

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt av vissa andra lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 september 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt av vissa andra lagar som har samband med dem (RP 88/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marja-Riitta Pönkä, undervisningsministeriet
- redovisningschef Raakel Tiihonen, Utbildningsstyrelsen
- social- och hälsovårdssekreterare Pia Ruotsala, Sametinget
- jurist Esko Lukkarinen, Västra Finlands länsstyrelse
- ordförande Hannu Saha, centralkommissionen för konst

- bildningsdirektör Jarmo Pynnönen, Forssa stad
- kommundirektör Heikki Partanen och bildningsdirektör Aila Nuppula, Kylmäkoski kommun
- kultur- och fritidsdirektör Heikki Timonen, Villmanstrand stad
- skoldirektör Esa Santakallio, Riihimäki stad
- ordförande för kommunstyrelsen Arja Mäkitalo och kommundirektör Vesa Tuunainen, Sodankylä kommun
- biträdande stadsdirektör Aulis Pitkälä, Vanda stad
- styrelseordförande Anna-Ester Liimatainen-Lamberg, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä ESKK
- rektor Tiina Viitanen, Urmakarskolan
- verkställande direktör Arvo Ilmavirta, Päijänne-Tavastlands utbildningskoncern
- direktör Olli Luukkainen, Yrkespedagogiska lärarhögskolan i Tavastehus
- ombudsman Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- generalsekreterare Kaj Malm, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer ARENE rf

KuUU 10/2005 rd — RP 88/2005 rd

- ordförande Gunnar Nyström, Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland (FAMI)
- chef för utbildnings- och industripolitiska enheten Hannu Saarikangas, Ingenjörsförbundet
- ordförande Mauri Tammela och ombudsman Heljä Nurmela, Medborgar- och arbetarinstitutens förbund MAIF rf
- ombudsman Ritva Saastamoinen, Förbundet för främjande av merkantil undervisning
- organisationsjurist Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- utvecklingschef Matti Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- ordförande Heikki Toivola, Opintokeskus-seura
- generalsekreterare Jyrki Ijäs, Finlands Folkhögskolförening rf
- ordförande Martti Jalkanen och generalsekreterare Mika Nirvi, Sommaruniversiteten i Finland rf
- utvecklingschef Jouko Heikkilä, specialmedarbetare Päivi Rajala och svenska utbildningschefen Gustav Wikström, Finlands Kommunförbund
- generalsekreterare Pietari Jääskeläinen, Byaverksamhet i Finland rf
- vice ordförande Pirjo Julkunen, Finlands Museiförbund rf
- ordförande Tuomas Auvinen, Centralförbundet för Finlands teaterorganisationer, även som representant för Finlands Teaterförbund rf
- ombudsman Pirjo Somerkivi, Finlands föräldraförbund rf
- ombudsman Raimo Söder, Teater- och Mediearbetarna i Finland rf
- ordförande Pekka Sallila, Samverkande bildningsorganisationerna SBO
- ordförande Marja-Liisa Nevalainen, Yksityisten ammatillisten oppilaitosten liitto YAOL.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av Teatercentrum rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, barnskyddslagen, yrkeshögskolelagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, teater- och orkesterlagen, museilagen och statsunderstödslagen ändras.

Vidare föreslår regeringen att bestämmelserna om justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården samt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras. I den justering av kostnadsfördelningen som utförs vart fjärde år skall de kalkylerade kostnader och priser per enhet som ligger till grund för statsandelarna justeras enligt de faktiska kostnaderna och staten skall delta i dessa kostnader enligt bestämningsgrun-

derna med en procentandel som anges i lag. Avsikten är att om statsandelsprocenterna skall bestämmas särskilt vart fjärde år. Vidare föreslås att grunderna för bestämmande av statsandelen dessutom årligen skall justeras med ett nytt fullt index som beskriver kostnadsutvecklingen inom den kommunala basservicen. Bestämmelserna om kostnadsfördelningen tillämpas första gången vid fastställandet av statsandelarna för 2008. Det nya beräkningssättet för indexet tas i bruk vid ingången av 2006. Det föreslås att möjligheten att kompensera en ändring i kostnadsnivån på en nivå som är lägre än nivån för det fulla indexet slopas från ingången av 2008.

