

Förvaltningsutskottets betänkande 24/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statsandelar till kommunerna och vissa lagar som har samband med den

Riksdagen remitterade den 22 oktober 1996 regeringens proposition 149/1996 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

Social- och hälsovårdsutskottet och kulturutskottet har i enlighet med beslut av riksdagen avgett utlåtande till utskottet. Utlåtandena (ShUU 12/1996 rd och KuUU 8/1996 rd) ingår som bilagor till detta betänkande.

Utskottet har hört statssekreteraren Rauno Saari vid statsrådets kansli, utredningsmannen Heikki Koski, regeringsrådet Arto Luhtala, konsultative tjänstemannen Matti Ollinkari och konsultative tjänstemannen Martti Kallio vid inrikesministeriet, budgetrådet Raija Koskinen vid finansministeriet, regeringsrådet Pekka Järvinen vid social- och hälsovårdsministeriet, biträdande avdelningschefen Simo Juva, lagstiftningsrådet Arto Sulonen och ekonomiplaneringschefen Matti Väisänen vid undervisningsministeriet, förvaltningsdirektören Kari Pitkänén vid utbildningsstyrelsen, överinspektören Ilkka Karjalainen vid skattestyrelsen, inspektionschefen Esa Pirilä och överinspektören Martti Stenman vid Statens revisionsverk, inspektionsrådet Mauri Lehmusto vid Statsrevisorernas kansli, forskningschefen Unto Häkkinen och specialforskaren Hannu Valtonen vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, äldre landssekreteraren Ilkka Virtanen vid länsstyrelsen i Nylands län, avdelningschefen Iiris Hyytinen vid länsstyrelsen i S:t Michels län, vice ordföranden Taito Lehmus vid Delegationen för zigenarärenden, vice ordföranden Pirkko Kiviniemi vid Riksomfattande handikapprådet, vice ordföranden Matti Saarinen vid Statens idrottsråd, finansdirektören Tapio Korhonen från Helsingfors stad, ekonomiplaneringschefen Marketta Nordman från Esbo stad, ekonomidirektören Anders Kaustinen från Vanda stad, finansdirektören Asko Koskinen från Tammerfors stad, ekonomiplaneringschefen Ari Hirvensalo från Jyväskylä stad, stadsdirektören Gustav

Skuthälla från Närpes stad, kommundirektören Jouni Mutanen från Siilinjärvi kommun, kommundirektören Arno Miettinen från Vichtis kommun, kommundirektören Jorma Kopu från Loimaa kommun, kommundirektören Tapani Tölli från Tyrnävä kommun, kommundirektören Jari Horttanainen från Tuupovaara kommun, kommundirektören Pentti Riihiluoma från Bötoms kommun, kommundirektören Jaakko Olenius från Merimasku kommun, kommundirektören Kyösti Juujärvi från Utajärvi kommun, kommundirektören Ahti Puumalainen från Juga kommun, ungdomsdirektören Seppo Savikuja från Kyrksläatts kommun, verkställande direktören Jussi-Pekka Alanen, vice verkställande direktören Timo Kietäväinen, utvecklingschefen Aino-Elina Mäkimattila och sakkunnige Jouko Heikkilä vid Finlands Kommunförbund, socialpolitiska sekreteraren Sinikka Näätäsaari vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, utbildningschefen Manu Altonen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, informatören Pirjo Tiippana vid Centralförbundet för socialskydd, ombudsmannen Markku Jalonen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, biträdande avdelningschefen Pentti Aho från Undervisningssektorns fackorganisation som företrädare för AKAVA-OS, utredaren Liisa Kähkönen vid Kommunsektorns fackförbund, första vice ordföranden Irja Seurujärvi-Kari och utbildningssekreteraren Ulla Aikio-Puoskari vid Sametinget, projektchefen Kerstin Ekman vid Finlands Idrott rf, rektorn Seija Toivonen vid Idrottsinstitutens förening, generalsekreteraren Reijo Viitanen vid Delegationen för ungdoms-ärenden, samkommundirektören Pekka Kolehmainen vid Länsi-Uudenmaan ammattikoulutusyhtymä, ekonomidirektören Reijo Turtiainen vid samkommunen för Nylands sjukvårdsdistrikt, förvaltningsdirektören Ilkka Kauppinen vid Helsingfors universitetscentralsjukhus, ekonomichefen Maarit Toveri vid Helsingin

liiketalouden ja hallinnon ammattikorkeakoulu, rektorn Pertti Törmälä vid Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu, biträdande direktören Tytti Vanto-Koivisto vid Ruutupuisto skola i Seinäjoki, teaterdirektören Jussi Helminen vid Tampereen Työväen Teatteri, teaterdirektören Lars Svedberg och ekonomidirektören Birger Hedberg vid Svenska Teatern samt ekonomichefen Christian Blom vid Unga Teatern. Dessutom har Hollola kommun, Jyväskylä landskommun och Konstkommissionen i Tavastehus län avgett skriftliga sakkunnigutlåtanden.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om statsandelar till kommunerna samt att lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och femton andra lagar ändras.

Vidare föreslås att statsandelarna 1997 minskas med 2 500 miljoner mark och 1998 med 1 300 miljoner mark. Minskningarna skall fördelas enligt förvaltningsområde i samma förhållande som de statsandelar som beviljades 1996. De skall vara lika stora per invånare i varje kommun. De föreslagna minskningarna grundar sig på behovet av att balansera statsekonomi. Dessutom minskas statsandelarna för 1997 i enlighet med vissa andra propositioner som hänför sig till budgetpropositionen för 1997. Dessa minskningar baserar sig på ändringar i kommunernas statsandelsåligganden och minskningar i kommunernas utgifter.

Lagen om statsandelar till kommunerna är dels en allmän lag och innehåller definitioner, procedurstadganden och övergångsstadganden som är gemensamma för statsandelslagstiftningen samt stadganden om ett förfarande med utjämning av statsandelarna utifrån skatteinkomsterna, dels en speciallag med bestämmelser om allmän statsandel och understöd enligt prövning.

I lagen om statsandelar till kommunerna stadgas dessutom att de genomsnittliga beloppen av statsandelarna eller de genomsnittliga belopp eller kostnader per enhet som utgör grunden för statsandelarna för de kalkylerade driftskostnaderna skall fastställas och justeras årligen samt om att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall bibehållas.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna bibehålls i princip sådan den är när lagen träder i kraft den 1 januari 1997. Den kalkylerade utgångspunkten utgörs av 1997 års statsandelar jämte ändringar minskade med 1998 års nedskärning i statsandelarna. Förändringen i kostnadsfördelningen i fråga om de uppgiftsbaserade statsandelarna skall följas upp utifrån de utredningar som staten och kommunerna gör tillsammans vart fjärde år.

Utjämningsgränsen för statsandelarna på basis av kommunernas skatteinkomster skall vara densamma som tidigare, 90 procent av de genomsnittliga kalkylerade skatteinkomsterna per invånare i hela landet. En kommun vars skatteinkomster underskrider den kalkylerade 90-procentsgränsen beviljas en utjämning av skatteinkomsterna som är lika stor som skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens egna skatteinkomster. Om kommunens kalkylerade skatteinkomster överstiger utjämningsgränsen 90 procent, minskas kommunens statsandelar med 40 procent av det överskjutande beloppet. Till skillnad från tidigare praxis skall minskningen dock vara högst 15 procent av kommunens kalkylerade skatteinkomster.

Den allmänna statsandelen förblir i grunden likadan som för närvarande. Kommunernas olika förhållanden beaktas i de fjärrorts-, skärgårds-, tätorts- och språktillägg som ingår i den allmänna statsandelen.

Övergångsstadgandena innehåller bestämmelser om vissa temporära arrangemang samt om att de ändringar som reformen för med sig skall införas gradvis. Övergångstiden skall vara fem år. Under denna tid skall effekten av förändringen vara $\pm$ 1 400 mark per invånare. Effekterna efter övergångsperioden skall utjämnas efter behov med hjälp av finansiella understöd enligt prövning.

I lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården föreslås en sådan ändring att statsandelen för driftskostnaderna för social- och hälsovården räknas ut som skillnaden mellan de uppgiftsbaserade kalkylerade kostnaderna och den självfinansieringsdel som baserar sig på kommunens invånarantal. Kommunens självfinansieringsandel per invånare är lika stor i alla kommuner. Dessutom ses flera av grunderna för beräkning av statsandelen över. Även vissa stadganden som gäller innehållet i och beredningen av den riksomfattande planen för social- och hälsovården föreslås bli ändrade.

I propositionen föreslås att systemet för finansiering av undervisnings- och kulturverksamheten skall omstruktureras. Enligt förslaget skall statsandelen till kommunerna för den utbildning som nu omfattas av systemet med betalningsandelar för elevernas hemkommuner samt för grundundervisningen i konst, biblioteksverksamheten och kommunernas kulturverksamhet räknas ut genom att en finansieringsandel som baserar sig på kommunens invånarantal dras av från grunden för statsandelen till kommunen, som i huvudsak uträknas på nuvarande sätt. Kommunens finansieringsandel per invånare är lika stor i alla kommuner. Genom detta förfarande utjämnas den belastning som kommunerna åsamkas av statsandelsåliggandena inom undervisnings- och kulturverksamheten. Kommunens finansieringsandel skall täcka alla de betalningsandelar för elevernas hemkommuner som kommunerna nu är skyldiga att betala till läroanstalternas huvudmän med stöd av antingen lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet eller någon annan lag. Systemet med betalningsandelar för elevernas hemkommuner föreslås samtidigt bli slopat.

Sättet att räkna ut de priser per enhet som ligger till grund för finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten förnyas till vissa delar. I anknytning till reformen av de studiesociala förmånerna för gymnasieelever och yrkesläroanstalternas elever föreslås att stadgandena om finansiering av skolskjutsar för gymnasieelever och yrkesläroanstalternas elever samt med vissa undantag de stadganden som gäller kalkylerad finansiering av kostnaderna för inkvartering för nämnda läroanstalters elever stryks i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Stadgandena om beviljande av finansiering och utbetalning av medel ändras så att medlen till alla delar beviljas och betalas till den läroanstalt som är ansvarig för verksamheten eller en annan huvudman för inrättningen. Vidare föreslås att stadgandena om statsandelssystemet för social- och hälsovårdens samt undervisnings- och kulturverksamhetens anläggningsprojekt ändras till vissa delar.

Till sist föreslås att giltighetstiden för lagen om konsolidering av kommuners ekonomi och om kommunutredning samt lagen om sammanslagningsunderstöd till kommuner förlängs med ett år.

De föreslagna lagarna avses bli behandlade i samband med budgeten för 1997 och träda i kraft vid ingången av 1997.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Regeringens proposition har som mål att göra statsandelssystemet klarare och ändra grunderna för bestämning av de uppgiftsbaserade statsandelarna så att de fördelas rättvist mellan kommunerna. Propositionen avser vidare att lägga en ny grund för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Regeringen avser att genomföra målen genom att väga in effekterna av de neddragningar i statsandelarna som gjorts 1993—1996 i statsandelsgrunderna och genom att ta in dels de nedskärningar som redan ingår i budgetpropositionen för 1997, dels de neddragningar som skall göras 1998 utifrån regeringens beslut i en ny lag.

Med hjälp av övergångsbestämmelser vill regeringen säkerställa att det ändrade systemet inte medför övermåttiga anpassningssvårigheter för någon kommun. Meningen är dessutom att systemet som helhet skall vara så klart och genomskådligt att varje kommun själv kan kontrollera sina statsandelar och att det skall sporra kommunerna till en förnuftig och långsiktig ekonomiförvaltning när det gäller att sköta de lagstadgade uppgifterna.

Regeringen avser att statsandelsreformen skall börja uppföljas 1997. På så sätt kan behövliga ändringar verkställas redan före den justering som finns inbyggd i systemet och som enligt propositionen skall göras vart fjärde år. Därmed kan ändringarna träda i kraft i början av 1999.

Utskottet förutsätter att regeringen noga ger akt på statsandelsreformens effekter och inriktning och vid behov snabbt överlämnar ändringsförslag i saken till riksdagen.

Utskottet förutsätter vidare att regeringen om två år från det statsandelsreformen träder i kraft lämnar en utredning till riksdagen om huruvida systemet fungerar och uppfyller sitt ändamål.

Lagen om statsandelar till kommunerna

Regeringen föreslår att lagen om statsandelar till kommunerna, som dels är en allmän lag som reglerar statsandelssystemet, dels är en speciallag, skall revideras i sin helhet. I den nya lagen föreslås gemensamma bestämnings- och procedurregler för det allmänna statsandelssystemet,

bestämmelser om att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall bibehållas, bestämmelser om en utjämning av statsandelarna med hänsyn till kommunernas ekonomiska kapacitet och behövliga bestämmelser om en övergång till det nya systemet. Vidare skall där ingå bestämmelser om allmänna statsandelar och behovsprövade understöd. Grunderna för fastställande av statsandelar skall anges i lagen.

Den gällande kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall enligt regeringens förslag bibehållas genom bestämmelser om årliga justeringar och utredningar av kostnadsfördelningen vart fjärde år. Utvecklingen i kostnadsfördelningen utreds vart fjärde år för hela landet och mellan staten och kommunerna i sin helhet. Då justeras också de genomsnittliga markbeloppen och priserna per enhet som ligger till grund för de uppgiftsbaserade statsandelarna.

Utskottet finner det viktigt att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna inte heller i förlängningen ändras. Vidare anser utskottet att indexjusteringarna i statsandelarna skall göras till fullt belopp.

Ett nytt inslag i statsandelsgrunderna är att hänsyn skall tas till urbaniseringsfaktorer. Kostnaderna för trafik, inte minst kollektivtrafik, föreslås bli ersatta genom ett tätortstillägg som bakas in i den allmänna statsandelen. De kommuner skall ha rätt till tätortstillägg som har mer än 40 000 invånare i sin tätort. Enligt förslaget betalas tillägget utifrån kommunens totala befolkningsunderlag. På denna punkt uttrycker utskottet sin oro över frånan av statligt stöd för underhåll av enskilda vägar. Det menar att stöd för anläggande och underhåll av enskilda vägar kunde genomföras till exempel med ett särskilt budgetanslag.

Regeringen framhåller i sin proposition att när det nya systemet införs är meningen att undvika oskäligt stora ändringar i statsandelarna till enskilda kommuner, vilket skall ske med hjälp av en övergångsperiod på fem år. På grund av systemomläggningen kommer statsandelarna till enskilda kommuner 1997 och 1998 varken att öka eller minska med mer än 200 mark per invånare och år. Efter övergångsperioden kommer eventuella svårigheter att anpassa sig till ändringen att jämnas ut med hjälp av ett behovsprövat finansiellt understöd.

Under 1997—1999 skall behovsprövade bidrag beviljas med hänsyn till de särskilda ekonomiska svårigheter som kommunerna kan åsamkas av att den aktuella lagen verkställs.

Utskottet framhåller att eftersom de föreslagna grunderna för fastställande av statsandelar till kommunerna innebär betydande ändringar i statsandelarna till ett flertal kommuner, måste dessa förändringar jämnas ut med hjälp av behovsprövat finansiellt understöd som bör riktas till de kommuner som har det sämst ställt och som i samband med reformen råkar i de största ekonomiska svårigheterna.

Vad gäller de behovsprövade finansiella understöden hänvisar utskottet till ett utlåtande från Statens revisionsverk till utskottet den 13 november 1996, där verket föreslår en avsevärd ökning av de behovsprövade finansiella understöden för övervägande. Utskottet menar att det i och för sig finns ett visst behov av ökade behovsprövade statsunderstöd. Däremot bör en eventuell ökning av de behovsprövade statsbidragen inte finansieras inom systemet på så sätt att den allmänna statsandelen skärs ner.

