

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 113/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Luhtala och konsultativ tjänsteman Ville Salonen, finansministeriet
- direktör Jari Rajanen, undervisnings- och kulturministeriet
- förvaltningsdirektör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- specialsakkunnig Päivi Väisänen-Haapanen, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Privatskolornas Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslagen i regeringens proposition om statsandelar för kommunal basservice innebär såväl minskningar som ökningarna i anslagen inom utbildningssektorn. Det föreslås att den genomsnittliga statsandelsprocenten för kommunal basservice ska sänkas från 30,96 procent till 29,57 procent. Kommunernas självfinansieringsandel stiger därmed från 69,04 procent till 70,43 procent. Ändringen minskar statens årliga utgifter med 362 miljoner euro. Nedsänkningen i den utbildning som ordnas av kommunerna är jämnstor per invånare. De ökade kostnaderna på grund av lagstiftningen om elev- och studeran-

devård och den lagstiftning som gäller arbetsro i skolan beaktas som tillägg till statsandelarna. Kulturutskottet anser att nedsänkningarna är beklagliga men oundvikliga med tanke på statens ekonomiska anpassningsåtgärder. Det är oroande att åtgärderna kan leda till ökade skillnader mellan kommunerna och till att jämlikheten mellan eleverna sätts på spel.

Utskottet konstaterar att kommunerna själva har rätt att besluta hur finansieringen fördelas i det kalkylerade statsandelssystemet. Det är viktigt att den ökade kommunala finansieringsandelen inte bidrar till att dra ner undervisningens kvalitet och omfattning och inte heller till ojäm-

likhet. En högklassig utbildning är en investering i framtiden för hela samhället, och eventuella sparåtgärder måste därför övervägas noggrant. När olika alternativ övervägs är det viktigt att beakta att innehållet i undervisningen är den viktigaste faktorn vid utbildningen av barn och unga.

I ett läge där den offentliga ekonomin blir allt stramare kommer det utöver många förändringar i kommuner och skolor också att krävas beredskap att ta till nya åtgärder. Utskottet påminner också om att de större helheterna ger bättre möjlighet att erbjuda elever och studerande en mera mångsidig utbildning och att ordna elevvård och andra stödtjänster på mera heltäckande basis.

Utskottet hänvisar också till sitt utlåtande om budgetförslaget för 2014 (KuUU 18/2013 rd — RP 112/2013 rd) och understryker att det finländska välfärdssamhället grundar sig på en hög utbildningsnivå, fungerande dagvårdstjänster och en avgiftsfri utbildning av hög kvalitet. Utgångspunkten för utvecklingen av småbarnsfostern och den allmänbildande utbildningen är enligt regeringen att jämlikheten och likabehandlingen i utbildningen garanteras och stärks för alla i hela landet och att en högklassig dagvård tryggas. Även om det är kommunerna som är utbildningsanordnare är det väsentligt att ett anslag på 60 miljoner euro reserveras i statsbudgeten för nästa år för att minska gruppstorlekarna och på så sätt trygga grundundervisningens kvalitet.

Kulturutskottet utarbetar just nu ett betänkande om regeringens proposition med förslag till lag om elev- och studerandevård (RP 67/2013 rd). Det föreslås i propositionen att de olika bestämmelserna om elev- och studerandevård, som för närvarande är utspridda i lagstiftningen, ska sammanföras i en ny lag. Syftet är att flytta tyngdpunkten mot en mera generell inriktad elevhälsa samtidigt som den flyttas bort från dagens problemcentrering i en mera förebyggande riktning. Lagen gäller förskoleundervisning, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet. Behandlingen i kulturutskottet pågår fortfarande och utskottet kommer att ta ställning

till propositionen i ett betänkande som avses bli klart i början av december. Det föreslås därför att det i lagstiftningen om statsandel för kommunal basservice beaktas att statsandelen för dessa nya och utvidgade uppgifter blir 50 procent, vilket innebär en höjning av statsandelen för kommunal basservice med 8,45 miljoner euro. De kalkylerade kostnaderna på grund av elev- och studerandevård beräknas därmed öka med 16,9 miljoner euro 2014. Ökningen i statsandelarna blir 13,1 miljoner euro.

