

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 304/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Merja Leinonen, lagstiftningsråd Eerikki Nurmi och undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- skolråd Pasi Rentola, Utbildningsstyrelsen
- sakkunnig Päivi Väisänen-Haapanen, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att de för undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde beslutade temporära sparåtgärderna i fråga om undervisningsväsendets statsandelsindex och priser per enhet ska bli bestående. Enligt förslaget ska lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet få en ny paragraf om avdrag från det genomsnittliga priset per enhet i fråga

om gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och grundläggande konstundervisning. I fråga om den yrkesinriktade tilläggsutbildningen genomförs besparingarna så att den temporära koefficienten för priset per enhet permanentas.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att ändra de bestämmelser som gäller temporära sparåtgärder i fråga

om statsandelsindex och priser per enhet för gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning så att besparingarna blir permanenta. Propositionen grundar sig på finansutskottets beslut i ärendet den 19 november 2014. Bak-

KuUB 19/2014 rd — RP 304/2014 rd

grunden till beslutet är regeringens allvarliga oro för situationen inom statsfinanserna.

Regeringen föreslår att det lagförslag som ingår i propositionen ska träda i kraft från ingången av 2016. Kulturutskottet framhåller att regeringens proposition inte föreslår några helt nya besparingar jämfört med 2015. I fråga om gymnasieutbildningen, den grundläggande yrkesutbildningen och den grundläggande konstundervisningen garanteras det uttryckligen att det genomsnittliga priset per enhet i alla händelser ska vara minst detsamma som 2015. Besparingarna kumuleras därmed inte i de genomsnittliga priserna per enhet som justerats och beräknats på de faktiska kostnaderna. Utskottet anser det vara mycket viktigt att det anges ett minimipris per enhet så att priserna inte blir lägre än de är 2015.

Sparåtgärderna ligger enligt utskottets bedömning i linje med regeringens gemensamma prioriteringar för att balansera statsfinanserna, men de är utbildningspolitiskt sett problematiska på grund av sin omfattning och tidigare sparbeslut. Utskottet tar i det följande särskilt fasta på utvärdering och uppföljning av sparbeslutens konsekvenser.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med följande kommentarer.

Konsekvensbedömning

Den kalkylerade besparingen på grund av förslaget blir i fråga om gymnasieutbildningen sammanlagt 107,3 miljoner euro 2016. Statens andel utgör cirka 45,3 miljoner euro. Den kalkylerade besparingen i fråga om den grundläggande yrkesutbildningen uppgår till sammanlagt 117,1 miljoner euro, varav statens andel utgör cirka 49,2 miljoner euro. En omständighet som är relevant för de totala besparingarna när det gäller gymnasiet och den grundläggande yrkesutbildningen är emellertid att antalet studerande varierar år från år. Den kalkylerade besparingen i fråga om den grundläggande konstundervisningen uppgår till sammanlagt 3,7 miljoner euro, varav statens andel utgör cirka 2,1 miljoner euro.

När det gäller den yrkesinriktade tilläggsutbildningen konstaterar regeringen i propositionen att besparingen uppgick till 10,6 miljoner euro 2013 och till 4,1 miljoner euro 2014.

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna av besparingarna för statsandelarna 2015 hänvisar propositionen till 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) och till den detaljerade redogörelse som ingår i den.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om proposition RP 258/2014 rd (GrUU 44/2014 rd) bland annat konstaterat att den inte innehåller någon mer lättfattlig och konkret konsekvensbedömning som en heltäckande analys med avseende på de i 16 § 2 mom. i grundlagen tryggade kulturella rättigheterna kunde ta fasta på. Det är en uppenbar brist, anser grundlagsutskottet.

Kulturutskottet ställde sig i sitt betänkande (KuUB 15/2014 rd) bakom den kritik som grundlagsutskottet anfört mot den oprecisa konsekvensbedömningen av de föreslagna reformerna. Utskottet framhöll att utbildningen 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 då inte minst för den gymnasieutbildning och yrkesutbildning som ges på andra stadiet.