Enligt en utredning från inrikesministeriet den 22 november 1996 kommer nettoeffekten av en utjämning utifrån kommunernas skatteintäkter (utjämningstillägg och utjämningsavdrag) att minska statens utgifter till nackdel för kommunerna med ca 80 miljoner mark 1998 och med ca 20 miljoner mark 1999. Besparingen i statsandelar kunde därför enligt utskottets mening användas till att öka de behovsprövade statsbidragen utan att det försvagar statens ekonomi. De behovsprövade understöden bör i så fall koncentreras till 1998. Utskottet anser att de behovsprövade understöden i fortsättningen bör förvandlas till ett reservationsanslag, vilket skulle göra det lättare för kommunerna att förbereda sig för akuta förändringar i den kommunala ekonomin.

Utskottet framhåller att kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatt fortfarande fastställs enligt fördelningsgrunderna för 1991—1992. Förändringar som inträffat därefter i näringsstrukturen har inte vägts in och därmed svarar kommunernas skatteandelar inte mot den rådande situationen. Å andra sidan räknas den fastighetsskatt som s.k. kraftverkskommuner får från sina kraftverk i sin helhet som inkomst för kommunen vid ett utjämningsförfarande som bygger på skatteinkomsterna. Slutresultatet är enligt utskottets mening orättvist, eftersom kraftverksbyggande orsakar bestående olägenheter för samhället och dessutom betyder fortgående extra kostnader för kommunerna.

Utskottet förutsätter att regeringen i brådskande ordning utreder möjligheterna att införa rättvisare grunder för fördel-

ning av samfundsskatten och samtidigt utreder vilket slag av bestående olägenheter kraftverk medför för kraftverkskommuner samt att den vidtar behövliga korrigeringsåtgärder utifrån utredningarna.

Lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

Revideringen av statsandelssystemet för social- och hälsovården har enligt utskottet helt godtagbara utgångspunkter. En statsandel som betalas ut direkt till kommunerna ger ett genomblickbart system, som medger en jämförelse mellan kommunerna och är helt neutralt vad verksamhetsområdena beträffar.

Den statsandelsfinansierade verksamheten fullföljer i betydande omfattning medborgarnas grundläggande rättigheter. Det centrala lagrummet med tanke på den kommunala social- och hälsovården är i detta avseende 15 a § 3 mom. regeringsformen, där det sägs att det allmänna skall tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjen och andra som svarar för omsorgen om ett barn så att de kan trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Dessa åligganden, som delvis är subjektiva rättigheter enligt vanlig lagstiftning, måste passas ihop med det kommunala självstyret. Vad gäller de subjektiva rättigheterna har kommunen dessutom i stor utsträckning framtagit möjligheten att pröva vilka tjänster den ordnar. Genom praxis uppstår standarder, som måste anses bestämma miniminivån i samtliga kommuner i landet och som i princip övervakas av grundskyddsnämnden. Enligt utskottet kan man fråga sig om tjänsterna längre uppfyller ovan angivna minimikrav.

En bidragande orsak till denna utveckling är utan tvivel att statens bidrag till finansieringen av den kommunala servicen på grund av nedskärningarna i statsandelarna och vissa omstruktureringar har minskat till under en fjärdedel inom social- och hälsovården, jämfört med att de tidigare utgjorde inemot hälften. Om de stora kommunvisa ändringar som en omläggning av systemet oundvikligen för med sig genomförs i snabb takt kan de få onödigt radikala konsekvenser i enskilda kommuner. Trots att det kommunala självstyret betyder att tjänsterna varierar från kommun till kommun, får detta dock inte leda till oskäligena skillnader i jämlikheten mellan medbor-

garna. Av bland annat denna orsak anser utskottet det ytterst viktigt att konsekvenserna av statsandelsreformen för serviceproduktionen kontinuerligt följs upp också i fråga om social- och hälsovården, framför allt inom specialomsorgen, mentalvårdsarbetet och missbrukarvården, och att behövliga åtgärder omedelbart vidtas för att få till stånd en ändring.

Ett statsandelssystem som på centrala punkter bygger på invånarunderlaget reagerar långsamt och med en viss eftersläpning på en ökning eller minskning av kommunens befolkning. Särproblemen i dessa kommuner med antingen flyttningsförlust eller flyttningsvinst bör uppmärksammas. Samtidigt gäller det att söka metoder att hindra en starkare flyttningsrörelse.

Det är viktigt att följa upp grunderna för statsandelen till social- och hälsovården för att systemet skall behandla kommunerna lika vad gäller tjänstebehov och förhållanden och för att invånarna inte omotiverat skall särbehandlas i förhållande till varandra. Ett särskilt behov föreligger att följa konsekvenserna av vissa faktorer i anknytning till inkomstnivån, könsstrukturen, näringsstrukturen, kvinnors förvärvsarbetsfrekvens, studier, sjukfrekvens, arbetslöshet och kommunens perifera läge. Om det visar sig nödvändigt bör åtgärder med det snaraste vidtas för att se över dem. Likaså bör statsandelsgrunderna i gruppen 0—6 år följas upp för att efterfrågan på tjänster skall kunna anpassas till den behövliga finansieringen.

När det gäller statsandelen för socialvård för gruppen 0—6 år har sakkunniga som utskottet hört bland annat påpekat att statsandelen på denna punkt bör relateras till antalet 0—6-åringar i kommunen. Av ett utlåtande till utskottet från social- och hälsovårdsministeriet den 22 november 1996 framgår att när kostnadsutredningar gjorts har det visat sig att i synnerhet förvärvsfrekvensen inom servicebranschen, men även inom industrin, påverkar dagvårdskostnaderna. Ministeriets utredning gäller dock enligt vad utskottet förstått tiden innan den subjektiva dagvårdsrätten trädde i kraft och därför anser utskottet att statsandelsgrunderna på denna punkt noga bör följas upp och om så behövs omedelbart rättas till.

Utskottet konstaterar att respektive kommuner blir tvungna att stå för sjukvårdskostnaderna för utlänningar som på grund av en trafikolycka här eller av någon annan orsak utnyttjar sjukvårdstjänster, om dessa utlänningar kommer från länder som Finland inte ingått avtal om

social trygghet med eller har överenskommit om något annat arrangemang. Kostnaderna kan belöpa sig till avsevärda belopp.

För att snabba på uppföljningen av de grunder som avgör storleken av statsandelarna för social- och hälsovården föreslår utskottet att 18 § 3 mom. lagen om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården ändras så att kostnadsfördelningen utreds vartannat år i stället för vart fjärde år som regeringen föreslagit. Detta är angeläget i synnerhet för att kommunernas uppgiftsbörda vuxit avsevärt under de senaste tiderna bland annat som en följd av en större dagvårdsskyldighet och ändringar i utkomstskyddet för arbetslösa. Vid statsandelsbedömningen bör det vara möjligt att snabbare än vad som förslagits väga in inte bara den förestående ändringen i befolkningsstrukturen utan också arbetslöshetssiffrorna och deras verkningar på migrationen.

Principen bör vara att ändringarna i arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna bevakas och att de beaktas när statsandelssystemet justeras. Det är också viktigt att följa andra ändringar i lagstiftningen med faktiska konsekvenser för kommunernas uppgifter. Till exempel neddragningarna i primära sociala förmåner och de pensionspolitiska besluten om rehabilitering inverkar på kommunernas uppgifter utan att de vägs in i statsandelarna. Också ändringar i motsatt riktning är möjliga. Systemet bör ses över på denna punkt.

Utskottet förutsätter att regeringen inom 1997 lämnar en proposition om ett system för utjämning av exceptionellt stora kostnader för barnskydd samt vård av utlänningar och speciellt gravt handikappade.

Den kraftiga tillväxten i utgifterna för utkomststöd har väckt en bred debatt om att den s.k. normerade delen av utkomststödet bör lyftas över från kommunerna till staten. Något avgörande i saken har inte fattats och därmed råder en fortsatt oklarhet i prövningen och bedömningen av statsandelar. Det vore viktigt att det snabbt fattades ett beslut om den normerade delen av utkomststödet helt skall föras över på staten eller inte.

Servicesystemet finns till för att tillgodose medborgarnas behov och för att förbättra deras arbets- och livsvillkor. Därför bör detta vara den principiella utgångspunkten för statsandelssystemet, trots att också finansiella och i mindre grad organisatoriska frågor delvis berör medborgarna

i ett system som bekostas med skattemedel. Det bör dock understrykas att det även i ett finansiellt system i första hand gäller att ta hänsyn till användarnas behov och att det behövs en effektiv och ekonomisk, men samtidigt serviceinriktad tjänsteapparat för att klara av denna uppgift.

Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

Regeringen föreslår omstruktureringar i finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten. Grundskolor, gymnasier, vuxengymnasier, yrkesläroanstalter, specialyrkesläroanstalter, yrkeshögskolor, yrkesinriktad grundutbildning vid musikläroanstalter, grundutbildning i konst, kommunala bibliotek och kommunal kulturverksamhet skall ses som ett enda komplex när statsandelarna räknas ut. Komplexet täcker den del av undervisningsverksamheten som kommunerna enligt gällande lag måste bidra till i form av betalningsandelar för hemkommunerna oavsett om de ordnar med undervisningen själva eller inte. Dessutom räknas grundundervisning i konst, som enbart hör till den kommunala sektorn, in. Detsamma gäller kommunala bibliotek och nära anknytande kommunal kulturverksamhet.

Utöver detta har kommunerna möjligheter att få statsandel enligt sina egna uträkningskriterier för kostnaderna för undervisningsverksamhet som de enligt lag inte behöver betala någon andel till hemkommunerna för. Det betyder att statsandelen för annan utbildning än yrkesutbildning vid folkhögskolor och musikläroanstalter räknas ut separat. Också statsandelen för kommunala museer, teatrar och orkestrar räknas ut särskilt. Detta är motiverat eftersom denna typ av konstinstitutioner i regel betjänar större områden än en enda kommun. Dessutom är privata samman slutningar och stiftelser ofta huvudmän för institutionerna.

Utskottet framhåller att reformen ger kommunerna stora möjligheter att ordna verksamhet på ett lämpligt sätt i ett längre perspektiv. Kommunerna får större rätt att själva bestämma om allokeringen av statsandelarna. Utskottet påpekar vidare att kommunerna har en viktig uppgift i att ordna utbildning. Det är viktigt att kommunerna satsar på utbildning för att alla skall ha tillgång till god utbildning på lika villkor. Denna princip gäller särskilt glest befolkade orter på landsbygden. Vidare är det angeläget att små yrkesskoleenheter får vara kvar, eftersom de bi-

drar till tillgången till utbildning på jämlika villkor.

Det är viktigt att det klart och tydligt och i god tid informeras om kalkyler och beslut som gäller kriterierna för och finansieringen av statsandelarna. Detta gagnar både kommunerna och huvudmännen.

För de funktioner som hemkommunen är skyldig att betala för samt för grundundervisning i konst och för bibliotek bestäms statsandelen utifrån skillnaden mellan grunden för kommunernas statsandel uträknad enligt priset per elev och grunden för kommunens finansiella andel i mark enligt invånarantalet. Den del kommunerna skall betala räknas ut enligt de nuvarande olika stora procentsatserna för statsandelarna dels för undervisning och bibliotek, dels för kulturell verksamhet och grundundervisning i konst. Priserna per enhet kommer huvudsakligen att räknas ut på samma sätt som tidigare.

Utskottet accepterar uppbyggnaden av finansieringen när det gäller undervisning. Tack vare att den finansiella delen per invånare är lika stor för alla kommuner jämnas kommunernas belastning på grund av den statsandelsbaserade undervisnings- och kulturverksamheten ut. Förslaget understryker på denna punkt även det faktum att eleverna har fria händer att söka in till de läroanstalter de själva vill. Om en elev söker in till någon annan skola än en av kommunens läroanstalter påverkar det inte kommunens betalningsbörda, vilket fallet har varit hittills med de särskilda betalningsandelarna för elevernas hemkommuner.

Enligt propositionen skall finansieringen enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet numera också kunna beviljas och betalas ut över hela linjen till den läroanstalt som ordnar verksamheten eller någon annan huvudman. Enligt gällande lag ges statsandel ut till elevernas hemkommuner för grundskola, skolor som ersätter grundskolan samt för gymnasier, vuxengymnasier, yrkesläroanstalter och yrkeshögskolor med en kommun eller samkommun som huvudman.

Utskottet tillstyrker förslaget när det gäller att ordna och utveckla utbildningen. Här bör noteras att samkommunerna spelar en viktig roll i vårt land för den yrkesinriktade utbildningen. Samkommunerna står för hela 70 procent av den yrkesinriktade utbildningen. I och med att medlen nu skall ges och betalas ut direkt till huvudmannen kan den tungrodda administrationen till följd av att hemkommunernas betalningsandelar

har lagts till statsdelen för elevernas hemkommun slopas. I och för sig ändras huvudmannens och hemkommunernas ekonomiska situation räknat i nettobelopp inte av att hela statsandelsbeloppet börjar betalas ut till huvudmännen i stället för till elevernas hemkommuner.

Flera av de sakkunniga har dock uttryckt sin oro över hur huvudmannamodellen kommer att omsättas i praktiken när det gäller statsandelarna för undervisning. Det har befarats att den befintliga, entydiga modellen med att statsandelarna inom samtliga områden i regel ges ut till kommunerna frångås. Enligt propositionen ges hela statsandelen ut till läroanstalter med samkommuner, privata aktörer och staten som huvudmän. Därigenom behöver kommunerna inte längre sinsemellan betala ersättningar till elevernas hemkommuner. På en del håll har denna lösning ansetts försämra kommunernas genom självstyrelse förvärvat rätt att komma överens om kostnadsfördelningen tillsammans med de läroanstalter som de är huvudmän för. Detta i sin tur har lett till farhågor om att samkommuner till och med kan lösas upp. Enligt vissa bedömningar finns det risk för att denna så kallade huvudmannamodell inte medger att statsandelar ges ut till elevernas hemkommuner. Enligt samma bedömningar går det inte längre att göra jämförelser av kommunernas kostnader och bidrag till utbildnings- och kulturväsendet.

Enligt en utredning från undervisningsministeriet den 22 november 1996 kommer ministeriet att begära uppgifter om det totala antalet elever per hemkommun vid läroanstalterna och utarbeta jämförande rapporter för kommunerna.

Enligt uppgifter till utskottet minskar inte kommunernas andel av utbildningen av att statsandelarna beviljas och betalas ut direkt till huvudmännen. Å andra sidan har det faktum lyfts fram att representanterna i samkommuner och andra kommunala samarbetsorgan väljs av kommunerna själva. Slutsatsen har därför varit att kommunernas intressen tillgodoses i beslutsprocessen, eftersom kommunerna äger samkommunerna och andra liknande organ. Utskottet anser dock att det noga bör följas upp hur denna reglering fungerar.

Utskottet förutsätter därför att det följs upp hur den nya ordningen med att medlen beviljas och betalas ut till samkommuner och privata huvudmän fungerar och om den tjänar sitt syfte och att lagstiftningsåtgärder vid behov vidtas omedelbart.

Enligt propositionen kommer beräkningskriterierna för priser per enhet i stort sett att vara oförändrade för de olika typerna av läroanstalter. Utskottet påpekar dock att priserna behöver justeras. På grund av framför allt behovet av besparingar inom statsekonomi motsvarar priserna per enhet inte de faktiska kostnaderna i alla hänseenden. Priserna per enhet har dock en viss vägledande effekt när det gäller de kommunala huvudmännens verksamhet, och privata huvudmän måste följa de priser som statsandelen bygger på. Det är därför viktigt att priserna per enhet motsvarar de faktiska kostnaderna.