Kulturutskottet håller för närvarande också på att bereda ett betänkande om det lagpaket som gäller arbetsro i skolan (RP 66/2013 rd). Det föreslås vissa ändringar i lagstiftningen om grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet för att förbättra välmåendet, säkerheten och arbetsron i skolan. De ekonomiska konsekvenserna kommer enligt propositionen att uppgå till 665 000 euro årligen och kommunerna kommer att ersättas för 50 procent av kostnaderna (punkt 4 i den tabell över ändringar som inverkar på statsandelsprocenten som ingår i propositionen om kommunal basservice). I propositionen om arbetsro i skolan föreslås det också att det ska etableras elevkårer också i grundskolorna, vilket bedöms orsaka kommunerna extra kostnader på cirka 0,7 miljoner euro. Det är fråga om en ny uppgift, och statsandelen för den är 50 procent.

Som en tillfällig ändring för 2014 minskar de kommunala statsandelarna för kommunal basservice bl.a. med 0,61 euro per invånare för att elevantagningssystemet ska kunna finansieras. De sammantagna konsekvenserna av ändringen är 3,275 miljoner euro och motsvarande summa anvisas Utbildningsstyrelsen för kostnaderna för systemet. Utskottet anser att anslaget är mycket viktigt för att de nya tjänsterna ska kunna införas. De nya sök- och ansökningstjänsterna, som utvecklats inom ramen för projektet SADe, har delvis tagits i bruk inom den gemensamma elevantagningen till utbildning på andra stadiet denna höst. Den nya webbtjänsten Studieinfo.fi erbjuder mera omfattande ansökningstjänster för utbildning på andra stadiet och vuxenutbildning än tidigare. Den erbjuder också utbildningsinformation. Dessa tjänster är också ett led i ge-

nomförandet av utbildningsgarantin. De centraliserade och samordnade ansökningstjänsterna gagnar kommunerna och andra utbildningsanordnare, eftersom de inte behöver svara för egna system.

Ställningstagande

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

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

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Mika Niikko /saf
Mikaela Nylander /sv
Simo Rundgren /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Statsminister Katainens regering fortsätter genom sina ekonomiska beslut att radera grunden för kulturen och bildningen. Medlen för kommunal service skärs ned radikalt och finansieringsbasen undermineras. Nästa år genomförs nedskärningsbesluten enligt ramförhandlingarna för 2012—2013, sammanlagt 362 miljoner euro. Samtidigt minskas kommunernas statsandelsprocent från dagens 30,96 procent till 29,57 procent. Kommunernas självfinansieringsandel av de lagfästa förpliktelserna är 70,43 procentenheter nästa år, vilket är 4,54 procentenheter mera än i början av valperioden. Till följd av regeringens beslut uppgår nedskärningarna i medlen för kommunala tjänster åren 2012—2017 till sammanlagt 6,6 miljarder euro.

De avtalade nedskärningarna i regeringsprogrammet och rambeslutet gäller bl.a. gymnasiet, den grundläggande yrkesutbildningen, läroavtalsutbildningen, den yrkesinriktade tilläggsutbildningen, finansieringen av yrkeshögskolorna, den statliga finansieringen av anläggningskostnaderna för skolor, finansieringen av det fria bildningsarbetet samt finansieringen av teatrar, orkestrar och museer. År 2014 ökar inbesparingarna med 62 miljoner euro jämfört med året innan. Uppskattningsvis 42 miljoner euro av detta sparbetning åläggs kommunerna och samkommunerna. Centern kan inte acceptera dessa nedskärningar.

Enligt regeringens proposition minskar finansieringen av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen nästa år med 184 miljoner euro i och med nedskärningarna i statsandelarna för kommunal basservice. De nedskärningar som gäller förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen uppgår till 1,4 miljarder euro, dvs. 16 procent av statsandelarna för basservice. Finansieringen minskar med

totalt 626 miljoner euro under valperioden. Det är en ohållbar utveckling.