Också i fråga om den aktuella propositionen tvingas utskottet upprepa sin allvarliga kritik mot den oprecisa konsekvensbedömningen. Utskottet vill också hänvisa till sitt utlåtande (KuUU 11/2014 rd) om regeringens proposition med förslag till budget för 2015 (RP 131/2014 rd). Särskilt med tanke på undervisningens och utbildningens tillgänglighet, kvalitet och genomslag anser kulturutskottet att det är ytterst oroväckande med de alltför stora och kumulerande totalbesparingar som drabbat undervisning och forskning sedan 2012 och som alltjämt fortgår. De besparingar som föreslås för undervisning drabbar grunden för de unga åldersklassernas framtida kompetens. De främjar inte

på något sätt målet att Finland ska vara världens mest kunniga folk år 2020.

Vare sig i den aktuella propositionen eller i RP 258/2014 rd konkretiseras de totala konsekvenserna i vid bemärkelse eller för enskilda utbildningsområden, exempelvis för gymnasieverksamheten och den regionala tillgängligheten till gymnasieutbildning eller för hur ungdomsgarantin uppfylls. Utskottet påpekar att besparingar i fråga om en enskild utbildningsform kan inverka negativt också på verksamheten inom andra delområden i utbildningen, som att gemensamma lärarresurser minskar. Flera av kommunerna kommer enligt utskottets bedömning inte att kunna kompensera den minskade statsandelen med ökad kommunal finansiering. Effekten av de nedskurna statsandelarna på utbildningstjänsternas kvalitet blir beroende av enskilda kommuners beslut.

Utskottet vill än en gång påminna om att riksdagen i behandlingen av och i sitt svar (RSv 20/2014 rd) på statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018 (SRR 4/2014 rd) godkände ett uttalande 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.

Uppföljning av konsekvenserna

Grundlagsutskottet underströk i det utlåtande som nämns ovan (GrUU 44/2014 rd — RP 258/2014 rd) att det är viktigt att noga följa hur de kulturella rättigheterna tillgodoses inom undervisnings- och kulturverksamheten och att vidta åtgärder, om framför allt unga människors faktiska och lika möjligheter att få utbildning försämrats avsevärt. Kulturutskottet ställde sig bakom grundlagsutskottets bedömning och föreslog ett uttalande om detta som riksdagen godkände. I uttalandet förutsatte riksdagen att regeringen noga följer upp vilka verkliga konsekven-

ser 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 bör komma med en utredning om saken till kulturutskottet före utgången av 2017.

Utskottet förslag till uttalande grundade sig på budgetförslaget för 2015 och de förslag till nedskärningar av anslagen för utbildning som ingår i de propositioner som ansluter sig till budgetförslaget. Uttalandet tog också fasta på utskottets oro för besparingarnas kumulerade effekter på utbildning och undervisning. Den aktuella propositionen och vissa av de propositioner som fortfarande är under behandling i utskottet innebär permanenta sparåtgärder under kommande år. De i sig nödvändiga åtgärderna kräver att regeringen under kommande valperiod gör en helt ny övergripande utvärdering av betydelsen av undervisning och forskning för den samhällsutveckling som eftersträvas enligt bland annat regeringsprogrammet och utarbetar en tydlig utvecklingsplan för undervisnings- och forskningsfinansieringen där dess omfattning på ett realistiskt sätt kopplas till de centrala målsättningarna. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen under valperioden 2015—2018 helt omvärderar undervisningens och forskningens betydelse för den samhällsutveckling som eftersträvas enligt bland annat regeringsprogrammet och utar-

KuUB 19/2014 rd — RP 304/2014 rd

betar en tydlig utvecklingsplan för undervisnings- och forskningsfinansieringen där dess omfattning på ett realis-

tiskt sätt kopplas till de centrala målsättningarna.

Helsingfors den 6 februari 2015

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
Silvia Modig /vänst
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION 1

Motivering

Villkoren är tuffa för utbildningen i Finland. Själva grunden för vår välfärd har underminerats med sammanlagt 1,7 miljarder euro under den här valperioden. Utbildningen på andra stadiet har utsatts för nedskärningar på totalt 500 miljoner euro.

