

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 november 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 258/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 44/2014 rd)

om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsti Kotaniemi och undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- skolråd Pasi Rentola, Utbildningsstyrelsen
- sakkunnig Päivi Väisänen-Haapanen, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen sådana ändringar i bestämmelserna om finansieringen av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet som behövs på grund av de ändringar i grunderna för fastställande av grundpriset och hemkommunsersättningen som gjorts i samband med reformen av statsandelarna för kommunal basservice. Enligt förslaget upphävs den temporära bestämmelsen om att man beräkningen av priserna per enhet i den grundläggande utbildningen avstår justering på grund av förändringen i kostnadsnivån för 2013—2015. I stället föreslås det att den in-

besparing som orsakas av att justeringen för 2013 och 2014 inte företas blir bestående.

Regleringen av yrkeshögskolornas finansiering kommer att överföras från lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet till yrkeshögskolelagen. I bestämmelserna om fastställande av kommunernas finansieringsandel föreslås ändringar som beror på att staten övertar hela basfinansieringen av yrkeshögskolorna. Till de temporära bestämmelserna om gymnasier och grundläggande yrkesutbildning i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet läggs det bestämmelser om sänkning av priset per enhet för 2015 med hänvisning till de statsfinansiella sparbesluten. Till

den temporära bestämmelsen om priset per enhet för museer, teatrar och orkestrar läggs en bestämmelse om sänkning av priset per enhet för 2015 med hänvisning till de statsfinansiella sparbesluten.

Det föreslås att de kostnader som utgör grunden för priset per enhet enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagen om fritt bildningsarbete justeras varje år i stället för nuvarande vart fjärde år enligt riktlinjerna som statsrådet gjort upp för den kommunala ekonomins styrsystem.

Det föreslås att lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras så att finansieringen av utvecklings- och serviceuppgifter för arbetslivet upphör.

Vidare föreslås det att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras så att statsunderstöden för grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, grundläggande konstundervisning, barndagvård och allmänna biblioteks anläggningsprojekt upphör och överförs till statsandelarna för kommunal basservice. Överföringen av allmänna biblioteks anlägg-

ningsprojekt genomförs från och med 1.1.2016. Lagen om grundläggande konstundervisning, lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om barndagvård och bibliotekslagen ändras därför så att lokal- och andra investeringsprojekt samt för allmänna bibliotek utvecklingen av lokaler i stället för statsunderstöd för anläggningsprojekt vid behov kan beviljas statsunderstöd enligt statsunderstödslagen.

I propositionen föreslås det dessutom att återbetalningen av statsunderstöd för anläggningsprojekt ska fastställas på kalkylmässiga grunder och inte grundas på statsunderstödet relativa andel av egendomens gängse värde.

Den icke-tidsbegränsade skyldigheten i fråga om återlämnande av statliga fastigheter som överlåtits vid kommunaliseringen av yrkesläroanstalterna på 1990-talet och ändring av fastigheternas användningsändamål begränsas enligt förslaget till 30 år från överlåtelse tidpunkten.

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

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förslagen att upphäva bestämmelserna om finansiering av yrkeshögskolorna i finansieringslagen och att höja kommunernas andel av finansieringen av basservice, gymnasier och yrkesinriktad grundutbildning samtidigt som finansieringen av yrkeshögskolorna lyfts över på staten är kopplade till yrkeshögskolelagen och en ändring i 49 § i universitetslagen som riksdagen godkände den 10 november 2014. Kulturutskottet har lämnat betänkande KuUB 10/2014 rd om frågan. Kommunernas höjda andel av finansieringen av viss service till följd av den finansiella reformen av yrkeshögskolorna och förslaget att koppla kriterierna för finansieringen av förskoleundervisningen och den grundläggande utbild-

ningen till grunddelen till hemkommunsersättningen anknyter också till den ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice som riksdagen godkände den 24 juni 2014. Utskottet hänvisar här till sitt utlåtande KuUU 8/2014 rd till förvaltningsutskottet.

Propositionen hänför sig till regeringens proposition om statsbudgeten för 2015 (RP 131/2014 rd) som utskottet har lämnat utlåtande KuUU 11/2014 rd om till finansutskottet.

Regeringen föreslår att man ska kunna stödja lokal- och andra investeringsprojekt med statsunderstöd enligt statsunderstödslagen i stället för de anläggningsprojekt inom undervisnings- och kulturverksamhet som försvinner. Kulturutskottet välkomnar förslaget.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyr-

ker lagförslagen utan ändringar, men med följande kommentarer.