I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås ett flertal ändringar. Det föreslås att sättet att kalkylera de priser per enhet som används som grund för den statsandel som beviljas för driftskostnaderna för den grundläggande utbildningen görs enklare och att

vikten av grunderna för bestämmande av priserna per enhet ändras. Den skolnätsskod som inverkar på statsandelen för den grundläggande utbildningen skall beaktas endast i de glesast bebodda kommunerna och skärgårdskommunerna. Vidare föreslås att antalet elever med ett främmande språk som modersmål tas i bruk som en ny grund för gradering av statsandelen för den grundläggande utbildningen.

Det föreslås att resultatet av verksamheten tas i bruk som en bestämningsgrund för finansieringen av den grundläggande yrkesutbildningen. Avsikten är att utbildningsanordnarna skall belönas för resultatrik verksamhet, i vilken beaktas de studerandes etablering i arbetslivet och i fortsatta studier på högre nivå, minskat antal avbrott i studierna, genomströmningsgraden i utbildningen samt undervisningspersonalens kompetens liksom utbildningsanordnarens satsning på personalutveckling.

Enligt förslaget skall finansieringen av yrkeshögskolorna ändras så att den blir stabilare, mer kalkylerad och mer sporrande än för närvarande. Som grund för finansieringen skall i stället för det faktiska antalet studerande användas det antal studerande som anges i det målavtal som undervisningsministeriet och yrkeshögskolans huvudman tillsammans ingått med yrkeshögskolan. Enligt förslaget skall det pris per enhet som används som grund för den statliga finansieringen till yrkeshögskolan utgöras av en del som bestäms enligt antalet studerande och antalet avlagda examina. Priserna per enhet för yrkeshögskolor skall inte längre räknas ut på grundval av examina. Den yrkespedagogiska lärarutbildningen skall beviljas statsandel i stället för statsunderstöd.

Det föreslås att man i finansieringen av yrkesutbildningen och yrkeshögskolorna frångår de särskilda statsandelar som beviljas för anläggningskostnader, de så kallade investerings-

tillägg som hänför sig till kostnaderna för anläggningsprojekt och höjningen av det pris per enhet som görs på grundval av den årshyra som fastställs av undervisningsministeriet. I stället för dem skall avskrivningar enligt bokföringen hos anordnare av yrkesutbildning och huvudmän för yrkeshögskolor tas med i de riksomfattande totalkostnader som används vid beräkningen av priset per enhet.

Vidare föreslås att den bosättningsstrukturgruppering som används vid beräkning av det pris per enhet som används som grund för statsandelen för bibliotekens driftskostnader frångås och att man i stället övergår till ett pris per enhet. Avsikten är att priset per enhet dock skall höjas i de glesast bebodda kommunerna. Dessutom föreslås att undervisningsministeriet skall kunna höja priset per enhet på grund av en särskild uppgift som åläggs ett bibliotek.

I priset per enhet för teatrar skall enligt förslaget göras en årlig indexjustering. Det föreslås också att de priser per enhet som ligger till grund för statsandelen till teatrar, museer och orkestrar beräknas utifrån driftskostnaderna för respektive typ av institution vart fjärde år.

Dessutom föreslås att de statsunderstöd som beviljas vissa utbildningsanordnare och anordnare av kulturverksamhet dras av från de kostnader som används som grund för priserna per enhet för undervisnings- och kulturverksamhet.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006. Avsikten är att bestämmelserna om revidering av förfarandet för justering av kostnadsfördelningen likväl tillämpas första gången då grunderna för statsandelen för 2008 slås fast. Propositionen omfattar arrangemang som vidtas under en övergångsperiod för att jämna ut verkningarna av reformens ikraftträdande. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Genom revideringen av bestämningsgrunderna

för utbildnings- och kultursektorns statsandelar strävar man efter att dels främja en hållbar finan-