Enligt propositionen kommer priserna per enhet att ses över vart fjärde år. Utskottet menar att en sådan jusering medför flera problem. Det går att snedvrیدا priset per enhet till fördel för vissa examina genom att slå ihop examina och koncentrera många inköp till det första året. En alltför lång intervall bromsar upp en vettig utveckling, eftersom kostnaderna för ett enda år bestämmer villkoren för flera år framåt. Detta kan fördröja avvecklingen av volymen för till exempel utbildning som har ett högt pris per enhet, men spelar en obetydlig roll för kommunen. Utskottet anser att priserna per enhet bör ha en viss vägledande effekt inom utbildningsområdet. De bör därför ses över vart annat år i stället för vart fjärde år som regeringen föreslår. Utskottet föreslår att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om ändring av lagen om folkhögskolor med statsandel, lagen om ändring av lagen om idrottsutbildningscentrer med statsandel och lagen om skolan Anna Tapion koulu ändras i enlighet med detta.

Dessutom uppmärksammar utskottet graderingen av priserna per enhet för yrkeshögskolor. Utbildningen och examina kostar inte lika mycket inom alla utbildningsområden. Detta bör vägas in i graderingen av priserna.

Statsandelarna för teatrar regleras i 9 e och 25 §§ lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Enligt förslaget fastställer undervisningsministeriet årligen priset per enhet för teatrar utifrån antalet kalkylerade årsverken och inom gränserna för statsbudgeten. Utskottet påpekar att regeringen enligt budgetpropositionen för 1997 under de närmaste åren inte har för avsikt att ytterligare utöka antalet årsverken för teatrar och orkestrar efter nästa år.

Enligt en utredning från undervisningsministeriet kommer antalet årsverken som statsandelen för teatrar och andra konstitutioner baserar sig på att fastställas årligen inom ramen för en samlad kvot i budgeten. I mån av möjlighet fattas

besluten med hänsyn till den faktiska utvecklingen i konstitutionernas årsverken. Här spelar bland annat också huvudmannens egna satsningar och övriga inkomster in. Enligt undervisningsministeriet beror fluktuationer i de enskilda konstitutionernas årliga kalkylerade årsverken på omständigheterna ovan.

Utskottet anser att teatrar arbetar inom en konstform som kräver flexibilitet också vad gäller årsverken. Därför bör antalet årsverken ses över årligen med hänsyn till förändringarna inom teaterområdet.

Beträffande idrott och ungdomsarbete är det positivt att regeringen i lagförslagen 18 och 19 föreslår att kommunerna skall använda statsandelarna enligt dessa lagar för ändamål som avses i 5 § idrottslagen och 2 § lagen om ungdomsarbete, anser utskottet.

Detaljmotivering

Lag om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

18 §. Utskottet föreslår att 18 § 3 mom. ändras så till vida att kostnadsfördelningen utreds vart annat år (*justeringsår*). Det är behövligt för att ett fyra års intervall mellan två utredningar av kostnadsfördelningen är en alltför lång tid när det inträffar snabba förändringar i tjänsterna och deras kostnader.

Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

För sjukhusskolornas vidkommande betyder den föreslagna statsandelsreformen att om den nuvarande debiteringsmöjligheten frångås blir sjukhusskolorna tvungna att förhandla särskilt med varje elevs hemkommun och att det för vissa elever till och med kan bli fråga om att kommunen måste förbinda sig att betala. Elevomsättningen är stor i sjukhusskolorna och eleverna kommer från många kommuner. Dessutom omfattar undervisningsgrupperna vid en och samma sjukhusskola patienter av högst varierande slag, som till följd av sin sjukdom och sina personliga behov ställer alldeles särskilda krav på undervisningen. För i synnerhet psykiatriska och barn-neurologiska patienter räcker det inte enbart med vanlig undervisning utan undersökningarna och vården kräver omfattande skoldiagnostiska insatser samt konsultationer med såväl central-sjukhuspersonalen som lärarna och övrig under-

visningspersonal i barnets eller den ungas hemkommun. Ofta är utbyte av information och erfarenheter samt samplanering ett absolut måste för att barn och unga skall klara sig efter sjukhusvistelsen. Å andra sidan är lärarna vid sjukhusskolorna aktivt engagerade i individuella uppföljningar under en längre tid, konsultationer och förebyggande av problem. I praktiken har sjukhusskolorna debiterat inte bara för egentliga skoldagar utan också för senare åtgärder och konsultationer enligt ett fastslaget prestationspris.

Utskottet föreslår därför att det i lagförslaget skrivs ut att kommuner som tillhandahåller sjukhusundervisning har rätt att debitera enligt de faktiska kostnaderna. För att lagfästa hemkommunens betalningsskyldighet föreslår utskottet till innehållet en ny 40 a § i stället för den 40 a § som föreslås bli upphävd.

9 §. I och med att kulturutskottet avbröt behandlingen av RP 156/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om studiesociala förmåner för yrkesläroanstaltens elever och till lag om upphävande av 26 d § gymnasielagen måste statsandelen för yrkesläroanstaltselevernans inkvarteringsförmån bibehållas bland statsandelarna för undervisnings- och kulturväsendet. Utskottet föreslår att 9 § 4 mom. 1 punkten ändras i enlighet med detta.

12 §. Utskottet föreslår att 12 § 1 mom. ändras på den punkten att de priser per enhet som ligger till grund för statsandelen justeras vartannat år i stället för vart fjärde år utifrån de faktiska kostnaderna. På så sätt anpassar sig priserna per enhet snabbare till eventuella förändringar i verksamheten och kostnaderna.

13 §. Utskottet föreslår att 1 mom. ändras. Vad gäller motiveringen hänvisas till det som uttalats om 12 §.

14 §. Utskottet föreslår en ändring i 14 § 1 mom. För motiveringens vidkommande hänvisas dels till vad som uttalas om 9 §, dels till vad som uttalas om 12 §. Vidare uppmärksammar utskottet att meningen är att bestämma genom förordning om en gradering av priserna per enhet och kommun, varvid huvudmannaskap för ett högstadium under vissa förutsättningar kan motivera en höjning.

14 a §. Utskottet föreslår att 14 a § 1 mom. ändras. Vad gäller motiveringen hänvisar utskottet till det som uttalats om 12 §. Vidare påpekar utskottet att det finns ett tekniskt fel i föreslagna 14 a § 1 mom. och därför föreslår det en ändring av lydelsen.

15 §. Utskottet föreslår att 15 § 1 mom. i lagen ändras. För motiveringens vidkommande hänvisas till det som uttalats om 12 §.

16 §. Utskottet föreslår en ändring i 16 § 1 mom. Vad gäller motiveringen hänvisas till det som uttalats om 12 §.

19 §. Utskottet föreslår att 19 § 1 mom. ändras. För motiveringens del hänvisas till vad som uttalats om 9 §.

23 §. Utskottet föreslår en ändring i 23 § 2 mom. Vad gäller motiveringen hänvisas till det som uttalats om 12 §.

28 §. Regeringen föreslår en helt ny lag om statsandelar till kommunerna. I 7 § föreslås bli stadgat om utjämning av statsandelen utifrån skatteintäkterna. I den gällande lagen om statsandel till kommunerna (688/92) stadgas det om samma sak i 9 §. I den gällande lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet hänvisas i 28 § 1 mom. om statsandelsskalan för anläggningsprojekt, sådant detta moment lyder i lag av den 18 december 1995 (1448/95), till 9 § i den lag om statsandelar till kommunerna som föreslås bli upphävd. Utskottet föreslår därför att hänvisningen i 28 § flyttas över till 7 § i den nya lagen om statsandelar till kommunerna.

Ikraftträdelsestadgandet. Utskottet föreslår att 2 och 3 mom. i ikraftträdelsestadgandet ändras och att 9 mom. stryks. För motiveringens vidkommande hänvisar utskottet till vad som uttalas om 9 §.

Lag om ändring av lagen om folkhögskolor med statsandel

12 §. Utskottet föreslår att 12 § 2 mom. ändras. För motiveringens vidkommande hänvisas till vad som uttalas om 12 § i lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Ikraftträdelsestadgandet. Utskottet föreslår en ändring i 2 mom. i ikraftträdelsestadgandet. Vad gäller motiveringen hänvisas till vad som uttalas om 12 § i lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Lag om ändring av lagen om idrottsutbildningscentrer med statsandel

12 §. Utskottet föreslår en ändring i 12 § 2 mom. För motiveringens vidkommande hänvisar utskottet till det som uttalats om 12 § lagen

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Ikraftträdelsestadgandet. Utskottet föreslår en ändring i 2 mom. i ikraftträdelsestadgandet. För motiveringens vidkommande hänvisas till vad som uttalas om 12 § i lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Lag om ändring av lagen om skolan Anna Tapion koulu

4 §. Utskottet föreslår att 4 § 1 mom. ändras. För motiveringens vidkommande hänvisas till vad som uttalas om 12 § lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Det är nödvändigt att ändra den i lagen nämnda procentuella ersättningen från 50 till 45 procent för att finansieringen av skolan skall bibehållas oförändrad. I och med att inkvarteringsförmånen bibehålls inom yrkesutbildningen stiger det riksomfattande medeltalet av priserna per enhet per elev som vägts med elevantalet vid läroanstalter för huslig ekonomi i motsvarighet till inkvarteringskostnaderna.

Lag om ändring av 8 och 18 §§ lagen om studiecentraler

Lagrubriken. Utskottet föreslår att rubriken justeras så till vida att där inte nämns de paragrafer som skall ändras, eftersom de kommer att vara fler än två.

11 §. Utskottet föreslår att 11 § 2 mom. ändras. För motiveringens vidkommande hänvisas till vad som uttalas om 12 § lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Ikraftträdelsestadgandet. Utskottet föreslår en ändring i 2 mom. i ikraftträdelsestadgandet. Vad gäller motiveringen hänvisas till det som uttalas om 12 § lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Med hänvisning till det ovan anförda och propositionens motivering föreslår utskottet vördsam

att lagförslagen 1—3, 6—12 och 17—20 i propositionen godkänns utan ändringar och

att lagförslagen 4, 5 samt 13—16 i propositionen godkänns sålydande:

4.

Lag

om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 3 augusti 1992 om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) 6 § 1 mom. 4 punkten och 3 mom. samt 19 §,

ändras 2 §, 6 § 1 mom. 3 och 6 punkten, 7, 8 och 10—12 §§, rubriken för 13 § och 13 § 1 mom., 14—16 och 18 §§, 29 § 1 mom., 30 § 1 och 3 mom., 31 § 1 och 2 mom., 32 och 33 §§, 34 § 1 mom. samt 37 och 42 §§,

av dessa lagrum 12 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 18 december 1995 (1446/95), 33 § sådan den lyder i sistnämnda lag och 34 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 17 december 1993 (1207/93), samt

fogas till lagen en ny 16 a §, en ny 17 § i stället för den 17 § som upphävts genom lag av den 18 december 1995 och till 29 § ett nytt 3 mom. som följer:

2,6—8 och 10—17 §§
(Såsom i regeringens proposition)

18 §

Bibehållande av kostnadsfördelningen

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Kostnadsfördelningen utreds *vertannat* år (*justeringsår*). Om den genomförda kostnadsfördelningen beräknad på riksnivå för året före justeringsåret skiljer sig från situationen enligt 1 mom., skall beloppen av statsandelarna justeras så att kostnadsfördelningen återgår till nivån enligt 1 mom. vid ingången av året efter justeringsåret. Om uppgifterna för året före justeringsåret då inte är tillgängliga, används uppgif-

terna från föregående år. I samband med utredningen av kostnadsfördelningen kan den inbördes avvägningen av bestämningsgrunderna för statsandelen ändras så att den motsvarar de förändringar som inträffat i servicebehovet.

29—34, 37 och 42 §§
(Såsom i regeringens proposition)

5.

Lag

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 3 augusti 1992 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (705/92) 11, 18, 20 och 21 (*utesl.*) §§,

av dessa lagrum 18 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 26 juli 1993 (718/93) och 21 § sådan den lyder i lag av den 18 december 1995 (1448/95) (*utesl.*),

ändras 1 och 2 §§, det inledande stycket i 3 § samt 1 och 4 punkten, rubriken för 2 kap., 6, 7, 7 a, 8—10, 12 och 13 §§, 14 § 1 mom., 14 a § 1 mom., 15 § 1 mom., 16 § 1 mom., det inledande stycket i 19 §, rubriken för 3 kap., 23—25 §§, 28 § 1 mom., 39 §, 40 § 1—4 mom., 40 a, 41 och 43 §§, 44 § 1 mom. samt 45 §,

av dessa lagrum 6 § sådan den lyder delvis ändrad genom *lagar* av den 22 december 1993 och (*utesl.*) den 3 mars 1995 (1454/93 och 261/95), 7 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda *lagar* av den 26 juli 1993 och den 3 mars 1995, 7 a §, 14 § 1 mom. och 40 § 2 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 26 juli 1993, 8 § sådan den lyder ändrad genom nämnda *lagar* av den 26 juli 1993, den 22 december 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995, 9 § sådan den lyder ändrad genom nämnda *lagar* av den 26 juli 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995, 12 § sådan den lyder i lag av den 17 juli 1995 (958/95), 14 a § 1 mom. och det inledande stycket i 19 § sådana de lyder i nämnda lag av den 3 mars 1995, 24 och 40 a §§ sådana de lyder i nämnda lag av den 22 december 1993, 39 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda *lagar* av den 26 juli 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995 samt genom lag av den 29 december 1994 (1456/94), 28 § 1 mom. samt 40 § 1, 3 och 4 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 18 december 1995 samt 45 § sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag,

fogas till 3 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 3 mars 1995 ett nytt 2 mom., till lagen nya 9 a—9 f §§, till lagen ett nytt 2 a kap., till vilket samtidigt flyttas 10, 12—14, 14 a, 15, 16, 16 a, 17 och 19 §§, till 14 §, sådan den lyder i nämnda lag av den 26 juli 1993, ett nytt 4 mom., till 14 a §, sådan den lyder i nämnda lag av den 3 mars 1995, nya 3 och 4 mom., till 15 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993, ett nytt 3 mom., till 16 §, sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag, ett nytt 3 mom., till 19 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 3 mars 1995, en ny 1 a-punkt samt till lagen en ny 24 § som följer:

1—3 §§
(Såsom i regeringens proposition)

2 kap.
Finansiering av driftskostnader

6—8 §§
(Såsom i regeringens proposition)

9 §

Kommunens finansieringsandel av driftskostnader som gäller undervisningsverksamhet och bibliotek

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

Till kommunens finansieringsandel adderas årligen

1) det belopp som fås när de betalningsandelar för elevernas hemkommuner som kommunerna skall betala för 1996 för skolskjuts för elever i gymnasier, yrkesläroanstalter, *specialyrkesläroanstalter och yrkesutbildningscentra för vuxna* divideras med invånarantalet i landet,

(2 och 3 punkten såsom i regeringens proposition)

9 a—9 f §§

(Såsom i regeringens proposition)

2 a kap.

Priser per enhet för undervisningsverksamhet

10 §

(Såsom i regeringens proposition)

12 §

Beräkning av priset per enhet för grundskolor

Priset per enhet per elev i kommunernas grundskolor skall beräknas *vartannat* år på basis av de riksomfattande totalkostnader som föranletts av grundskolorna och de skolor som ersätter grundskolan under året före det då priset per enhet bestäms. De kommunvis beräknade priserna per enhet graderas, enligt vad som stadgas genom förordning, enligt strukturen på kommunens skolornät, antalet elever som får sådan specialundervisning som avses i 36 a § grundskolelagen och kommunens befolkningstäthet. I svenskspråkiga och tvåspråkiga kommuner höjs priserna per enhet med tio procent i fråga om elever som deltar i svenskspråkig undervisning och i kommuner på samernas hembygdsområde med motsvarande procenttal i fråga om elever som deltar i undervisning på samiska. I sådana skärgårdskommuner där över hälften av invånarna saknar fast trafikförbindelse till fastlandet, höjs priset per enhet med tjugo procent. I övriga skärgårdskommuner höjs priset per enhet med tio procent. Vederbörande ministerium kan dessutom av särskilda skäl på ansökan höja det pris

per enhet som beräknats på det sätt som stadgas i detta moment.