Bedömning av sparbesluten i propositionen

De föreslagna nedskärningarna i undervisnings- och kulturverksamheten är mycket stora, framhåller kulturutskottet med hänvisning till inkommen information. Sparbetingen inom den grundläggande utbildningen och det andra stadiet rör 820 000 barn och unga inom förskoleundervisningen, inom den grundläggande utbildningen och på andra stadiet. Sparbesluten för gymnasieutbildningen 2013—2015 innebär att anslagen minskar med totalt 14 procent 2015 jämfört med den nivå som de totala anslagen hade varit utan sparbesluten. Den aktuella lagändringen innebär att de totala kostnaderna minskar med cirka 7 procent. Bedömt med samma mått innebär sparbeslut 2013—2015 att de totala anslagen till yrkesinriktad grundutbildning minskar med 8 procent 2015. Av minskningen beror 4 procent på den aktuella propositionen.

Sparåtgärderna inom vuxenutbildningen är också de betydande och det innebär att utbildningsutbudet för vuxna minskar. Utbildningsutbudet för läropliktiga och unga inom ramen för utbildningsgarantin kan inte inskränkas. Det betyder att besparingar i stället görs bland annat genom att undervisningsgrupperna blir större och lektionerna färre.

I överensstämmelse med rambeslutet för statsfinanserna kommer andra stadiet att drabbas av nya sparåtgärder 2017 utöver de som görs 2015 och 2016. Enligt uppgifter till utskottet minskar anslagen till gymnasierna med cirka 26 miljoner euro av de planerade besparingar för 2016 och 2017 som ingår i det strukturpolitiska programmet. Den totala nedskärningseffekten är cirka 18 procent om besparingarna och indexfrysningen 2013—2015 permanentas.

För 2016 innebär rambeslutet att anslagen till yrkesinriktad grundutbildning sjunker med omkring 19 miljoner euro. De minskar ytterligare med omkring 54 miljoner euro 2016 om den garanterade höjningen av investeringar fortsätter. Till följd av sparåtgärderna i det strukturpolitiska programmet minskar de totala anslagen 2017

med cirka 165 miljoner euro. Allt som allt uppgår spareffekten till cirka 21 procent.

Utskottet understryker att det inte går att införa så här kraftiga sparåtgärder utan att förutsättningarna för att ordna högkvalitativ utbildning och tillgången till utbildning på lika villkor sätts spel. Exempelvis tillgängligheten får inte komma i farozonen på grund av alltför långa skolresor.

I sitt utlåtande GrUU 44/2014 rd om propositionen anser grundlagsutskottet att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet bedömer förslaget bland annat med avseende på de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen, när propositionen innebär krympande resurser såväl inom gymnasieutbildning, yrkesinriktad grundutbildning och grundläggande utbildning som inom kulturverksamhet.

Sparåtgärderna slår hårdast mot gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen, påpekar grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet fokuserar på att bedöma om propositionen äventyrar det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få också annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv.

Enligt utlåtandet sägs det följande i propositionen: "Det sänkta priset per enhet för gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning förutsätter att utbildningsanordnarna anpassar verksamheten till de resurser som står till förfogande, effektiviserar verksamheten och sänker kostnaderna samtidigt som det genomförs en strukturell utveckling av anordnarnätet." Grundlagsutskottet säger vidare att propositionen inte innehåller någon mer lättfattlig och konkret konsekvensbedömning, som en heltäckande analys med avseende på 16 § 2 mom. i grundlagen kunde ta fasta på. Det är en uppenbar brist, anser grundlagsutskottet. Följaktligen är det viktigt att noga följa upp hur de kulturella rättigheterna tillgodoses inom undervisnings- och kulturverksamheten och att vidta åtgärder, om

KuUB 15/2014 rd — RP 258/2014 rd

framför allt unga människors faktiska och lika möjligheter att få utbildning försämrats avsevärt

Statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur kan i och för sig vara en godtagbar grund för att i viss mån göra ingrepp i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna. Då gäller det dock att beakta att bestämmelserna sammantaget inte får urholka den grundlagsfästa stödförpliktelsen (jfr t.ex. GrUU 32/2014 rd och GrUU 25/2012 rd). Dessutom framhåller grundlagsutskottet att de så kallade konstitutionella uppdragen är betydelsefulla, särskilt för lagstiftaren, och att de också måste vägas in i utövningen av budgetmakt. Detta bör beaktas när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 32/2014 rd; se också GrUB 25/1994 rd).