Genom sin oförsonliga nedskärningspolitik ställer regeringen de olika grupper som är i behov av kommunal service mot varandra. Så här kraftiga nedskärningar medför oundvikligen ett glesare gymnasie- och skolnät. När avstånden blir oskäliga, kan det bli svårt redan för barn i grundskoleåldern att uppfylla läroplikten om de bor hemma. Statsmakten ansvarar i sista hand för att de grundlagsenliga kulturella rättigheterna genomförs på ett likvärdigt sätt för alla.

Statsminister Katainen har redan gjort antydningar om att nya nedskärningsbeslut väntar i vår. Regeringen låter samvetslöst de som har allra störst behov av kommunala tjänster, dvs. barn, unga, sjuka och äldre, betala för sin misslyckade finanspolitik. Verkningarna märks i form av höjd kommunalskatt, bortgallrade tjänster och permitterad och uppsagd personal, bl.a. lärare. Samtidigt ålägger regeringen kommunerna att sköta allt fler uppgifter och skyldigheter, såsom verkställigheten av lagen om elev- och studerandehälsövård. Dessa måste beaktas i medlen till kommunerna.

Centerns utskottsgrupp kräver att nedskärningarna i statsandelarna till kommunerna ska återtas och att de grundläggande kulturella rättigheterna ska tryggas. Dessa nedskärningar motsvarar de årliga lönekostnaderna för upp till 30 000 anställda i de kommunala servicebranscherna. Detta innebär ett allvarligt hot mot de välfärdstjänster som kommuninvånarna behöver.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvalningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 november 2013

Inkeri Kerola /cent
Simo Rundgren /cent

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringens proposition RP 113/2013 rd tar i sin nuvarande lydelse inte tillräcklig hänsyn till kommunernas svåra ekonomiska läge. Dessutom inger det praktiska genomförandet av reformerna oss sannfinländare i kulturutskottet farhågor. Det föreslås i statens budgetproposition för 2014 att finansieringen av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ska minskas med 184 miljoner euro genom nedskärningar i statsandelarna för kommunal basservice. Upp till 16 procent av nedskärningarna gäller förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Med tanke på detta bör en mycket grundlig prövning göras innan man skär ner statsandelarna till kommunerna och ökar deras åligganden.

I detta nu ser det ut som om regeringen håller på att överföra kostnaderna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen på kommunerna. Samtidigt tvingas de kommuner som också i övrigt uppvisar ett underskott att skära i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen när de anpassar sin ekonomi till de minskade statsandelarna. I praktiken innebär detta att små och trygga skolor som ger en högklassig utbildning tvingas slå igen och att eleverna förs samman i större skolor. Sparåtgärderna gäller naturligtvis också personalen, om inte som direkta uppsägningar så åtminstone som fortlöpande och planmässiga permitteringar. Roterande permitteringar kommer i sin tur att påverka undervisningsgruppernas storlek, men framför allt på en integrerad skolfred på ett negativt sätt.

Den kommunala ekonomin är allmänt taget redan synnerligen ansträngd och en sänkning av statsandelsprocenten ökar kommunernas självfinansieringsandel ytterligare. Våldiga sparkrav belastar redan många kommuner, och detta har försvårat tillgången på basservice och försämrat dess kvalitet. Ytterligare nedskärningar i statsandelarna till kommunerna i det rådande ekono-

miska läget är oroväckande med tanke på basservicen för invånarna. Det är självklart att nedskärningarna drabbar också finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten och därmed kvaliteten och utbudet. Konsekvenserna av att indexjusteringarna av statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamheten läggs på is drabbar i sin tur själva förvaltningsområdet. Regeringens proposition RP 113/2013 rd beaktar i detta avseende inte det rådande ekonomiska läget på kommunfältet i tillräcklig utsträckning. Småbarnsfostran, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen intar en nyckelställning med tanke på den framtida ekonomiska tillväxten. Biblioteken utgör i sin tur hörnstenen för ett jämlikt bildningsväsende. Kommunerna intar en nyckelställning också när det gäller att trygga ett någotsånär jämlikt utbud av utbildning inom konst och kultur. Vi sannfinländare är inte beredda att gallra bland dessa tjänster, eftersom vi tror att de är av avgörande betydelse vid byggandet av en bättre framtid.