(2—4 mom. såsom i regeringens proposition)

13 §

Beräkning av priset per enhet för gymnasier och vuxengymnasier

Priset per enhet per elev i gymnasierna skall beräknas *vartannat* år på basis av de riksomfattande totalkostnader som alla huvudmän haft för gymnasierna under året före det då priset per enhet bestäms. Priserna per enhet, som beräknas enligt huvudman, graderas på basis av antalet elever i huvudmannens gymnasier enligt vad som stadgas genom förordning. När priserna per enhet beräknas skall 60 procent av elevantalet vid ett gymnasiums vuxenlinje beaktas. Vederbörande ministerium kan höja priset per enhet på grund av en särskild uppgift som med stöd av 57 § gymnasielagen bestämts för gymnasiet eller av andra särskilda skäl.

(2—5 mom. såsom i regeringens proposition)

14 §

Beräkning av enhetspriset för yrkesläroanstalter och specialyrkesläroanstalter

Priset per enhet per elev i yrkesläroanstalter och specialyrkesläroanstalter skall beräknas *vartannat* år för varje läroanstaltsform genom att de riksomfattande totalkostnaderna för kommunala, privata och statliga läroanstalter under året före det då priset per enhet bestäms divideras med det totala antalet elever vid läroanstalterna nämnda år. Det på så sätt uträknade beloppet höjs inom sådan i förordning angiven utbildning för vilken kostnaderna är högre än genomsnittet. (*Utesl.*) Priset per enhet höjs för de elever som åtnjuter inkvarteringsförmån med ett belopp som fås när de kostnader som *huvudmännen, undanta- get huvudmännen för specialyrkesläroanstalter*, haft för inkvartering under det år som avses i detta moment divideras med antalet elever som åtnjuter inkvarteringsförmån. I fråga om specialyrkesläroanstalter höjs priset per enhet för de elever som åtnjuter inkvarteringsförmån på motsvarande sätt på basis av de kostnader som specialyrkesläroanstalternas huvudmän haft för inkvartering. Vederbörande ministerium kan dessutom av särskilda skäl höja priset per enhet. Priserna per enhet uträknas så att priserna per

enhet när de multipliceras med relevantalet sammanlagt motsvarar ovannämnda totalkostnader. När priserna per enhet räknas ut betraktas specialyrkesläroanstalterna som en läroanstaltsform.

(4 mom. såsom i regeringens proposition)

14 a §

Beräkning av priset per enhet för yrkeshögskolor

Priset per enhet per studerande i yrkeshögskolor skall beräknas *virtuellt* år per yrkeshögskoleexamen genom att de riksomfattande totalkostnaderna under året före det då priset per enhet bestäms för utbildning som leder till en yrkeshögskoleexamen vid kommunala, privata och statliga yrkeshögskolor divideras med det totala antalet studerande som avlägger denna examen nämnda år. Priserna per enhet kan graderas enligt vad som stadgas genom förordning så att de väsentliga skillnaderna i kostnaderna för utbildningsprogram som leder till examen och för andra undervisningsarrangemang beaktas. Om det inte är möjligt att utreda kostnaderna för utbildning som leder till examen, beräknas priset per enhet på basis av de totalkostnader som förorsakats av examina inom utbildningsområdet i fråga. Som pris per enhet per studerande för de yrkesinriktade specialiseringsstudierna används det genomsnittliga belopp för priset per enhet som bestämts med stöd av 10 § för yrkeshögskolorna. Priserna per enhet beräknas så att priserna per enhet när de multipliceras med antalet studerande sammanlagt motsvarar ovan nämnda totalkostnader.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

15 §

Beräkning av enhetspriset för medborgarinstitut

Priset per enhet för medborgarinstitut skall beräknas *virtuellt* år för kommuner med olika bostättningsstruktur så att de kostnader som kommuner med likartad bostättningsstruktur och övriga huvudmän för instituten i dessa kommuner har haft för instituten under året före bestämmandet av priserna per enhet divideras med det sammanlagda antalet undervisningstimmar som hållits under det året. (nytt)

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

16 §

Beräkning av enhetspriset för musikläroanstalter

Priset per enhet för musikläroanstalter skall beräknas *virtuellt* år så att de riksomfattande totalkostnaderna för musikläroanstalterna under året före det priset per enhet bestäms divideras med det sammanlagda antalet undervisningstimmar som hållits under det året. Priserna per enhet beräknas särskilt för grundläggande yrkesutbildning och för annan utbildning än yrkesutbildning vid musikläroanstalterna.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

19 §

Kostnader som inte beaktas vid beräkningen av priser per enhet

Som kostnader för grundskolor, gymnasier, vuxengymnasier, yrkesläroanstalter, specialyrkesläroanstalter, yrkeshögskolor, musikläroanstalter och medborgarinstitut anses inte

1 a) kostnader för ordnande av skolskjuts för elever och studerande, med undantag av grundskolan (utesl.).

3 kap.

Priser per enhet för kulturverksamhet

23 §

Priset per enhet för bibliotek

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Priset per enhet för bibliotek skall *virtuellt* år för kommuner med olika bostättningsstruktur beräknas så att de kostnader som kommuner med likartad bostättningsstruktur har haft för biblioteken under året innan enhetspriset bestäms divideras med dessa kommuners invånarantal. Vid beräkningen av priserna per enhet skall de kostnader som avses i 19 § inte beaktas. (nytt)

24 och 25 §§

(Såsom i regeringens proposition)

28 § (ny)

Skalan för statsandelar för anläggningsprojekt

För anläggningsprojekt beviljas i statsandel 25—50 procent av den kalkylerade statsandels-

grund som avses i 27 §. Statsandelen bestäms på basis av den enligt 7 § lagen om statsandelar till kommunerna per invånare i kommunen beräknade utjämnade kalkylerade skatteinkomsten (*utjämnad skatteinkomst*). Kommunen får i statsandel 50 procent, om dess utjämnade skatteinkomst ligger på utjämningsgränsen. Om den utjämnade skatteinkomsten överskrider utjämningsgränsen, så att varje från utjämningsgränsen beräknad tillväxt av den utjämnade skatteinkomsten med minst en procent minskar statsandelen med en procentenhet till dess statsandelen är 25 procent. Statsandelsprocenten för anläggningsprojekt bestäms på basis av den utjämnade skatteinkomst som bestämts för det år då statsandelen beviljas.

39 och 40 §§

(Såsom i regeringens proposition)

40 a § (ny)

Betalningsandelen för hemkommunen för en grundskoleelev som får sjukhusundervisning

Den kommun som under vårdtiden enligt lagen om hemkommun är hemkommun för en elev som får i 11 § grundskolelagen avsedd sjukhusundervisning är skyldig att för eleven till den kommun där sjukhuset är beläget betala en betalningsandel, som fås genom att antalet vård dagar multipliceras med de genomsnittliga faktiska årskostnader som den kommunen där sjukhuset är beläget åsamkats för undervisningen. Från kostnaderna avdras det belopp enligt statsandelsgrunderna som räknats ut för den kommun där sjukhuset är beläget per elev som får sjukhusundervisning. Elevens hemkommun och den kommun där sjukhuset är beläget kan också avtala något annat om betalningsandelen än vad som stadgas i denna paragraf.

41 och 43—45 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

De genomsnittliga belopp för priserna per enhet som avses i 10 § samt de priser per enhet som avses i 12—14, 14 a, 15, 16 och 23 §§ beräknas för 1997 på basis av de verkliga totalkostnaderna för 1995 så att de statsandelsgrunder som beräknas med hjälp av antalet elever, studerande, undervisningstimmar och invånare 1995 på basis av priserna per enhet för 1997 sammanlagt motsvarar de sammanlagda kalkylerade statsandelsgrunder för 1996 som beräknats för de funktioner som avses i nämnda paragrafer, justerade med ändringen i kostnadsnivån. Vid beräkning av de sistnämnda statsandelsgrunderna för 1996 beaktas dessutom de statsandelsgrunder som beräknats *utgående från priserna per enhet för grundskolornas skolskjutsar och inkvartering samt för yrkesläroanstalternas och specialyrkesläroanstalternas inkvartering enligt den 18 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (705/92)* som upphävs genom denna lag samt antalet elever som åtnjöt *dessa förmåner*.

Vid bestämmande av statsandelarna för 1997 höjs statsandelsgrunden enligt 8 § i denna lag och det belopp som motsvarar statsandelsgrund enligt 7 a § till utgången av juni med det belopp som fås när antalet elever som fått skolskjuts (*utesl.*) i gymnasiet, yrkesläroanstalterna och specialyrkesläroanstalterna hösten 1996 multipliceras med de priser per enhet för skolskjuts (*utesl.*) som bestämts för nämnda läroanstaltsformer för 1996, justerade med ändringen i kostnadsnivån. En på detta sätt förhöjd statsandel betalas från januari till juni. (*Utesl.*)

(4—8 mom. såsom i regeringens proposition)
(9 mom. *utesl.*)

(9 och 10 mom. såsom 10 och 11 mom. i regeringens proposition)

13.

Lag**om ändring av lagen om folkhögskolor med statsandel**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 17 december 1993 om folkhögskolor med statsandel (1218/93) 18 §, sådant detta lagrum lyder delvis ändrat genom lag av den 29 december 1994 (1454/94), samt ändras 8 § 1 mom., 10 § 2 mom., 12 § 2 mom. samt 19, 20 och 22 §§ som följer:

8 och 10 §§

(Såsom i regeringens proposition)

12 §

Pris per enhet

Priset per enhet för en studerandevecka beräknas vartannat år så att de driftskostnader som verksamheten vid folkhögskolorna givit upphov till kalenderåret före bestämmandet av priset per enhet divideras med antalet faktiska studerandeveckor i folkhögskolorna under samma kalenderår, varvid det belopp som uträknas på detta sätt korrigeras enligt de uppskattade förändringarna i kostnadsnivån, verksamhetens art och verksamhetens omfattning under det pågående och det följande året. Priset per enhet höjs på basis av utbildning för handikappade, folkhögskolans kulturella specialuppgifter, kursundervisning och brevundervisning så som närmare stadgas genom förordning. Priser-

na per enhet skall bestämmas så att priserna per enhet multiplicerade med antalet faktiska studerandeveckor sammanlagt motsvarar de ovan nämnda totala kostnaderna enligt tillämpningsårets nivå. (nytt)

19, 20 och 22 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Utan hinder av 12 § lagen om folkhögskolor med statsandel (1218/93), som delvis ändras genom denna lag, bestäms priset per enhet för 1996 till pris per enhet för 1997. I fråga om grundläggande yrkesutbildning samt grundskole- och gymnasieundervisning justeras priset per enhet dessutom så att det överensstämmer med den uppskattade ändringen i kostnadsnivån.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

14.

Lag**om ändring av lagen om idrottsutbildningscentrer med statsandel**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 21 augusti 1992 om idrottsutbildningscentrer med statsandel (801/92) 21 §,
 sådant detta lagrum lyder ändrat genom lagar av den 3 december 1993 samt den 22 och den 29
 december 1994 (1090/93, 1360 och 1455/94), samt
ändras 8 §, 9 § 2 mom., 12 § 2 mom. samt 19 och 20 §§,
 av dessa lagrum 8 och 19 §§ sådana de lyder i nämnda lag av den 3 december 1993 samt 9 § 2 mom.
 sådant det lyder i nämnda lag av den 22 december 1994, som följer:

8 och 9 §§
 (Såsom i regeringens proposition)

12 §

Fastställande av priser per enhet

totala kostnaderna. När det finns väsentliga skillnader i kostnaderna mellan läroanstalterna, kan priset per enhet för ett studerandedygn inom yrkesutbildningen vid behov fastställas särskilt för varje läroanstalt.

Priset per enhet för ett studerandedygn fastställs *vertannat* år på basis av de totala kostnaderna vid alla riksomfattande idrottsutbildningscentrer året före fastställandet. Priset per enhet fastställs särskilt för den grundläggande yrkeutbildningen samt särskilt för annan utbildning än yrkesutbildning. Härvid beaktas enligt vad som stadgas genom förordning skillnaderna mellan kostnaderna för yrkesutbildningen och kostnaderna för den övriga utbildningen samt den uppskattade förändringen i kostnadsnivån och de uppskattade förändringarna i verksamhetens art och verksamhetens omfattning under det pågående och det följande året. Priserna per enhet skall fastställas så att priserna per enhet multiplicerade med det faktiska antalet studerandedygn sammanlagt motsvarar de ovan nämnda

19 och 20 §§
 (Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Utan hinder av vad som stadgas i 12 § *lagen om idrottsutbildningscentrer med statsandel* (801/92), som *delvis ändras genom denna lag*, bestäms priset per enhet för 1996 till pris per enhet för 1997. I fråga om grundläggande yrkesutbildning justeras priset per enhet dessutom så att det överensstämmer med den uppskattade ändringen i kostnadsnivån.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

15.

Lag**om ändring av lagen om skolan Anna Tapion koulu**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 23 december 1988 om skolan Anna Tapion koulu (1197/88) 5 §, sådant detta lagrum lyder i lag av den 18 december 1995 (1457/95), samt
ändras 4 § 1 och 2 mom. samt 5 a § 1 mom.,
 dessa lagrum sådana de lyder, 4 § 1 mom. i nämnda lag av den 18 december 1995 samt 4 § 2 mom. och 5 a § 1 mom. i lag av den 22 december 1993 (1459/93), som följer:

4 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Priset per enhet enligt 1 mom. bestäms så att det riksomfattande med elevantalen vägda medeltalet av priserna per enhet per elev vid läroanstalter för huslig ekonomi enligt lagen om yrkesläroanstalter (487/87) höjs med 45 procent.

5 a §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

16.

Lag**om ändring av (utesl.) lagen om studiecentraler**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 8 §, 11 § 2 mom. och 18 § lagen den 17 december 1993 om studiecentraler (1215/93) som följer:

8 §

(Såsom i regeringens proposition)

11 §

Priset per enhet per undervisningstimme räknas ut vartannat år så att de driftskostnader som studiecentralens verksamhet, studiecirklarna inte medräknade, har föranlett under året före det då priset per enhet bestäms divideras med antalet undervisningstimmar som hållits under det året, varvid det belopp som uträknats på detta sätt justeras enligt den uppskattade förändringen i kostnadsnivån och i verksamhetens art och omfattning under det innevarande och det följande året. (nytt)

18 §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Utan hinder av vad 11 § (utesl.) lagen om studiecentraler, som delvis ändras genom denna lag, stadgar om bestämmande av priset per enhet per undervisningstimme, bestäms priset per enhet för 1997 enligt det pris per enhet som bestämts för 1996.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

Vidare föreslår utskottet

att det andra lag förslaget skall behandlas på det sätt som föreskrivs i 67 § 2 mom. riksdagsordningen.

Helsingfors den 29 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Matti Väistö /cent, vice ordföranden Kaarina Dromberg /saml, medlemmarna Ulla Juurola /sd, Toimi Kankaanniemi /fkf, Juha Karpio /saml, Valto Koski /sd, Pehr Löf /sv,

Hannes Manninen /cent, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vänst, Veijo Puhjo /vgr, Erkki Pulliainen /gröna och Aulis Ranta-Muotio /cent samt suppleanten Heikki Koskinen /saml.