siering av tjänsterna, dels att förtydliga och förenkla finansieringssystemen. Utskottet noterar med tillfredsställelse målet att göra systemet mer transparent samt avsikten att förbättra utbildningens resultat och styreffekt. Däremot anser utskottet att systemet med statsandelar i sin helhet är alltför svåröverskådligt. Som bäst pågår beredningen av en revidering av kommun- och servicestrukturen. Dess mål är att åstadkomma strukturella förnyelser i kommunstrukturen och tjänsteproduktionen. Detta kan medföra mycket betydande omläggningar också i systemet med statsandelar. Revisionen av statsandelssystemet i samband med 2006 års budget antas således bli en kortvarig mellanreform. Kulturutskottet påpekar att delreformer som genomförs med korta intervaller förorsakar kommunerna och de organisationer som omfattas av statsandelssystemet osäkerhet och att deras möjligheter till långsiktigt planeringsarbete försvåras. Därför hade utskottet föredragit alternativet att genomföra en totalreform på en gång. Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet avkräver regeringen beredning av ett mer öppet och transparent statsandelssystem.

Ändringarna, som hänför sig till den grundläggande utbildningen, biblioteken, den grundläggande yrkesutbildningen och yrkeshögskolorna ska enligt förslaget genomföras till största delen kostnadsneutralt mellan staten och kommunerna. Ändringarna i fråga om finansieringen av yrkespedagogisk lärarutbildning samt museer, teatrar och orkestrar ökar dock statsandelarna och minskningen av vissa statsunderstöd från beräkningsgrunderna för priserna per enhet minskar i sin tur statsandelarna. Utskottet noterar att ändringarna i statsandelar för enskilda kommuner 2006—2008 utjämnas dels med utjämningsstillägg, dels med utjämningsavdrag.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att justeringen av kostnadsfördelningen också inom undervisningsverksamhet ska göras vart fjärde år.

Genom kommunsammanslagningar har man strävat efter att höja kvaliteten på servicen och att öka kostnadseffektiviteten. Vanligen har sammanslagningarna resulterat i att helhetsre-

surserna utnyttjas bättre. I vissa fall har kommunsammanslagningarna dock lett till minskade statsandelar inom utbildningsverksamhet, bland annat i fråga om fritt bildningsarbete. Kulturutskottet påpekar att i projekten för omläggning av kommuner och servicestruktur beaktas denna faktor och när kommuner eller utbildningsorganisationer förenas nedskärs deras helhetsresurser inte.

Finansiering av grundläggande undervisning

Utskottet anser det positivt att man förenklar kalkyleringssättet för enhetspriserna inom den grundläggande undervisningen. Också vikten av grunderna för bestämmande av priserna per enhet ändras och kommunernas möjlighet att påverka sitt finansieringsbelopp minskas. Utskottet instämmer i regeringens grunder för gradering av enhetspriset per elev inom den grundläggande undervisningen.

Utskottet har i flera sammanhang uttryckt sin oro över att enhetspriserna inom den grundläggande undervisningen släpar efter. Utskottet anser det nödvändigt att denna eftersläpning med det snaraste korrigeras.

Utskottet anser det vara en behövlig reform att regeringen som ny grund för gradering av den grundläggande undervisningen föreslår beaktande av antalet elever med ett främmande språk som modersmål. För kommunerna innebär eleverna med främmande språk som modersmål dock extra kostnader bland annat på grund av stödåtgärder. Målet bör vara att definitionen beaktar antalet elever som deltar i undervisning i eget modersmål och i finska som andra språk.

Vid utfrågning av sakkunniga har man både uttalat stöd för regeringens förslag och framställt kritik mot en omläggning där skolnätets inverkan på enhetspriset minskar. Enligt propositionen beaktas skolnätsfaktorn endast i fråga om de mest glest bebodda kommunerna och skärgårdskommunerna där man för att göra undervisningen tillgänglig måste upprätthålla ett omfattande skolnät även med små elevmängder. Utskottet anser det viktigt att man ser till att strykandet av skolnätskoefficienten och den aktuel-

la reformen av kommun- och servicestrukturen inte leder till oändamålsenliga lösningar för eleverna och de studerande.

Utskottet observerar att strykandet av skolnätskoden som höjande faktor i fråga om statsandelar kan resultera i större undervisningsenheter. Det kan effektivisera undervisningen men också påverka elevernas skolgång negativt i termer av längre skolresor. Utskottet påpekar att även om lagen tillåter 2,5 timmar daglig transporttid får det inte bli en huvudregel utan så långa transporttider bör vara undantag. Eleverna i lågstadiet ska ha så kort och trygg skolväg som möjligt.