Kulturutskottet ställer sig bakom den kritik som grundlagsutskottet anför mot den oprecisa konsekvensbedömningen av de föreslagna reformerna. Utbildningen har flera gånger tidigare utsatts för statsfinansiella neddragningar på många olika sätt och det har också då varit oklart vilka faktiska effekter sparåtgärderna har för den samlade utbildningsfinansieringen, och inte minst för utbildningen på andra stadiet, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Grundlagsutskottet anser att konsekvenserna av sparåtgärderna måste följas upp och kulturutskottet menar det måste göras. Samtidigt vill kulturutskottet påminna om att riksdagen i behandlingen av och sitt svar (RSk 20/2014 rd) på statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018 (SRR 4/2014 rd) godkände ett utta-

lande som ursprungligen hade ingått i utlåtandet (KuUU 4/2014 rd) från kulturutskottet. I ställningstagandet förutsätter riksdagen att regeringen i samband med reformer av utbildningen på förhand gör allsidiga och omsorgsfulla bedömningar av vilka konsekvenser de ger innan den lägger fram propositioner eller fattar andra beslut.

Utskottet föreslår ett uttalande om frågan (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga följer upp vilka verkliga konsekvenser sparbesluten under den pågående valperioden har för de kulturella rättigheterna inom undervisnings- och kulturverksamheten och genast vidtar åtgärder, om framför allt unga människors faktiska och lika möjligheter att få utbildning försämrats. Regeringen ska lämna en utredning om frågan till kulturutskottet före utgången av 2017.

Helsingfors den 3 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

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

Sanna Lauslahti /saml
Mika Niikko /saf
Ville Niinistö /gröna (delvis)
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent (delvis)
Simo Rundgren /cent

Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

Vi kan inte godta de lagförslag som ingår i propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 258/2014 rd). I regeringsprogrammet är målet att finländarna ska bli det mest kompetenta folket senast 2020. Propositionen stöder inte det målet och den raserar alla möjligheter för det finländska utbildningssystemet att fungera. Högkvalitativ utbildning och anknytande hög kompetens är grunden för att Finland ska vara framgångsrikt. De kortsiktiga besparingarna inom utbildningen kan ha den effekten att den ekonomiska tillväxten stannar upp i framtiden. I regeringsprogrammet sägs det att kunniga och välmående människor är Finlands viktigaste ekonomiska framgångsfaktor. Regeringen utlovar också att kvaliteten på undervisning och forskning ska förbättras, men propositionen kommer att ha motsatt effekt.

Överföringen av det finansiella ansvaret för yrkeshögskolorna på staten, de ändrade statsandelarna till kommunal basservice och besparingarna i gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen är en veritabel risk för vårt finländska utbildningssystem. Skolorna på alla utbildningsstadier måste få adekvata resurser för att de ska kunna ordna högkvalitativ utbildning också i framtiden. I synnerhet besparingarna inom den grundläggande utbildningen och på andra stadiet har omfattande konsekvenser för barns och ungas liv.

Både regeringen Katainen och regeringen Stubb har dragit ner på anslagen till allmänbildande utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbild-

ning och på konst och kultur med ungefär 400 miljoner euro 2013—2015.

Också för den regionala tillgängligheten till utbildning är propositionen en mina i kvalitativt hänseende. På landsbygden anlitar grundskolan och gymnasiet samma lärare. Så när ett gymnasium dras in försvinner också lärarna. Strukturella reformer får inte innebära att möjligheterna att gå i gymnasiet minskar. Vi ser dessutom kritiskt på att finansieringen av anläggningsprojekt i samband med statsandelsreformen integreras i statsandelarna till kommunal basservice. Det är alls inte säkert att anslagen går till att reparera skolor som har problem med inomhusluften.

De närmaste åren kommer de yrkesinriktade vuxenutbildningen att spela en allt större roll när kraven och behoven i arbetslivet förändras. Det är alltså inget klokt beslut att spara inom vuxenutbildningen. Samtidigt gäller det att också garantera framtiden för det fria bildningsarbetet och sträcka till pengar. Läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet har sin givna plats och roll för att förebygga marginalisering av unga människor. De bör utnyttjas betydligt mer i skarven mellan grundskolan och det andra stadiet.

Vi anser att de ständiga sparåtgärderna inom utbildningen har ett direkt samband med utbildningskvaliteten och lika möjligheter att få utbildning. Vårt utbildningssystem har utsatts för gigantiska sparåtgärder ända sedan 2012.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 3december 2014

Ritva Elomaa /saf
Kimmo Kivelä /saf

Mika Niikko /saf
Inkeri Kerola /cent

KuUB 15/2014 rd — RP 258/2014 rd

Simo Rundgren /cent

Tuomo Puumala /cent