Utbildningen ska ses som en investering i framtiden, inte enbart som en nödvändig utgiftspost. Elev- och studerandevården intar en viktig roll i läroanstalternas verksamhet. Den kan jämföras med företagshälsovården, vars uppgift är att hålla arbetstagarna arbetsföra. Ett allmänt välmående är också när det gäller studier en ovillkorlig grundförutsättning. Elev- och studerandevården siktar till att främja de ungas välmående och denna uppgift får inte försummas. Målen för lagförslaget om elev- och studerandehälsovård är bra, men det finns brister i bedömningen av deras praktiska konsekvenser. De kostnader lagreformen kommer att föranleda kommunerna kan bli högre än beräknat. Dessutom påverkas det praktiska arbetet i skolorna av att undervisningspersonalens uppgifter blir mera omfattande i och med reformen. Skyldigheten att ordna elev- och studerandevård bör innefatta också andra än kommunala utbildningsanordna-

re. I detta avseende måste de ekonomiska kalkylerna granskas än en gång.

På grund av de ekonomiska svårigheter som nedskärningarna i statsandelarna föranleder har utbildningssektorn redan drabbats av flera permitteringar och uppsägningar. Enligt Undervisningssektorns Fackorganisation har 170 lärare sagts upp i yrkeshögskolorna och 450 personer inom vuxenutbildningen. Tretton kommuner har permitterat undervisningspersonal och så mycket som 3 000 lärare och 45 000 barn och unga drabbas av permitteringarna. Det finns risk för att antalet kommuner som permitterar lärare fortsätter att öka under detta år.

När en lärare blir permitterad kan det hända att denne har hand om flera klasser, precis som lärarna i de kommuner där några vikarier inte tas in kan ha när de insjuknar. Detta gör att barngrupperna måste arbeta självständigt, utan någon vuxen som övervakar dem. Vi sannfinländare anser detta vara en oroväckande säkerhetsrisk, såväl under lektioner som raster. Detsamma gäller daghem och förskolegrupper, om kommunerna sparar in på lönekostnader för vikarier. Enligt bestämmelserna underskrids gränserna för personaltätheten på ett oroväckande sätt, om en av tre kompetenta vuxna som ansvarar för en grupp på 21 barn uteblir. På så sätt uppstår risk-situationer där till och med människoliv kan stå på spel. Sannfinländarnas utskottsgrupp kan inte godkänna personalminskningar i vare sig daghem eller skolor på någon nivå.

Tiotal kommuner har underlåtit att ansöka om örönmärkta statliga anslag för mindre klasser. Detta finner vi oroväckande, och det skvallrar om att kommunerna i själva verket vill ha större undervisningsgrupper. Undervisnings- och kulturministeriet kräver av en stödmottagare att grupperna i praktiken blir mindre, att lärare inte permitteras och att antalet delade lektioner eller specialundervisningen utökas. I stora undervisningsgrupper kan det hända att barnens problem inte noteras i brist på tid och resurser. Detta leder till ökade kostnader på sikt - det kommer att krävas specialundervisning, psykiatrisk sjukvård eller mera elevvård i framtiden.

Vi är oroade över att antalet delade lektioner skärs ner inom den grundläggande undervisningen. Delade lektioner ger möjlighet till en lugn och individuell inlärningssituation, något som är av största vikt i speciellt modersmål och matematik. Delade lektioner sparar in kostnader för specialundervisning. När resurserna för specialundervisningen likväl minskas och specialskolor och specialklasser dras in hamnar man i en olidlig situation. Alla barn och unga har rätt att få undervisning på sin egen, individuella nivå, där han eller hon får känna hur det är att lyckas, lära sig och växa.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 november 2013

Ritva Elomaa /saf
Kimmo Kivelä /saf

Mika Niikko /saf