Utskottet föreslår att förvaltningsutskottet förutsätter att undervisningsministeriet följer upp hur de nu föreslagna ändringarna i statsandelarna påverkar skolnätet och den tid som går åt till elevernas skolresor.

Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning. I motsats till lagstiftningen om social- och hälsovård innehåller lagstiftningen om grundläggande utbildning inget för finansieringen relevant hemkommunsbegrepp, utan i fråga om grundläggande utbildning är barnets boendekommun avgörande. Kommunerna har således ingen lagstadgad möjlighet att ta ut ersättning för undervisning av barn som bor i andra kommuner hos dessa barns hemkommun. Kulturutskottet förutsätter att man vidtar skyndsamma åtgärder för att placeringskommunerna ska få ersättning, till exempel på så sätt att elevernas boendekommun betalar den undervisning som eleverna får i en annan kommun. Inledningsvis kunde man gå in för rekommendationer om betalningsförbindelser eller motsvarande arrangemang. På så sätt främjar man barnskyddsåtgärder som harmonierar med barnens fördel.

Finansiering av yrkesutbildning

Enligt den av statsrådet godkända planen för utbildning och forskning 2003—2008 är de centrala målen för utvecklingen av yrkesutbildningen

att höja kvaliteten på utbildningen, åstadkomma bättre motsvarighet mellan utbildning och arbetsliv samt förbättra utbildningens verkningsfullhet. Finansieringssystemet för yrkesutbildningen utvecklas så att den baserar sig på resultat och har en sporrande effekt genom att utbildningsresultaten beaktas som en del av finansieringen av driftskostnaderna. I propositionen föreslås att resultaten inom yrkesutbildning ska utgöra en grund för gradering av den kalkylmässiga finansieringen av driftskostnaderna. Resultatet mäts utgående från sysselsättningen av studerande, övergången till fortsatta studier, avbrytande av utbildningen samt studietid och personalens resultat. Då man fogar resultatfinansiering till den kalkylmässiga finansieringen får man en ökning av finansieringssystemets styreffekt och belöning av goda resultat. Utskottet förhåller sig positivt till målsättningarna. Utskottet noterar också med tillfredsställelse att resultatet inte mäts endast utifrån en faktor utan på grundval av en helhet där man väger in ett flertal faktorer. Utskottet anser att man i fråga om resultat-kriterierna i tillräcklig utsträckning bör beakta anordnarnas olika verksamhetsbetingelser. Så uppnår man till exempel de bästa kvantitativa målen i utbildning inom populära branscher som samlar motiverade studerande med god studieförmåga. Resultatfinansieringen får därför inte leda till att läroanstalter som har lägre motiverade studerande får sämre verksamhetsbetingelser.

Att investeringsbidragen förenas med enhetspriserna medför svårigheter också för läroanstalter specialiserade på utbildning av handikappade. Den investeringstilläggs-koefficient som föreslås i propositionen räcker inte till för att kompensera för de tilläggs-kostnader som förorsakas av byggande och fastighetsunderhåll på grund av handikapp. De föreslagna ändringarna leder också i fråga om egentlig verksamhet till nedskärning av enhetspriserna bland annat för förhöjning för gravt handikappade och skolgångsbiträdesförhöjning. Enligt erhållna utredningar är ändringarna i förhöjningar för samtliga studerande i specialyrkesläroanstalter följande: grundläggande utbildning samt förberedande och rehabiliterande utbildning för handikappade

samt förberedande utbildning för invandrare 150 euro 2005 och 135 euro 2006, förhöjning för gravt handikappade 120 euro 2005 och 115 euro 2006 samt förhöjning för skolgångsbiträde 350 euro 2005 och 335 euro 2006. Investerings-tillägget för läroanstalter specialiserade på handikappade beräknas i nedskuren form utifrån det genomsnittliga enhetspriset för yrkesläroanstalter. Enligt läroanstalternas representanter kan man trygga utbildningen för studerande i stort behov av stöd och handikappade personer om investeringstilläggs-koefficienten beräknas direkt enligt snittpriset på yrkesutbildning utan nedskärning.