Reservation

Kommunerna svarar för två tredjedelar av välfärdstjänsterna i vårt samhälle. Därmed är kommunernas funktionsförmåga och utsikterna för att bevara den en ödesfråga för hela vårt framtida välfärdssamhälle. Merparten av de uppgifter som kommunerna har ansvaret för består av livsviktiga tjänster för medborgarna, som skolor samt social- och hälsovård. Medborgaraspekten accentuerades ännu mer när reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft den 1 augusti 1995. Den förutsätter att var och en garanteras adekvata social- och hälsovårdstjänster samt rätt till avgiftsfri grundutbildning oberoende av bostadsort och förmögenhet.

Statsandelssystemet avser att jämnar ut skillnaderna i kommunernas skatteinkomstunderlag och sådana kostnadsskillnader som beror på olika verksamhetsbetingelser och tjänstebehov. Bara på så sätt kan medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt likställdheten mellan dem i fråga om basservice tillgodoses i hela landet.

Regeringens proposition med förslag till lag om statsandelar till kommunerna och andra lagar som har samband med den innefattar inte bara en systemomläggning utan också en neddragning av statsandelarna för 1997 med 2 500 miljoner mark och en annan nedskärning för 1998 med 1 300 miljoner mark. Dessutom bör det noteras att regeringen skar ner statsandelarna redan för i år med 3 800 miljoner mark.

Vi anser att de nedskärningar som tas upp i lagförslagen och som genomförts i år i kombination med den föreslagna systemomläggningen äventyrar många kommuners möjligheter att klara av sina serviceåtaganden. I dessa kommuner kan man inte heller tala om likställdhet mellan medborgarna eller om deras rätt till adekvata tjänster.

Statsandelsreformen minskar jämlikheten mellan regioner och kommuner. Av motivering- en framgår att de största förlorarna landskapsvis är Lappland med 874 mk/invånare, Kajanaland

med 365 mk/invånare, Mellersta Finland med 171 mk/invånare och Nyland med 159 mk/invånare. Det största statsandelstillskottet får Birkaland, med 409 mk/invånare, Tavastland med 223 mk/invånare och Egentliga Finland med 165 mk/invånare. Statisiken ger dock en helt oriktig uppfattning om den rådande situationen. Den största förändringen inträffade redan i år då nästan alla kommuner i norra, östra och mellersta Finland gick miste om det maximala beloppet 200 mk/invånare. Däremot fick Nyland ett tillskott på inemot 200 mk/invånare. Lagförslaget är avstämt mot situationen 1996, vilket ger en helt oriktig uppfattning om utvecklingen av statsandelarna.

Regeringen bygger sin proposition om den kommunala ekonomins bärkraft framför allt på boksluten för 1994 och 1995. Efter denna tid har kommunernas ekonomiska situation försämrats avsevärt. Enligt en gemensam uppskattning från finansministeriet och kommunförbundet sjunker kommunernas genomsnittliga årsbidrag nära nollstrecket fram till 1999. Enligt inrikesministeriets kalkyler kommer årsbidraget för 223 kommuner 1998 att visa på minus. Invånarunderlaget i dessa kommuner uppskattas till 1,9 miljoner personer.

Om nedskärningarna verkställs samtidigt som statsandelssystemet läggs om betyder det i praktiken att många kommuner fram till år 2002 går miste om mer än 3 000 mk/invånare i statsandelar, dvs. 5—6 penni per skatteöre. De minsta förlusterna ligger under 600 mk/invånare, eller kring en knapp penny per skatteöre. Det är klart att de kommuner som förlorar mest i statsandelar inte kommer att klara sig utan särskilt stöd.

Situationen försvåras ytterligare av att det i samband med att kommunerna blev hörda i saken kommer fram att grunderna för fastställande av statsandelar i praktiken ger upphov till större förluster i kommunerna än vad den kalkylerade avgränsningen av förändringen och nedskärningarna i statsandelar visar.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi att riksdagen godkänner följande uttalande:

När riksdagen antar lagen om statsandelar till kommunerna med anknytande lagar förutsätter den att regeringen ser till att basservicen till medborgarna inte ställs på spel och att likställdheten mellan dem i fråga om tjänster garanteras oberoende av bostadskommun genom att adekvata behovsprövade anslag avsätts för de kommuner som på grund av nedskärningarna och systemomläggningen råkat i ekonomiska trångmål.

Flera av de faktorer som har att göra med de allmänna grunderna för statsandelar och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna är enligt vår mening oriktiga.

Statsandelsreformen borde ha lagts upp så att utjämningsgränsen för skatteinkomster hade höjts från 90 procent, eftersom detta i princip förutsätter en uttaxering per skatteöre som ligger inemot 2 penni över medeltalet i landet i de kommuner som omfattas av utjämnningen för att de skall kunna tillhandahålla ens genomsnittliga tjänster.

Systemet tar inte heller tillräcklig hänsyn till mindre stadscentra, som blir marginalfall med tanke på nästan alla koefficienter.

Faktorer som har med fjärrortskoefficienten och en vidsträckt areal att göra och konsekvenserna av dem för omkostnaderna har inte beaktats i tillräckligt hög grad. Fjärrortstillägget vägs inte in i alla delar, åtminstone inte inom social- och hälsovården. Vad gäller grundskolan har hänsyn inte tagits till de problem som små skolor kämpar med. Propositionen leder i själva verket oundvikligen till att små skolor måste dras in. Särskilt problematiskt blir det att ordna med utbildning inom sameområdet. Vi anser att lagförslaget på denna punkt inte uppfyller kravet i lagen om kulturell autonomi för samerna på stöd för undervisning på samiska.

Grunderna för fastställande av statsandelar är på många punkter kontroversiella i den proposition som utskottsmajoriteten godkänt, bl.a. på grund av föråldrade uppgifter. Så har till exempel Stakes utredning om de faktorer som inverkar på dagvårdskostnaderna enligt vår uppfattning gjorts innan den subjektiva rätten till dagvård trädde i kraft. En faktor med avgörande inverkan på statsandelsbeloppet är till exempel förvärvskoefficienten, som bara omfattar dem som arbetar i service- och bearbetningsbranschen av hela den sysselsatta arbetskraften i kommunen. Detta

leder till en snedvriden utveckling inte minst i kommuner där primärproduktionen dominerar. Särskilda problem hotar att uppstå också i kommuner med en snabbt växande befolkning.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi att riksdagen skall godkänna följande uttalande:

När riksdagen godkänner lagen om statsandelar till kommunerna med anknytande lag förutsätter den att regeringen noga ger akt på grunderna för fastställande av statsandelar i relation till det faktiska utnyttjandet av dagvårdsrätten för barn i åldern 0—6 år och att eventuella missförhållanden omedelbart åtgärdas. Likaså bör det noga följas upp vilka särskilda problem kommuner med snabbt växande befolkning eventuellt kan ha med dagvården och att åtgärda dem utan dröjsmål.

Ett nytt inslag i grunderna för statsandelar är enligt propositionen det s.k. tätortstillägget, som bakas in i den allmänna statsandelen. De kommuner skall ha rätt till tillägget som har en befolkning på mer än 40 000 invånare i sin tätort. Tillägget betalas utifrån kommunens totala befolkningsunderlag. Enligt vår uppfattning stödjer flera kommuner i många trakter tillsammans den regionala kollektivtrafiken, men nu kommer bara en enda kommun att få tillägget. Systemet gynnar således inte ett rationellt kollektivtrafiksamarbete mellan kommunerna. Vi förundrar oss över att denna nya faktor vägs in samtidigt som statsbidragen för enskilda vägar slopas. Vi anser att statsbidraget för anläggande och underhåll av enskilda vägar bör tas upp vid sidan av tätortstillägget för trafik i form av ett särskilt budgetanslag.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi att riksdagen skall godkänna följande uttalande:

När riksdagen godkänner lagen om statsandelar till kommunerna med anknytande lagar förutsätter den att regeringen låter utreda hur tätortstillägget för trafik kan omstruktureras så att det gynnar den regionala kollektivtrafiken och vidtar åtgärder för att återinföra statsunderstödet för enskilda vägar i budgeten.

Vårt förslag om hur olika miljöfaktorer bör viktas framgår av detaljmotiveringen.

Vi hyser allvarliga farhågor för kommunernas förmåga att klara av att tillhandahålla välfärds-tjänster på lika villkor överallt i landet. Enligt vår mening har regeringen inte varit medveten om vilka simultana konsekvenser nedskärningarna och systemomläggningen kan få och vilka allvar-

liga kriser de kan leda till i många kommuner i Finland. Därför kan vi inte godkänna utskottsmajoritetens ståndpunkt.

Detaljmotivering

1 Lagen om statsandelar till kommunerna

3 §. Vi föreslår ändringar i 3 § 1 mom. 2 och 3 punkten. I 2 punkten föreslås en ändring som innebär att indexförhöjningar beaktas till fullt belopp. Ändringen av 3 punkten åter gör det möjligt att korrigera felbedömda ändringar i kostnadsnivån under fastställelseåret när grunderna för följande finansår fastställs.

4 §. Vi föreslår att 4 § 1 mom. ändras. En förändring i omfattningen eller arten av statsandelsåliggandena skall beaktas även om den följer av något annat än en lag, en författning på lägre nivå eller ett beslut som gäller statsandelsåliggandet i fråga.

5 §. Vi föreslår en ändring av 5 § 1 mom. för att kalkyleringsfelen inte skall upprepas. Dessutom föreslår vi att 5 § kompletteras med ett nytt 2 mom. som medger en justering av de genomsnittliga beloppen också under finansåret, om kostnaderna förändras väsentligt.

6 §. Vi föreslår att 6 § 1 och 2 mom. ändras och att 3 mom. stryks. Förslaget garanterar att den allmänna statsandelen justeras i samma proportion som de uppgiftsbaserade statsandelarna till följd av ändringar i kostnadsnivån.

8 §. Vi föreslår att 8 § kompletteras med ett nytt 4 mom. Kostnaderna för serviceproduktionen kan inte skäras ner i samma takt som befolkningsunderlaget minskar. Därför föreslår vi en ändring som bromsar upp konsekvenserna för statsandelarna av ett minskat invånarantal.

10 §. Vi föreslår att 10 § skall ändras. Ändringen underlättar situationen för de glestbefolkade kommuner som fjärrortstalet inte skiljer ut tillräckligt klart. Den allmänna statsandelen stiger till följd av ändringen i Enontekis, Utsjoki, Savukoski, Pelkosenniemi, Kittilä och Enare kommuner.

12 §. Vi föreslår ett nytt 2 mom. i 12 §. I Enare kommun talas tre olika samiska språk. Detta drar med sig större kostnader än i tvåspråkiga kommuner och därför föreslås för Enare kommun en höjning av språktillägget från 10 till 15 procent.

12 a §. Vi föreslår att till lagförslaget fogas en ny 12 a §. I den nya paragrafen ingår en beräk-

ningsmodell för hur det bortfall av statsandelar som ett minskat invånarantal ger upphov till fördröjs.

27 §. Vi föreslår en ändring av 27 § 2 mom. som tar hänsyn till vårt förslag att minska statsandelsnedschärningarna med 700 miljoner mark 1997.

28 §. Vi föreslår att 28 § stryks. Paragrafen är onödig eftersom indexjusteringarna alltid görs till fullt belopp enligt 3 § 2 punkten.

29 §. Vi föreslår en ändring av 29 § som innebär att de nedschärningar som regeringen planerat för 1998 halveras.

31 §. Vi föreslår att 31 § 3 mom. ändras. Om statsandelarna minskar samtidigt som systemet läggs om drabbas otaliga kommuner av oskäliga ekonomiska problem. Vi föreslår därför att övergångsperioden skall förlängas med ett (1) år och att effekterna av förändringarna lindras under de första åren. Vi föreslår också att övergångsutjämnningen i anknytning till systemomläggningen fryses ned på 2002 års nivå. Denna ändring medför inga kostnader för staten.

4 Lagen om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

16 §. Vi föreslår att 16 § 1 mom. ändras. Den fjärrortskoefficient som regeringen föreslår betyder att ett stort antal kommuner som betalar fjärrortstillägg över huvud taget inte skulle beröras av den. En fjärrortspoäng innebär ett 4 procents fjärrortstillägg till lönen. Vi föreslår att en poäng skall räcka till för fjärrortskoefficient och inte två som regeringen föreslagit.

18 §. Vi föreslår en ändring i 18 § 1 mom. Den mening som stryks i momentet är onödig i och med ändringen av 3 § 2 punkten lagen om statsandelar till kommunerna.

Ikraftträdelsestadgandet. Vi föreslår en ändring i 4 mom. i ikraftträdelsestadgandet. I förslaget har beaktats att nedschärningarna i statsandelarna minskar med 700 miljoner mark 1997.

5 Lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

9 §. Vi föreslår en ändring av 9 § 4 mom. 3 punkten. Ändringen tar hänsyn till att statsandelarna för 1997 och 1998 skärs ner med 700 respektive 650 miljoner mark mindre än vad regeringen föreslagit.

12 §. Vi föreslår att 12 § 1 mom. skall ändras. Ändringen avser att trygga små skolors existens och förbättra den samiska undervisningens ställning genom höjt språktillägg.

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagförslagen 2, 3 och 6—20 godkänns i enlighet med utskottets betänkande och att lagförslagen 1, 4 och 5 godkänns sålydande:

1.

Lag

om statsandelar till kommunerna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—2 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

2 kap.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna

3 §

Grunderna för fastställande av statsandelen

(1 mom. 1 punkten såsom i utskottets betänkande)

2) den beräknade förändringen i kostnadsnivån så som stadgas i 4 § 2 mom., (utesl.)

3) skillnaden mellan de faktiska och de enligt 1 punkten beräknade kostnaderna under finansåret före fastställelseåret så som stadgas i 5 § samt skillnaden mellan de beräknade och faktiska kostnaderna under fastställelseåret, samt

(4 punkten såsom i utskottets betänkande)

4 §

Förändring i statsandelsåliggandena och kostnadsnivån

En förändring i omfattningen eller arten av statsandelsåliggandena beaktas i den mån den beror på lagen, om den följer av en lag eller förordning som gäller statsandelsåliggandet i fråga, av sådana föreskrifter från en statlig myndig-

het som grundar sig på lag eller förordning eller av en riksomfattande plan eller statsbudgeten.

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

5 §

Beaktande av faktiska förändringar

När de genomsnittliga beloppen av finansårets statsandelar eller de genomsnittliga belopp eller kalkylerade kostnader som ligger till grund för bestämmandet av dem fastställs, beaktas de faktiska förändringar i omfattningen och arten av statsandelsåliggandena samt i kostnadsnivån som inträffat under åren före finansåret och som avviker från de beräkningar som gjorts med stöd av 4 §.

Statsandelarna och de genomsnittliga markbeloppen som ligger till grund för dem justeras under finansåret, om kostnadsnivån enligt uppskattning förändras väsentligt jämfört med den nivå som fastställts för finansåret. (nytt 2 mom.)

6 §

Bibehållande av kostnadsfördelningen

Staten deltar i kommunernas kostnader för åligganden som omfattas av den allmänna statsandelen och de uppgiftsbaserade statsandelarna i samma förhållande som den deltog i dem när denna lag trädde i kraft. Detta gäller dock inte kostnader för anläggningsprojekt eller andra kostnader för kulturverksamhet än de som följer av biblioteksväsendet, inte heller kalkylerade räntor, låneskötselkostnader eller avskrivningar eller andra motsvarande poster.

Kostnadsfördelningens utveckling reds ut på hela landets nivå och i sin helhet mellan staten

och kommunerna. De genomsnittliga beloppen av den allmänna statsandelen och de uppgiftsbaserade statsandelarna eller av de belopp eller kalkylerade kostnader som ligger till grund för bestämmande av dem *samt anknyttande tillägg* justeras i överensstämmelse med utredningarna *varannat år (justeringsår)* så som lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (705/92) stadgar. (3 mom. utesl.)

3 kap.

Utjämnning av statsandelarna

7 §

(Såsom i utskottets betänkande)

4 kap.

