbildningen i övrigt har priserna per enhet för folkhögskolor utifrån kostnadsuppgifterna för 1999 visat sig vara större än de verkliga kostnaderna. Av detta följer att priserna per enhet i folkhögskolorna 2001 minskar med 12 procent. Det är viktigt att vi har kvar ett omfattande nätverk av folkhögskolor, menar utskottet. De spelar en viktig roll i att se till att det finns ett visst intellektuellt kapital i hela landet.

Utskottet uppmärksammar att folkhögskolorna bidrog till inbesparningarna på 1990-talet bl.a. inom ramen för den studerandeveckokvot som årligen beviljas dem. Enligt vad utskottet har erfarit upprätthöll folkhögskolorna utbildningsutbudet och utbildningen inom det fria bildningsarbetet genom att producera 10—25 procent fler studerandeveckor än vad de hade beviljas statsandel för.

Med hänsyn till principerna för hela statsandelssystemet föreslår utskottet inga ändringar i priserna per enhet för folkhögskolorna. Där emot ser utskottet det som nödvändigt att det totala antalet studerandeveckor ses över i samband med statsbudgeten för 2001. I regeringens budgetproposition för 2001 är maximiantalet studerandeveckor 260 000. Det är nödvändigt att höja antalet så att det ligger närmare den verkliga prestationsvolymen, med minst 20 000 studerandeveckor.

Kulturutskottet kommer att föreslå finansutskottet att ovan noterade ändringar beträffande biblioteken och folkhögskolorna görs i budgeten för 2001.

Läroavtalsutbildningen

Regeringen föreslår att grunderna för finansiering av grundläggande yrkesutbildning i form av läroavtalsutbildning och andra former av grundläggande yrkesutbildning samordnas så att grundläggande yrkesutbildning i form av läroavtalsutbildning i likhet med annan grundläggande yrkesutbildning beaktas i grunderna för statsandelarna. De föreslagna ändringarna i finansieringen av läroavtalsutbildningen minskar kommunernas statsandelar med ca 158 miljoner mark 2001. Propositionen bygger på antagandet att det 2001 ordnas grundläggande yrkesutbildning i form av läroavtalsutbildning för 12 000 studerande och att priset per enhet per studerande är 30 577 mark. I motiveringen sägs att den grundläggande yrkesutbildningen i form av läroavtalsutbildning inte inverkar på utbildningens volym, eftersom det finansiella bidraget per kom-

muninvånare är lika stort i alla kommuner. Omfattningen av den utbildning som en enskild kommun ordnar inverkar således inte på kommunens finansiella bidrag. Utskottet understryker att utbildningsutbudet fortfarande måste vara så brett som möjligt med hänsyn till de lokala och regionala behoven. Det är viktigt att konsekvenserna av lagändringen för läroavtalsutbildningen följs upp och att åtgärder vid behov vidtas för att rätta till missförhållanden.

Utlåtande

Kulturutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att förvaltningsutskottet bör beakta det som framförs i detta utlåtande när det sätter upp sitt betänkande.

Helsingfors den 10 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Inkeri Kerola /cent
Irina Krohn /gröna
Markku Markkula /saml (delvis)
Margareta Pietikäinen /sv

Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /fkf
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd
Irja Tulonen /saml
Unto Valpas /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Leena-Kaisa Harkimo /saml (delvis)
Lauri Oinonen /cent (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

1 Priserna per enhet måste justeras till fullt belopp i början av 2001

Ett av de främsta målen med lagstiftningen om kommunernas statsandelar är att bibehålla kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten oförändrad. För att garantera detta föreskrivs det i statsandelslagstiftningen om en s.k. fyraårsjustering av statsandelarna och indexjusteringar som skall gardera kommunerna mot stegringar i kostnadsnivån. De kommuner där statsandelarna utgör en viktig bit i finansieringen av den kommunala servicen är också annars i behov av ekonomiskt stöd. Om fyraårsjusteringen periodiseras på det vis som regeringen föreslår och indexjusteringarna halveras går det inte längre att garantera en lika tillgång till service.

Därför framhåller vi att kostnadsfördelningen enligt statsandelslagen bör justeras till fullt belopp. Detta betyder en höjning på 12 procent i priserna per enhet för undervisningsväsendet.

Massmedierna har bidragit till uppkomsten av en oriktig bild inte minst när det gäller undervisningsväsendet av att fyraårsjusteringen av statsandelarna på något vis kompenserar kommunerna för de nedskärningar i statsandelarna som gjordes på 1990-talet. För undervisningsväsendet har bara föreslagits att de 1996 införda justeringarna neråt av priserna per enhet skall avvecklas. Gamla nedskärningar i statsandelarna,

som företagits 1996—1998, kommer över huvud taget inte att avvecklas.

2 Reformen inom finansieringen av läroavtalsutbildningen får inte godkännas utan eftertanke

För undervisningsväsendets vidkommande föreslås ett nytt finansiellt bidrag för kommunerna när det gäller läroavtalsutbildning. Det betyder att kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten förändras med 158 miljoner mark till nackdel för kommunerna. Det finansiella bidraget skulle också gälla kommuner som inte har någonting att göra med läroavtalsutbildningen. Om detta förslag går igenom äventyras insatserna för att utveckla läroavtalsutbildningen som ett alternativ till en yrkesinriktad grundexamen.

Vi anser att en principiell bedömning av den grundläggande utbildningen i form av läroavtalsutbildning, som ett led i relationen kommun—stat och i utbildningen för en yrkesinriktad grundexamen, inte får göras på detta sätt som en nödlösning i samband med statsbudgeten.

Åsikt

Vi framhåller därför

att kommunernas finansiella bidrag till läroavtalsutbildningen inte bör godkännas.

Helsingfors den 10 november 2000

Inkeri Kerola /cent
Tanja Karpela /cent

Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /fkf