Enligt 33 § 4 mom. i den gällande lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1389/2001) kan statsbidragsmyndigheten bevilja ett anläggningsprojekt som genomförs inom yrkesinriktad specialundervisning högst 70 procent i statsandel av det belopp som avses i 32 §. Enligt utredning av undervisningsministeriet har man i samband med beredningen av denna proposition på grund av ett förbiseende underlåtit att upphäva 4 mom. trots att det inte längre kan tillämpas efter den föreslagna revideringen av statsandelssystemet för anläggningsprojekt inom yrkesutbildningen. Därför föreslår kulturutskottet att förvaltningsutskottet i den inledande meningen i lagförslag 4 föreslår upphävande av 33 § 4 mom.

Finansiering av yrkeshögskolor

Lagstiftningen om yrkeshögskolor reviderades 2003. Systemet för finansiering av yrkeshögskolor förblev då oförändrat med några få undantag. Ändå har man haft för avsikt att revidera finansieringssystemet för yrkeshögskolorna och utskottet anser det därför positivt att en sådan ändring ingår i denna proposition. Riksdagen har i flera sammanhang påskyndat en revidering av yrkeshögskolelagen (t.ex. KuUB 19/2002 rd).

Kulturutskottet tillstyrker regeringens förslag till ändringar i grunderna enligt vilka statsandelen fördelas mellan yrkeshögskolorna, systemet för finansiering av investeringar samt finansieringen av den yrkespedagogiska lärarut-

bildningen. Som grund för fastställande av finansieringen föreslås ett på målavtal baserat kalkylerat antal studerande per utbildningsområde samt antalet avlagda examina under de senaste två åren. Utskottet anser det vara en positiv förändring att man i grunderna för yrkeshögskolornas statsandelar beaktar resultat. Att examina inverkar på finansieringen skapar ett behov av att öka antalet utexaminerade studerande och minska mängden avbrutna studier.

Den nya finansieringsmodellen eliminerar också ett annat problem som man länge varit medveten om och som beror på oförutsedda ändringar i antalet studerande. Ändringarna kan vara följd till exempel av omställningar i arbetsmarknadssituationen och av att de studerande utnyttjar sin frånvarorätt på ett oförutsett sätt.

Utskottet anser det nödvändigt att undervisningsministeriet följer upp om förbättringen av transparensen genomförs och om revideringen av bestämningsfaktorerna för enhetspriset leder till en för utbildningen rättvis och hållbar finansieringsbas.

Den yrkespedagogiska lärarutbildningen finansieras i dagsläget helt med stöd av statsandelar. Enligt propositionen ska kostnaderna för den yrkespedagogiska lärarutbildningen ingå i kostnadsbasen och i det genomsnittliga enhetspris som fastställs av statsrådet. Kulturutskottet anser det viktigt att trafiklärarutbildningen i fortsättningen hänförs till statsandelssystemet.

Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet förutsätter att regeringen följer upp effekterna av omställningarna i finansieringssystemet för yrkeshögskolorna.

Allmänna bibliotek

I beräkningssättet för bibliotekens enhetspriser föreslås ändringar som dock inte påverkar det totala beloppet på bibliotekens statsandelsfinansiering. Med tanke på bibliotekstjänsternas tillgänglighet anser utskottet det positivt att enhetspriset med stöd av statsrådsförordning kan graderas i glest bebyggda kommuner och skärgårdskommuner. Positivt är också att man höjer enhetspriset för kommuner vars bibliotek tjänstgör

som centralbibliotek för allmänna bibliotek eller som landskapsbibliotek.

Utskottet noterar att anslagen för bibliotekens anläggningsprojekt är otillräckliga.

Finansiering av teatrar, museer och orkestrar

Bland annat i sitt utlåtande till finansutskottet om årets budgetproposition (KuUU 9/2004 rd) har kulturutskottet ansett det viktigt att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ska ändras med det snaraste för att också priset per enhet för teatrar ska ses över årligen enligt förändringarna i kostnadsnivån och de förändringar i verksamheten som statens åtgärder föranleder.