Allmän statsandel och finansieringsunderstöd

8 §

Hur den allmänna statsandelen bestäms

(1—3 mom. såsom i utskottets betänkande)

Dessutom läggs det markbelopp som bestäms enligt minskningen i invånarantalet till det markbelopp som räknas ut enligt 1 och 2 mom. (nytt 4 mom.)

9 §

(Såsom i utskottets betänkande)

10 §

Fjärrortstillägg

Kommuner vilkas fjärrortstal, som bestäms på grundval av det lokala och regionala befolkningsunderlaget, är 1,50 eller större, och kommuner med en befolkningstäthet under en person per markkvadratkilometer, får i fjärrortstillägg ett belopp som är tre gånger den allmänna statsandelens grunddel, kommuner vars fjärrortstal är 1,50 eller större får i fjärrortstillägg ett belopp som är tre gånger den allmänna statsandelens grunddel, kommuner vilkas fjärrortstal är 1,00—1,49 ett belopp som är två och en halv gånger den allmänna statsandelens grunddel och kommuner vilkas fjärrortstal är 0,50—0,99 ett belopp som är en och en halv gånger den allmänna statsandelens grunddel. Stadganden om grunderna för bestämmande av fjärrortstalet utfärdas genom förordning.

11 §

(Såsom i utskottets betänkande)

12 §

Språktillägg

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

I Enare kommun inom samernas hembygdsområde är beloppet för språktillägget (nord-, enare- och skoltsamiska) dock 15 procent av den allmänna statsandelens grunddel. (nytt 2 mom.)

12 a § (Ny)

Tillägg för sjunkande invånarantal

Om kommunens invånarantal har sjunkit under tre år räknat från ingången av fastställelseåret räknas markbeloppet enligt minskningen i invånarantalet enligt följande formel: $0,5 \times \text{skillnaden i invånarantal} \times (\text{allmän statsandel} + \text{uppgiftsbaserade statsandelar enligt 8 §}) / \text{invånare}$.

13 §

(Såsom i utskottets betänkande)

5 kap.

Utbetalning och förfarandet i övrigt

14—20 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

6 kap.

Sökande av ändring

21 och 22 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

7 kap.

Särskilda stadganden

23—25 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

8 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

26 §

(Såsom i utskottets betänkande)

27 §

Belopp som ligger till grund för allmän statsandel

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Den allmänna statsandel som fastställs för kommunen på grundval av 8 § och 1 mom. i denna paragraf minskas från och med 1997 med 21,25 mark per kommuninvånare.

28 §

(Utesl.)

28 (29) §

Statsandelarna från och med 1998

Utan hinder av 6 § minskas kommunernas statsandelar 1998 med sammanlagt 650 miljoner mark jämfört med nivån 1997 så att 6 procent av minskningarna avser de statsandelar som betalas på grundval av denna lag, 57 procent de statsandelar som betalas på grundval av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården samt 37 procent de statsandelar som betalas på

grundval av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Den minskning av den allmänna statsandelen som avses i 1 mom. genomförs genom att det belopp som beräknas på grundval av 8 § minskas med 7,65 mark per kommuninvånare från och med 1998.

30 §

(Såsom 30 § i utskottets betänkande)

30 (31) §

Övergångsutjämning

(1 och 2 mom. såsom i utskottets betänkande)

Den enligt 2 mom. beräknade förändringen i statsandelarna till kommunerna per invånare begränsas dock genom en övergångsutjämning som läggs till eller dras från statsandelarna till högst 100 mark 1997, 200 mark 1998, 400 mark 1999, 700 mark 2000, 1 000 mark 2001 och 1 400 mark 2002. Från och med 2003 är övergångsutjämningsen oförändrad.

(4 och 5 mom. såsom i utskottets betänkande)

4.

Lag

om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 3 augusti 1992 om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) 6 § 1 mom. 4 punkten och 3 mom. samt 19 §, ändras 2 §, 6 § 1 mom. 3 och 6 punkten, 7, 8 och 10—12 §§, rubriken för 13 § och 13 § 1 mom., 14—16 och 18 §§, 29 § 1 mom., 30 § 1 och 3 mom., 31 § 1 och 2 mom., 32 och 33 §§, 34 § 1 mom. samt 37 och 42 §§,

av dessa lagrum 12 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 18 december 1995 (1446/95), 33 § sådan den lyder i sistnämnda lag och 34 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 17 december 1993 (1207/93), samt

fogas till lagen en ny 16 a §, en ny 17 § i stället för den 17 § som upphävts genom lag av den 18 december 1995 och till 29 § ett nytt 3 mom. som följer:

2, 6—8 och 10—15 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

16 §

Fjärrortskoefficient

Fjärrortskoefficienten är 1,05, 1,10 eller 1,15. Statsrådet utser de kommuner som har en fjärrortskoefficient och storleken på envar kom-

muns koefficient. Koefficient kan fastställas för en kommun som i fjärrortstillägg 1994 betalade minst 2 procent av driftkostnaderna för kommunens social- och hälsovård och vars fjärrortspoäng enligt det kommunala tjänstekollektivavtalet var minst 1. Den högsta koefficienten kan fastställas för en kommun vars fjärrortspoäng var minst 5. När fjärrortskoefficienten fastställs beaktas även de fjärrortstillägg

som en samkommun enligt 5 § 2 mom. folkhälso-lagen betalt, om kommunen nämnda år var medlem i en sådan samkommun.

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

16 a och 17 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

18 §

Bibehållande av kostnadsfördelningen

Kostnaderna för den kommunala social- och hälsovården fördelas mellan kommunerna och staten så att kommunernas andel av de kostnader

som bestäms enligt denna lag är 75,8 procent och statens andel 24,2 procent. (*utesl.*)

(2 och 3 mom. såsom i utskottets betänkande)

29—34, 37 och 42 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet

(1—3 mom. såsom i utskottets betänkande)

Med avvikelse från vad 17 § stadgar är den koefficient som skall användas vid beräkningen av kommunens självfinansieringsandel 0,747 vid fastställandet av 1997 års statsandelar.

(5 mom. såsom i utskottets betänkande)

5.

Lag

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 3 augusti 1992 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (705/92) 11, 18, 20 och 21 (*utesl.*) §§,

av dessa lagrum 18 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 26 juli 1993 (718/93) och 21 § sådan den lyder i lag av den 18 december 1995 (1448/95) (*utesl.*),

ändras 1 och 2 §§, det inledande stycket i 3 § samt 1 och 4 punkten, rubriken för 2 kap., 6, 7, 7 a, 8—10, 12 och 13 §§, 14 § 1 mom., 14 a § 1 mom., 15 § 1 mom., 16 § 1 mom., det inledande stycket i 19 §, rubriken för 3 kap., 23—25 §§, 28 § 1 mom., 39 §, 40 § 1—4 mom., 40 a, 41 och 43 §§, 44 § 1 mom. samt 45 §,

av dessa lagrum 6 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 22 december 1993 och den 3 mars 1995 (1454/93 och 261/95), 7 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993 och den 3 mars 1995, 7 a §, 14 § 1 mom. och 40 § 2 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 26 juli 1993, 8 § sådan den lyder ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993, den 22 december 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995, 9 § sådan den lyder ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995, 12 § sådan den lyder i lag av den 17 juli 1995 (958/95), 14 a § 1 mom. och det inledande stycket i 19 § sådana de lyder i nämnda lag av den 3 mars 1995, 24 och 40 a §§ sådana de lyder i nämnda lag av den 22 december 1993, 39 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995 samt genom lag av den 29 december 1994 (1456/94), 28 § 1 mom. samt 40 § 1, 3 och 4 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 18 december 1995 samt 45 § sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag,

fogas till 3 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 3 mars 1995 ett nytt 2 mom., till lagen nya 9 a—9 f §§, till lagen ett nytt 2 a kap., till vilket samtidigt flyttas 10, 12—14, 14 a, 15, 16, 16 a, 17 och 19 §§ till 14 §, sådan den lyder i nämnda lag av den 26 juli 1993, ett nytt 4 mom., till 14 a §, sådan den lyder i nämnda lag av den 3 mars 1995, nya 3 och 4 mom., till 15 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993, ett nytt 3 mom., till 16 §, sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag, ett nytt 3 mom. samt till 19 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 3 mars 1995, en ny 1 a-punkt som följer:

1—3 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

2 kap.

Finansiering av driftskostnader

6, 7, 7 a och 8 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

9 §

Kommunens finansieringsandel av driftskostnader som gäller undervisningsverksamhet och bibliotek

(1—3 mom. såsom i utskottets betänkande)

Till kommunens finansieringsandel adderas årligen

(1 och 2 punkten såsom i utskottets betänkande)

3) på basis av de minskningar i statsandelarna som gjorts i syfte att balansera den offentliga ekonomin, 1997 423 mark och från och med 1998 480 mark per kommuninvånare.

9 a—9 f §§

(Såsom i utskottets betänkande)

2 a kap.

Priser per enhet för undervisningsverksamhet

10 §

(Såsom i utskottets betänkande)

12 §

Beräkning av priset per enhet för grundskolor

Priset per enhet per elev i kommunernas grundskolor skall beräknas vartannat år på basis

av de riksomfattande totalkostnader som föranletts av grundskolorna och de skolor som ersätter grundskolan under året före det då priset per enhet bestäms. *De kommunvisa priserna per enhet räknas, enligt vad som närmare stadgas genom förordning, ut med beaktande av det nyckeltal enligt 84 d § grundskolelagen som beskriver grundskolornas struktur och sättet att ordna undervisningen, förekomsten av ett högstadium och kommunens befolkningstäthet samt antalet elever som får specialundervisning enligt 36 a § grundskolelagen.* I svenskspråkiga och tvåspråkiga kommuner höjs priserna per enhet med tio procent i fråga om elever som deltar i svenskspråkig undervisning och i kommuner på samernas hembygdsområde med *tjugo procent* i fråga om elever som deltar i undervisning på samiska. I sådana skärgårdskommuner där över hälften av invånarna saknar fast trafikförbindelse till fastlandet, höjs priset per enhet med *tjugo procent*. I övriga skärgårdskommuner höjs priset per enhet med *tio procent*. Vederbörande ministerium kan dessutom av särskilda skäl på ansökan höja det pris per enhet som beräknats så som stadgas i detta moment.

(2—4 mom. såsom i utskottets betänkande)

13, 14, 14 a, 15, 16 och 19 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

3 kap.

Priser per enhet för kulturverksamhet

23, 24, 24 a, 25, 39—41 och 43—45 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 29 november 1996

Hannes Manninen /cent
Aulis Ranta-Muotio /cent

Matti Väistö /cent
Toimi Kankaanniemi /fkf

KULTURUTSKOTTET*Bilaga 1***Utlåtande 8/1996 rd****Regeringens proposition 149/1996 rd***Till Förvaltningsutskottet*

Riksdagen remitterade den 22 oktober 1996 proposition 149/1996 rd med förslag till lag om statsandelar till kommunerna och vissa lagar som har samband med den till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att bland annat kulturutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört utredningsmannen Heikki Koski och konsultative tjänstemannen Martti Kallio vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Arto Sulonen, biträdande avdelningschefen Heikki Mäenpää, biträdande avdelningschefen Simo Juva och ekonomiplaneringschefen Matti Väisänen vid undervisningsministeriet, förvaltningsdirektören Kari Pitkänen och redovisningschefen Martti Kempainen vid Utbildningsstyrelsen, stadsdirektören Marketta Kokkonen från Esbo stad, kommundirektören Gun Kapténs från Larsmo kommun, stadsdirektören Jyrki Myllyvirta från S:t Michels stad, stadsdirektören Gustav Skuthälla från Närpes stad, stadskamreren Aaro Honkola från Seinäjoki stad, kulturdirektören Mikko Äijälä från Tavastkyro kommun, prorektorn Terttu Pohjolainen vid Lahden ammattikorkeakoulu, skoldirektören Asko Peuraniemi vid Rovaniemen sairaalakoulu och biträdande föreståndaren Tytti Vanto-Koivisto vid Ruutipuiston sairaalakoulu i Seinäjoki, ansvarige rektorn Kauko Niinikoski vid Kalajokilaakson ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä, ekonomidirektören Eero Laine vid Imatran ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä, ordföranden Anssi Rauramo och generalsekreteraren Anssi Lamponen vid Statens idrottsråd, generalsekreteraren Reijo Viitanen vid Delegationen för ungdomsändamålen, vice verkställande direktören Pekka Alanen och kulturchefen Matti Rasila vid Finlands Kommunförbund, biträdande avdelningschefen Pentti Aho vid Lärarnas Fackorganisation LFO, ordföranden Matti Holopainen vid Suomen Teatterijärjestöjen Keskusliitto, ordföranden Sakari Haukka vid Finlands Teaterförbund, ordföranden, rektor Hannu Karvonen och styrelseleda-

moten, biträdande rektor Hannu Vepsä vid Privatskolornas Förbund r.f., ordföranden Kalevi Eronen vid Koulutuskuntayhtymien rehtorien yhdistys samt ordföranden, rektor Ville Marjomäki och generalsekreteraren Heikki Sederlöf vid Finlands Folkhögskolförening. Därtill har utskottet fått skriftliga utlåtanden från Finlands Idrott, Finlands Museiförbund, Suomen sinfoniaorkesterit ry, Urheiluoipistojen Yhdistys ry och Anna Tapion koulu.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny lag om statsandelar till kommunerna samt ändringar i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och femton andra lagar.

Enligt propositionen skall statsandelarna 1997 skäras ned med 2 500 miljoner mark och 1998 med 1 300 miljoner mark. Nedskärningarna fördelas enligt förvaltningsområde i proportion till statsandelarna för 1996. Minskningarna skall vara lika stora per invånare i alla kommuner. Nedskärningarna motiveras med behovet att balansera upp statsekonomi. Vidare skall statsandelarna dras ned nästa år i enlighet med vissa andra lagförslag som anknyter till budgetpropositionen för 1997. Neddragningarna baserar sig på ändringar i kommunernas statsandelsåligganden och på minskningar i kommunernas utgifter.

Lagen om statsandelar till kommunerna föreslås delvis vara en allmän lag och innehålla definitioner samt procedur- och övergångsbestämmelser som är gemensamma för statsandelslagstiftningen samt bestämmelser om ett utjämningsförfarande. Lagen är dels också en speciallag och föreslås innefatta bestämmelser om allmänna statsandelar och behovsprövade understöd.

Lagen om statsandelar till kommunerna föreskriver vidare hur de kalkylerade statsandelarna för driftskostnader och de genomsnittliga mark-

belopp och kostnader per enhet som ligger till grund för dem årligen fastställs och justeras. Den föreskriver också att kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner skall bibehållas.

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner bibehålls i princip i samma form som den är när lagen träder i kraft den 1 januari 1997. Statsandelarna för 1997 inklusive ändringar minskade med nedskärningar i statsandelarna 1998 utgör den kalkylerade utgångspunkten. Förändringar i kostnadsfördelningen när det gäller de uppgiftsbaserade statsandelarna följs upp utifrån utredningar som staten och kommunerna gör tillsammans vart fjärde år.

Den allmänna statsandelen förblir i grunden oförändrad. Kommunernas divergerande verksamhetsbetingelser vägs in i fjärrorts-, skärgårds-, tätorts- och språktilläggen i den allmänna statsandelen.

Finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås bli omstrukturerad. Statsandelen till kommunerna för den utbildning som för närvarande omfattas av betalningsandelar för elevernas hemkommuner och för grundundervisningen i konst, biblioteksverksamheten och kulturverksamheten räknas ut på det sättet att en finansieringsandel baserad på kommunens invånarantal dras av från grunden för statsandelen. Grunden kommer huvudsakligen att räknas ut på samma sätt som nu. Kommunernas finansieringsandel per invånare är lika stor i alla kommuner. Därigenom utjämnas belastningen på grund av statsandelsåliggandena inom undervisnings- och kulturverksamheten. Kommunernas andel skall täcka alla de betalningsandelar för elevernas hemkommuner som kommunerna nu måste betala till läroanstalternas huvudmän med stöd av antingen lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet eller någon annan lag. Regeringen föreslår att systemet med betalningsandelar för elevernas hemkommuner samtidigt slopas.