Utöver redan genomförda beslut behandlar riksdagen som bäst regeringens propositioner om riktlinjer för hur utbildningen på andra stadiet ska organiseras och finansieringen av den ska reformeras med målet att spara ytterligare 260 miljoner euro. Summan utgör cirka tio procent av totalfinansieringen av utbildningen på andra stadiet. Nedskärningen kommer enligt många bedömningar att leda till indragningar av så mycket som var tredje läroanstalt. Regeringen har inte lyckats visa att sparmålet på 260 miljoner kan nås utan att utbildningens kvalitet försämras.

Det är helt enkelt så att alltför stora nedskärningar har gjorts i utbildningen på andra stadiet. Regeringens proposition, som föreslår att de temporära sparåtgärderna i fråga om priserna per enhet för gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och grundläggande konstundervisning ska permanentas, måste granskas som ett led i de totala nedskärningarna av utbildningen på andra stadiet.

De kalkylerade besparingarna av förslaget kommer att innebära 107,3 miljoner euro i fråga om gymnasieutbildningen, 117,1 miljoner euro i fråga om den grundläggande yrkesutbildningen och 3,7 miljoner euro i fråga om den grundläggande konstundervisningen. Det innebär i sin tur hundratals euro mindre för varje examen inom utbildningen på andra stadiet.

Regeringen har inte gjort en tillräckligt omfattande utredning om de sammantagna konsekvenserna av de pågående utbildningsreformererna. Därför tvingas riksdagen fatta viktiga beslut om den framtida utbildningen utifrån delvis bristfälliga uppgifter.

Enligt de uppskattningar som utbildningsanordnarna gjort utgör permanentandet av temporära besparingar tillsammans med andra nedskärningar i fråga om utbildningen på andra stadiet ett betydande hot mot möjligheterna att anordna utbildning. De utgör samtidigt ett hot mot en bildningsmässig jämlikhet, då läroanstalternas framtid ligger i vågskålen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 6 februari 2015

Inkeri Kerola /cent
Tuomo Puumala /cent

Silvia Modig /vänst
Ville Niinistö /gröna

RESERVATION 2

Motivering

Vi godkänner inte ett lagförslag som leder till att de temporära sparåtgärderna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde i fråga om statsandelsindex och enhetspriser för utbildningen blir permanenta (RP 304/2014 rd).

Förslaget stöder inte målet i regeringsprogrammet att finländarna ska bli världens kunnigaste folk senast 2020 och det raserar på lång sikt 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 kommer att bromsa den ekonomiska tillväxten ytterligare.

I regeringsprogrammet sägs det att kunniga och välmående människor är Finlands viktigaste ekonomiska framgångsfaktor. Regeringen utlovar i programmet också högre kvalitet på undervisningen och forskningen, men propositionen kommer att ha motsatt effekt.

Förslaget innebär att redan beslutade och genomförda temporära besparingar i statsandelsindex och enhetspriser för utbildningen blir permanenta. Avsikten är enligt propositionen inte att göra nya besparingar. Men då tar man inte någon hänsyn till det faktum att lagen när den väl

är godkänd innebär en bestående nedgång i utbildningsnivån. Till råga på allt binder lagförslaget den kommande regeringens händer med påföljden att den sannolikt tvingas ändra den föreslagna lagen det första den gör. Det är onödigt arbete.

Med tanke på den regionala tillgängligheten till utbildning innebär propositionen i praktiken att skolnätet på andra stadiet blir mindre täckande. Utbildningen på andra stadiet kommer att spela en allt större roll under de närmaste åren när kraven och behoven i arbetslivet förändras. Lagförslaget försämrar möjligheterna till den högklassiga utbildning som var tänkt att lyfta vår ekonomi. Det här gäller både unga inom examensinriktade yrkesstudier och vuxenstuderande inom den examensinriktade fortbildningen.

Vi anser att förslaget att permanenta de temporära sparåtgärderna kommer att få direkta återverkningar på utbildningskvaliteten och vars och ens lika möjligheter till utbildning långt in i framtiden.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 6 februari 2015

Ritva Elomaa /saf
Kimmo Kivelä /saf