Uträkningen av priserna per enhet för finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten ändras på vissa punkter. I anknytning till reformen av de studiesociala förmånerna för gymnasieelever och elever vid yrkesläroanstalter föreslås bestämmelserna om finansiering av skolskjuts för gymnasieelever och elever vid yrkesläroanstalter bli upphävd i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Det samma gäller med vissa undantag också bestämmelserna om kalkylerad finansiering av kostnaderna för inkvartering för dessa elever. Vidare

ändras bestämmelserna om hur medel beviljas och betalas ut. Medel kommer över hela linjen att beviljas och betalas ut till den läroanstalt som ansvarar för verksamheten eller till någon annan huvudman. Statsandelssystemet för anläggningsprojekt inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten ändras på vissa punkter.

De föreslagna lagarna avses bli behandlade i samband med budgeten för 1997 och träda i kraft vid ingången av 1997.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Kulturutskottet har behandlat propositionen utifrån sitt eget kompetensområde, undervisnings- och kulturverksamheten, och koncentrerar sig därför främst på lagförslagen 5—20.

Kulturutskottet behandlar samtidigt propositionerna 156/1996 rd, 160/1996 rd och 186/1996 rd, som anknyter till den föreliggande propositionen. Det har för avsikt att slutbehandla propositionerna så snart som möjligt. Om något av lagförslaget ändras informeras förvaltningsutskottet särskilt om detta.

Regeringen föreslår att finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten omstruktureras. I propositionen föreslås att grundskolor, gymnasier, vuxengymnasier, yrkesläroanstalter, särskilda yrkesläroanstalter, yrkeshögskolor, yrkesinriktad grundutbildning vid musikläroanstalter, grundutbildning i konst, kommunala bibliotek och kommunal kulturverksamhet ses som ett enda komplex när statsandelarna räknas ut. Komplexet täcker den del av undervisningsverksamheten som kommunerna enligt gällande lag måste bidra till i form av betalningsandelar för hemkommunerna oavsett om de ordnar med undervisningen själva eller inte. Dessutom beaktas grundundervisning i konst, som enbart hör till den kommunala sektorn, likaså kommunala bibliotek och nära anknytande kommunal kulturverksamhet.

Utöver detta har kommunerna möjligheter att få statsandel enligt sina egna uträkningskriterier för undervisningsverksamhet som de enligt lag inte behöver betala någon andel för. Det betyder att statsandelen för annan utbildning än yrkesutbildning vid folkhögskolor och musikläroanstalter räknas ut separat. Också statsandelen för

kommunala museer, teatrar och orkestrar räknas ut särskilt. Utskottet finner detta motiverat eftersom denna typ av konstinstitutioner i regel betjänar större områden än en enda kommun. Dessutom är privata sammanslutningar och stiftelser ofta huvudmän för institutionerna.

Utskottet framhåller att reformen ger kommunerna större möjligheter att ordna adekvat verksamhet i ett längre perspektiv. Kommunerna får större rätt att själva bestämma hur statsandelarna fördelas inom kommunen.

Utskottet påpekar vidare att kommunerna dessutom har en viktig uppgift i att ordna utbildning. Det är viktigt att kommunerna satsar på utbildning för att alla skall ha tillgång till god utbildning på lika villkor.

Å andra sidan är det enligt utskottets åsikt viktigt att ändringarna i statsandelarna inte leder till orimligt stora svårigheter för enskilda kommuner, utan staten bör genom statsandelarna trygga kommunernas möjligheter att ordna med utbildning. Uppgifter till utskottet visar dock att det finns risk för att en del kommuner totalt sett måste betala mer än de får, när de tillämpar lagen. En sådan utveckling kan förhindras med metoder som statsrådet förfogar över.

Vidare bör noteras att huvudmännen måste få tydlig information i god tid om kriterierna för statsandelarna och om uträkningar och beslut angående finansieringen.

Finansieringens uppbyggnad

För de funktioner som hemkommunen är skyldig att betala för bestäms statsandelen utifrån skillnaden mellan grunden för kommunernas statsandel uträknad enligt priset per elev och grunden för kommunens finansiella andel i mark enligt invånarantalet. Den del kommunen skall betala räknas ut enligt de nuvarande olika stora procentsatserna för statsandelarna dels för undervisning och bibliotek, dels för kulturell verksamhet och grundundervisning i konst. Priserna per enhet kommer huvudsakligen att räknas ut på samma sätt som tidigare.

Utskottet godkänner uppbyggnaden av finansieringen när det gäller undervisningsverksamhet. Tack vare att den finansiella andelen per invånare är lika stor för alla kommuner jämnas kommunernas belastning på grund av den statsandelsbaserade undervisnings- och kulturverksamheten ut. Förslaget understryker på denna punkt även det faktum att eleverna har fria hän-

der att söka in till de läroanstalter de själva vill. Om en elev söker in till någon annan skola än någon av kommunens läroanstalter påverkas inte kommunens betalningsbörda, vilket fallet har varit hittills med betalningsandelarna för elevernas hemkommuner.

Beviljande och utbetalning av medel till samkommuner och privata huvudmän

Enligt propositionen skall finansieringen enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet numera också kunna beviljas och betalas ut över hela linjen till den läroanstalt som ordnar verksamheten eller någon annan huvudman. Enligt gällande lag ges statsandel ut till elevernas hemkommuner för grundskola, skolor som ersätter grundskolan samt för gymnasier, vuxengymnasier, yrkesläroanstalter och yrkeshögskolor med en kommun eller samkommun som huvudman. Om en samkommun är huvudman för någon annan institution än en läroanstalt går statsandelen enligt gällande lag till samkommunens medlemskommuner.

Utskottet tillstyrker förslaget när det gäller utbildningsarrangemangen och utvecklingsmöjligheterna. Det framhåller att samkommunerna spelar en viktig roll i vårt land för den yrkesinriktade utbildningen. Samkommunerna ordnar hela 70 procent av den yrkesinriktade utbildningen i vårt land. I och med att medlen ges och betalas ut direkt till huvudmännen kan den tungrodda administrationen till följd av att hemkommunernas betalningsandelar har lagts till statsdelen för elevernas hemkommuner slopas. I och för sig ändras huvudmännens och hemkommunernas ekonomiska situation räknat i nettobelopp inte av att hela statsandelsbeloppet börjar betalas ut till huvudmännen i stället för till elevernas hemkommuner. Det är dock enligt utskottets åsikt viktigt att följa upp hur systemet fungerar i praktiken och att vid behov komma med förslag till förbättringar.

Utskottet påpekar att förslaget att statsandelarna beviljas och betalas direkt till huvudmännen inte minskar kommunernas andel i utbildningen, eftersom kommunfullmäktige väljer representanter till samkommunerna och andra kommunala samarbetsorgan. Utskottet anser följaktligen att kommunernas intressen tillgodoses i beslutsprocesserna, eftersom kommunerna äger samkommunerna och andra liknande organ.

Priser per enhet

Enligt propositionen kommer beräkningskriterierna för priser per enhet i stort sett att vara oförändrade för de olika typerna av läroanstalter. Kulturutskottet har ingenting att anmärka mot detta.

Däremot påpekar utskottet att priserna per enhet behöver justeras. På grund av inte minst behovet av besparingar inom statsekonomin motsvarar priserna per enhet inte de faktiska kostnaderna på alla punkter. Priserna har dock en viss vägledande effekt när det gäller de kommunala huvudmännens verksamhet, och privata huvudmän måste följa de priser som statsandelen bygger på. Det är därför viktigt att priserna per enhet motsvarar de faktiska kostnaderna.

Vidare påpekar utskottet att priserna per enhet numera ses över vart fjärde år. Med hänvisning till det ovanstående

förutsätter utskottet att regeringen utreder möjligheterna att se över priserna per enhet oftare, till exempel vartannat år.

Dessutom uppmärksammar utskottet graderingen av priserna per enhet för yrkeshögskolor. Utbildningen och examina kostar inte lika mycket inom alla sektorer. Detta bör vägas in i graderingen av priserna per enhet.

Statsandelarna för teatrar

Statsandelarna för teatrar regleras i 9 e och 25 §§ lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Enligt förslaget fastställer undervisningsministeriet årligen priset per enhet för teatrar utifrån antalet kalkylerade årsverken och inom gränserna för statsbudgeten. Utskottet påpekar att regeringen enligt budgetpropositionen för 1997 inte har för avsikt att efter nästa år ytterligare utöka antalet årsverken för teatrar och orkestrar de närmaste åren. Det anser dock att teatrarna arbetar inom en konstform som kräver flexibilitet också vad gäller årsverken. Därför bör enligt utskottets åsikt antalet årsverken ses över årligen med hänsyn till förändringar inom teaterbranschen.

Statsandelarna för idrott och ungdomsarbete

Utskottet anser det positivt att regeringen i lagförslagen 18 och 19 föreslår att kommunerna skall använda statsandelarna enligt dessa lagar för ändamål som avses i 5 § idrottslagen och 2 § lagen om ungdomsarbete.

Utskottet har i olika sammanhang påpekat att vinstmedel från tippning redan under flera år har använts till lagstadgade utgifter, och hänvisar här till sitt uttalande i betänkande 8/1996 rd.

*Detaljerade ställningstaganden**Lagförslag 5*

Sjukhuskolor. I och med att den nuvarande debiteringsmöjligheten frångås blir sjukhuskolorna tvungna att förhandla med varje elevs hemkommun. För vissa elever kan det till och med bli fråga om att kommunen måste förbinda sig att betala. Elevomsättningen är stor i sjukhuskolorna och eleverna kommer från många kommuner. Dessutom omfattar undervisningsgrupperna vid en och samma sjukhuskola patienter av högst varierande slag som till följd av sin sjukdom och sina personliga behov ställer alldeles särskilda krav på undervisningen. För i synnerhet psykiatriska och barnneurologiska patienter räcker det inte enbart med vanlig undervisning utan undersökningarna och vården kräver omfattande skoldiagnostiska insatser samt konsultationer med såväl centralsjukhuspersonalen som lärarna och övrig undervisningspersonal i barnets eller den ungas hemkommun. Ofta är utbyte av information och erfarenheter samt samplanering ett absolut måste för att barn och unga skall klara sig efter sjukhusvistelsen. Å andra sidan är lärarna vid sjukhuskolorna aktivt engagerade i individuella uppföljningar under en längre tid, konsultationer och förebyggande av problem. I praktiken har sjukhuskolorna debiterat inte bara för egentliga skoldagar utan också för senare insatser och konsultationer enligt ett fastslaget prestationspris.

Kulturutskottet anser att det bör framgå av lagförslaget att kommuner som tillhandahåller sjukhusundervisning har rätt att debitera enligt faktiska kostnader. För att lagfästa hemkommunens betalningsskyldighet föreslår utskottet en ny 40 a § i stället för den 40 a § som föreslås upphävd.

14 §: Utskottet uppmärksammar att graderingen av de kommunvisa priserna per enhet är avsedd att regleras genom förordning. Detta innebär att ett högstadium under vissa förutsättningar räcker till som orsak för en höjning.

14 a §: I 14 a § 1 mom. finns ett tekniskt fel. Utskottet föreslår därför en ändring i lydelsen.

28 §: Regeringen föreslår en helt ny lag om statsandelar till kommunerna. I 7 § föreslås ingå bestämmelser om utjämning av statsandelarna utifrån skatteinkomsterna, medan samma sak regleras i 9 § i den gällande lagen om statsandelar till kommunerna (688/92). I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet hänvisas i 28 § 1 mom. om skalan för statsandelar för anläggningsprojekt, sådant lagrummet lyder i lag den 18 december 1995 (1448/95), till 9 § i den lag om statsandelar till kommunerna som före-

slås upphävd. Utskottet föreslår därför att hänvisningen i 28 § ändras till 7 § i den nya lagen om statsandelar till kommunerna.

På grundval av det ovan relaterade föreslår kulturutskottet vördsamt

att det femte lagförslaget godkänns sålydande:

5.

Lag**om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 3 augusti 1992 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (705/92) 11, 18, 20 och 21 (*utesl.*) §§,

av dessa lagrum 18 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 26 juli 1993 (718/93) och 21 § sådan den lyder i lag av den 18 december 1995 (1448/95) (*utesl.*),

ändras 1 och 2 §§, det inledande stycket i 3 § samt 1 och 4 punkten, rubriken för 2 kap., 6, 7, 7 a, 8—10, 12 och 13 §§, 14 § 1 mom., 14 a § 1 mom., 16 § 1 mom., det inledande stycket i 19 §, rubriken för 3 kap., 23 § 1 mom., 24 och 25 §§, 28 § 1 mom. och 39 §, 40 § 1—4 mom., 40 a, 41 och 43 §§, 44 § 1 mom. samt 45 §,

av dessa lagrum 6 § sådan den lyder delvis ändrad genom (*utesl.*) lag av den 22 december 1993 (1454/93) och genom lag av den 3 mars 1995 (261/95), 7 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lagar av den 26 juli 1993 och den 3 mars 1995, 7 a §, 14 § 1 mom. och 40 § 2 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 26 juli 1993, 8 § sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 26 juli 1993, den 22 december 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995, 9 § sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 26 juli 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995, 12 § sådan den lyder i lag av den 17 juli 1995 (958/95), 14 a § 1 mom. och det inledande stycket i 19 § sådana de lyder i nämnda lag av den 3 mars 1995, 24 och 40 a §§ sådana de lyder i nämnda lag av den 22 december 1993, 39 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lagar av den 26 juli 1993, den 3 mars 1995 och den 18 december 1995 samt genom lag av den 29 december 1994 (1456/94), 28 § 1 mom. samt 40 § 1, 3 och 4 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 18 december 1995 samt 45 § sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag,

fogas till 3 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 3 mars 1995 ett nytt 2 mom., till lagen nya 9 a—9 f §§, till lagen ett nytt 2 a kap., till vilka samtidigt flyttas 10, 12—14, 14 a, 15, 16, 16 a, 17 och 19 §§, till 14 §, sådan den lyder i nämnda lag av den 26 juli 1993, ett nytt 4 mom., till 14 a §, sådan den lyder i nämnda lag av den 3 mars 1995, nya 3 och 4 mom., till 15 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 26 juli 1993, ett nytt 3 mom., till 16 §, sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag, ett nytt 3 mom. samt till 19 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 3 mars 1995, en ny 1 a-punkt som följer:

1—3 §§

(Såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Finansiering av driftkostnader

6—9 f §§

(Såsom i regeringens proposition)

2 a kap.

Priser per enhet för undervisningsverksamhet

10—14 §§

(Såsom i regeringens proposition)

14 a §

Beräkning av priset per enhet för yrkeshögskolor

Priset per enhet per studerande i yrkeshögskolor skall beräknas vart fjärde år per yrkeshögskoleexamen genom att de riksomfattande totalkostnaderna under året före det då priset per enhet bestäms för utbildning som leder till en yrkeshögskoleexamen vid kommunala, privata och statliga yrkeshögskolor divideras med det totala antalet studerande som avlägger denna examen nämnda år. Priserna per enhet kan graderas enligt vad som stadgas genom förordning så att de väsentliga skillnaderna i kostnaderna för utbildningsprogram som leder till examen och för andra undervisningsarrangemang beaktas. Om det inte är möjligt att utreda kostnaderna för utbildning som leder till examen,

beräknas priset per enhet på basis av de totalkostnader som förorsakats av examina inom utbildningsområdet i fråga. Som pris per enhet per studerande för de yrkesinriktade specialiseringsstudierna används det genomsnittliga belopp för priset per enhet som bestämts med stöd av 10 § för yrkeshögskolorna. Priserna per enhet beräknas så att priserna per enhet när de multipliceras med antalet studerande sammanlagt motsvarar ovan nämnda totalkostnader.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

15—19 §§

(Såsom i regeringens proposition)

3 kap.

Priser per enhet för kulturverksamhet

23—25 §§

(Såsom i regeringens proposition)

28 § (ny)

Skalan för statsandelar för anläggningsprojekt

För anläggningsprojekt beviljas i statsandel 25—50 procent av den kalkylerade statsandelsgrund som avses i 27 §. Statsandelen bestäms på basis av den enligt 7 § lagen om statsandelar till kommunerna per invånare i kommunen beräknade utjämnade kalkylerade skatteinkomsten (*utjämnad skatteinkomst*). Kommunen får i statsandel 50 procent, om dess utjämnade skatteinkomst ligger på utjämningsgränsen. Om den utjämnade skatteinkomsten överskrider utjämningsgränsen, så att varje från utjämningsgräns-

en beräknad tillväxt av den utjämnade skatteinkomsten med minst en procent minskar statsandelen med en procentenhet till dess statsandelen är 25 procent. Statsandelsprocenten för anläggningsprojekt bestäms på basis av den utjämnade skatteinkomst som bestämts för det år då statsandelen beviljas.

39 och 40 §§

(Såsom i regeringens proposition)

40 a § (ny)

Betalningsandelen för hemkommunen för en grundskoleelev som får sjukhusundervisning

Den kommun som under vårdtiden är hemkommun enligt lagen om hemkommun för en elev som får undervisning vid sjukhus enligt 11 § grundskolelagen är skyldig att för eleven till den kommun där sjukhuset finns betala en betalningsandel, som fås genom att antalet vård dagar multiplicera med de genomsnittliga faktiska årskostnader som den kommun där sjukhuset finns åsamkats för undervisningen. Från kostnaderna avdras det markbelopp enligt statsandelsgrunderna som räknats ut per elev som får sjukhusundervisning för den kommun där sjukhuset finns. Elevens hemkommun och den kommun där sjukhuset finns kan också träffa någon annan överenskommelse om betalningsandelen än vad som stadgas i denna paragraf.

41—45 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Dessutom anför kulturutskottet värdsamt

att förvaltningsutskottet också i övrigt

Helsingfors den 19 november 1996

bör ta hänsyn till vad som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Kirsti Ala-Harja /saml, vice ordföranden Jukka Gustafsson /sd samt medlemmarna Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /cent, Markku Markkula /saml, Arja Ojala /sd, Kalevi Olin /sd,

Päivi Räsänen /kf, Aino Suhola /cent, Sade Tahvanainen /sd, Hannu Takkula /cent, Irja Tulonen /saml, Anu Vehviläinen /cent (delvis) och Ulla-Maj Wideroos /sv.

Avvikande åsikt

Regeringens proposition innebär på vissa punkter att tillgången till grundläggande undervisning på lika villkor inte längre är garanterad. Vi hoppas att förvaltningsutskottet är medvetet om detta när det utarbetar sitt betänkande om lagen om statsandelar till kommunerna och vissa lagar som har samband med den.

Vi anser att lagstiftningen även framdeles bör trygga de små skolornas verksamhetsbetingelser. Därför bör 12 § i det femte lagförslaget lyda så som regeringen och utskottet föreslagit men med en ändring av meningen "De kommunvis beräknade priserna per enhet graderas, enligt vad som stadgas genom förordning, enligt strukturen på kommunens skolnät, antalet elever som får sådan specialundervisning som avses i 36 a § grundskolelagen och kommunens befolkningstäthet." Ändringen medför också att 84 d § grundskolelagen inte bör upphävas.

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår vi

att 12 § 1 mom. i det femte lagförslaget godkänns sålydande:

12 §

Beräkning av priset per enhet för grundskolor

Priset per enhet per elev i kommunernas grundskolor skall beräknas vart fjärde år på basis av de riksomfattande totalkostnader som föranletts av grundskolorna och de skolor som ersätter grundskolan under året före det då priset per enhet bestäms. *När priserna per enhet för kommunerna räknas ut skall, enligt vad som närmare stadgas genom förordning, hänsyn tas till det nyck-*

eltal som beräknats enligt 84 d § grundskolelagen och som beskriver grundskolornas struktur och sättet att ordna undervisningen, huruvida ett högstadium finns och kommunens befolkningstäthet samt antalet elever som får specialundervisning enligt 36 a § grundskolelagen. I svenskspråkiga och tvåspråkiga kommuner höjs priserna per enhet med tio procent i fråga om elever som deltar i svenskspråkig undervisning och i kommuner på samernas hembygdsområde med motsvarande procenttal i fråga om elever som deltar i undervisning på samiska. I sådana skärgårdskommuner där över hälften av invånarna saknar fast trafikförbindelse till fastlandet, höjs priset per enhet med tjugo procent. I övriga skärgårdskommuner höjs priset per enhet med tio procent. Vederbörande ministerium kan dessutom av särskilda skäl på ansökan höja det pris per enhet som beräknats på det sätt som stadgas i detta moment.

Enligt vår åsikt värnar det gällande regelsystemet bättre små yrkesskoleenheter än det föreslagna. Speciellt viktigt har det gamla systemet varit i glesbygderna och gett större möjlighet till utbildning på lika villkor.

Inkvarteringsförmånen för yrkesläroanstalter bör enligt vårt förmenande inte inlemmas i det allmänna studiestödet. För att avgiftsfria internatplatser fortfarande skall finnas att tillgå bör ett särskilt pris för inkvartering, precis som i dag, tas med när priserna per enhet räknas ut.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att 14 § i det femte lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 19 november 1996

Ossi Korteniemi /cent
Hannu Takkula /cent

Anu Vehviläinen /cent
Aino Suhola /cent

Päivi Räsänen /fkf

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET*Bilaga 2*

Utlåtande 12/1996 rd

Regeringens proposition 149/1996 rd

Till Förvaltningsutskottet

Riksdagen remitterade den 22 oktober 1996 regeringens proposition 149/1996 rd med förslag till lag om statsandelar till kommunerna och vissa lagar som har samband med den till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall avge utlåtande i saken.

Med anledning av ärendet har utskottet hört ministern Terttu Huttu-Juntunen, konsultative tjänstemannen Martti Kallio vid inrikesministeriet, utredningsmannen Heikki Koski, regeringsrådet Pekka Järvinen vid social- och hälsovårdsministeriet, forskningschefen Unto Häkkinen vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, social- och hälsovårdschefen Tuula Taskula och sakkunnige Jouko Heikkilä vid Finlands Kommunförbund, landshövdingen Kalevi Kivistö vid länsstyrelsen i Mellersta Finlands län, stadsdirektören Marketta Kokkonen som representant för Esbo stad, branschdirektören Sakari Möttönen vid socialverket i Jyväskylä stad, planeringschefen Harri Peltoniemi som representant för Björneborgs stad, social- och hälsovårdsdirektören Riitta Luosujärvi vid socialverket i Kemi och ekonomidirektören Pekka Reinikka vid Kainuun sairaanhoitopiirin ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny lag om statsandelar till kommunerna samt ändringar i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och femton andra lagar.

Enligt propositionen skall statsandelarna 1997 skäras ned med 2 500 miljoner mark och 1998 med 1 300 miljoner mark. Nedskärningarna fördelas enligt förvaltningsområde i proportion till statsandelarna för 1996. De föreslås bli mins-

kade per capita utifrån behovet att balansera upp statsekonomin. Vidare skall statsandelarna dras ner i enlighet med vissa andra lagförslag som anknyter till budgetpropositionen.

Lagen om statsandelar till kommunerna föreslås delvis vara en allmän lag och innehålla definitioner samt procedur- och övergångsbestämmelser som är gemensamma för statsandelslagstiftningen samt bestämmelser om ett utjämningsförfarande. I lagen föreslås vidare bestämmelser hur de kalkylerade statsandelarna för driftskostnaderna och de genomsnittliga markbelopp och kostnader per enhet som ligger till grund för dem årligen fastställs och justeras, samt om att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall bibehållas.

Den föreslagna ändringen i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården innebär ett nytt sätt att räkna ut statsandelen för driftskostnaderna för social- och hälsovården. Statsandelen skall bestämmas som skillnaden mellan uppgiftsbaserade kalkylerade kostnader och kommunens självfinansieringsandel som bygger på invånarantalet. Kommunens självfinansieringsandel är lika stor i alla kommuner. Vidare skall grunderna för beräkning av statsandelen ses över. Dessutom skall vissa bestämmelser om innehållet i och beredningen av den riksomfattande planen för social- och hälsovården justeras.

De föreslagna lagarna avses bli behandlade i samband med budgetpropositionen för 1997 och träda i kraft i början av 1997.

Utskottets ställningstaganden

En översyn av statsandelarna för social- och hälsovården är i princip acceptabel. En statsandel som direkt beviljas kommunerna medger insyn i systemet och gör det — i motsats till vad som är fallet inom undervisningsväsendet — kommun-

vis jämförbart och funktionsvis betraktat neutralt. Ett oroväckande drag i statsandelar som betalas ut direkt till serviceproducenterna är i själva verket att ingen myndighet bevakar rationaliteten i den samlade verksamheten. I den finansiella modellen för undervisningen är den ena parten, kommunerna, beroende av vad samkommuner eller enskilda serviceproducenter gör. Inte minst när resurstillflödet stramas åt kan kommunen de facto vidta spar- och rationaliseringsåtgärder bara på funktioner som står under dess omedelbara kontroll. Inom undervisningen gäller detta i de flesta kommuner bara verksamhetens kärna, den grundläggande undervisningen och därtill all annan kommunal verksamhet, där social- och hälsovården utgör den ekonomiskt sett viktigaste sektorn.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter enhetliga statsandelssystem inom de olika förvaltningsområdena för att kommunen direkt skall kunna inverka på verksamheten och för att också finansieringen skall gå via kommunerna.

Den statsandelsfinansierade verksamheten fullföljer i betydande omfattning medborgarnas grundläggande rättigheter. Det centrala lagrummet med tanke på den kommunala social- och hälsovården är i detta avseende 15 a § 3 mom. regeringsformen, där det sägs att det allmänna skall tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjen och andra som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Dessa åligganden, som delvis är subjektiva rättigheter enligt vanlig lagstiftning, måste passas ihop med det kommunala självstyret. Vad gäller de subjektiva rättigheterna har kommunen dessutom i stor utsträckning frångått möjligheten att pröva vilka tjänster den skall ordna. Genom praxis uppstår standarder som måste anses bestämma miniminivån i samtliga kommuner i landet och som i princip övervakas av grundskyddsnämnden. Enligt utskottets uppfattning finns det ett antal faktorer, beträffande vilka man kan fråga sig om tjänsterna längre uppfyller ovan angivna minimikrav. Enligt en tolkning har bland annat tjänster till personer i institutionsvård dragits in så att de själva får lov att bekosta tandvård och mediciner, i motsats till tidigare praxis att räkna in dem i institutionsvården.

En bidragande orsak till denna utveckling är utan tvivel att statens bidrag till finansieringen av

den kommunala servicen på grund av nedskärningarna i statsandelarna och vissa omstruktureringar har minskat till under en fjärdedel inom social- och hälsovården, jämfört med att de tidigare utgjorde inemot hälften. Om de stora kommunvisa ändringar som vid omläggning av systemet oundvikligen för med sig genomförs i snabb takt kan de få onödigt radikala konsekvenser i enskilda kommuner. Trots att det kommunala självstyret leder till att tjänsterna varierar från kommun till kommun, får detta dock inte leda till oskäligen skillnader i jämlikheten mellan medborgarna. Av bland annat denna orsak anser utskottet det viktigt att konsekvenserna av statsandelsreformen för serviceproduktionen kontinuerligt följs upp, speciellt inom specialomsorgerna, mentalvårdsarbetet och missbrukarvården, och att behövliga åtgärder vidtas för att få till stånd en ändring.

Ett statsandelssystem som på centrala punkter bygger på invånarunderlaget reagerar långsamt och med en viss eftersläpning på en ökning eller minskning av kommunens befolkning. Särproblemen i dessa kommuner med antingen flyttningsförlust eller flyttningsvinst bör uppmärksammas. Samtidigt gäller det att söka metoder att hindra en starkare flyttningsrörelse.

Det är viktigt att följa upp grunderna för statsandelen till social- och hälsovården för att systemet skall behandla kommunerna lika vad gäller tjänstebehov och förhållanden och för att invånarna inte omotiverat skall särbehandlas i förhållande till varandra. Under behandlingen har utskottet uppmärksammat bland annat behovet av att följa upp hur det förhåller sig i kommunerna med inkomstnivån, könsstrukturen, näringsstrukturen, kvinnors förvärvsarbetsfrekvens, studier, sjukfrekvens, arbetslöshet och kommunens perifera läge. Dessa faktorer kan ha en sådan inverkan att åtgärder vid behov måste vidtas för att se över statsandelsgrunderna. Likaså bör statsandelsgrunderna i gruppen 0—6 år följas upp för att efterfrågan på tjänster skall kunna anpassas till den behövliga finansieringen. Med hänsyn till den s.k. livscykelteorin bör grundernas lämplighet även i övrigt undersökas.

En allmän princip är att bevaka ändringarna i arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna och att projicera dem på statsandelssystemet. Men det är också viktigt att följa andra ändringar i lagstiftningen, som har faktiska konsekvenser för kommunernas uppgifter. Till exempel neddragningarna i primära sociala förmåner och de pensionspolitiska besluten om rehabilite-

ring inverkar på kommunernas uppgifter utan att de vägs in i statsandelarna. Också ändringar i motsatt riktning är möjliga. Systemet bör ses över på denna punkt.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter att regeringen inom 1997 avlåter en proposition om ett arrangemang för utjämning av exceptionellt stora kostnader för barnskydd och handikappvård.

Den kraftiga tillväxten i utgifterna för utkomststöd har väckt en bred debatt om att den s.k. normerade delen av utkomststödet bör lyftas över från kommunerna till staten. Något avgörande i saken har inte fattats och därmed råder en fortsatt oklarhet i prövningen och bedömningen av statsandelar. Det vore viktigt att det snabbt fattades ett beslut om den normerade delen av utkomststödet helt skall föras över på staten eller inte.

Helsingfors den 15 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouko Skinnari /sd, vice ordföranden Maija Perho /saml, medlemmarna Anne Huotari /vänst, Jorma Huuhtanen /cent, Liisa Hyssälä /cent, Kari Kantalainen /saml, Paula Kokkonen /saml, Mikko Kuoppa /vgr, Eero Lämsä /cent,

Servicesystemet finns till för att tillgodose medborgarnas behov och för att förbättra deras arbets- och livsvillkor. Därför bör detta vara den principiella utgångspunkten för statsandelssystemet, trots att också finansiella och i mindre grad organisatoriska frågor delvis berör medborgarna i ett system som bekostas med skattemedel. Social- och hälsovårdsutskottet understryker dock att det även i ett finansiellt system i första hand gäller att ta hänsyn till användarnas behov och att det behövs en effektiv och ekonomisk, men samtidigt serviceinriktad tjänsteapparat för att klara av denna uppgift.

Hänvisande till det ovan sagda och propositionens motivering anför social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att förvaltningsutskottet bör utarbeta sitt betänkande med hänsyn till det ovan anförda.

Hannes Manninen /cent, Pirkko Peltomäki /sd, Margareta Pietikäinen /sv (delvis), Maija Rask /sd, Osmo Soininvaara /gröna, Marjatta Vehkaoja /sd och Marja-Leena Viljamaa /sd samt suppleanterna Marjaana Koskinen /sd och Pehr Löw /sv (delvis).