Utskottet förhåller sig positivt till de föreslagna ändringarna. Det system som teatrarna ursprungligen eftersträvade har under årens lopp blivit svårt med hänsyn till teaternas ekonomiska utveckling. Att indexjusteringar fogas också till teaternas statsandelar förbättrar läget avsevärt. Verksamhetsbetingelserna förbättras både för stora institutionsteatrar och för grupper och små teatrar som verkar inom lagens område.

Propositionen förbättrar verksamhetsbetingelserna för konst- och kulturinstitutionerna. Finland har ett nätverk av konst- och kulturinstitutioner som täcker hela landet. I nätverket ingår 57 teatrar, 26 orkestrar och 136 museer. Målet är att trygga var och en möjlighet att ta del av högkvalitativa konst- och kulturtjänster oavsett boplatz och förmögenhet. De föreslagna ändringarna bidrar till att trygga tillgången på högkvalitativa kulturtjänster runtom i landet. Ändringen medför att enhetspriset för teaternas, orkestrarnas och museernas statsandelar motsvarar de faktiska kostnaderna och dessutom kompletteras lagen med en justering av enhetspriset som ska ske vart fjärde år. Eftersläpningen av enhetspriserna, som varierar från cirka 30 procent för orkestrarna till cirka 42 procent för museerna, har försvårat en långsiktig planering och utveckling av konst- och kulturinstitutionerna.

En annan angelägen omläggning är att man tar hänsyn till teaternas olikartade förhållanden och utvecklandet av verksamheten genom att

höja anslaget enligt prövning med stöd av 6 a § i teater- och orkesterlagen och utvidga dess användningssyfte till utvecklingsverksamhet. Ändå noterar utskottet att anslaget för utveckling ska bidra till att sporra både teatrar som omfattas av lagen och teatrar som inte gör det att utveckla också samarbetsmetoderna. Dessutom bör anslaget sporra teatrarna att förnya sina verksamhetssätt och på så sätt effektivisera sin verksamhet och sina möjligheter att framställa också nya slag av produktioner.

Också i sitt utlåtande om nästa års budget konstaterar kulturutskottet bland annat att enhetspriset per invånare för kulturverksamhet i år är 4,20 euro. I budgetpropositionen för 2006 föreslår man att enhetspriset ska sänkas till 3,50 euro per invånare. Allmänt taget utgör kommunernas statsandelar för kulturverksamhet inte någon stor del av statsandelsfinansieringen utan kommunerna medverkar själva med en betydande finansieringsandel. Ändå anser utskottet det beklagligt att samtidigt som man främjar kulturens och konstens betydelse i samhällsutvecklingen bland annat genom statsrådets konst- och konstnärspolitiska principbeslut och programmet TAO, ger man kommunerna fel signaler i nästa års budget. Den nämnda nedskärningen av anslag innebär minskat stöd för kulturverksamhet på kommunal gräsrotsnivå. Statsandelen för kulturverksamhet enligt invånarantal har varit viktig särskilt för små kommuner. Kulturutskottet har föreslagit att finansutskottet ska överväga en förhöjning av statsandelen enligt invånarantal till det nuvarande, det vill säga 4,20 euro per invånare.

Systemet för finansiering av yrkesutbildningens och yrkeshögskolornas investeringar

Utskottet anser det i sig motiverat att man övergår från ett system med anläggningsprojekt till ett investeringstillägg i fråga om yrkesutbildning, fritt bildningsarbete och bibliotek. Men i övergångsskedet uppstår en problematisk situation särskilt för de läroanstalter vilkas projekt redan har godkänts i finansieringsplanen för planperioden 2005—2008. I sitt utlåtande till fi-

nansutskottet om 2006 års budgetproposition (KuUU 9/2005 rd) tar kulturutskottet upp problemen i relation till övergångsskedet.

Lagändringarna som gäller stöd för investeringar inverkar negativt på genomförandet av byggprojekt inom vissa läroanstaltsformer. Statsandelar för anläggningsprojekt ska 2006 inte längre beviljas för yrkesutbildningens och yrkeshögskolornas projekt, inte heller beviljas statsbidrag för projekt inom yrkesinriktad vuxenutbildning. Från början av 2006 beviljas således inga statsandelar eller statsbidrag ens för anläggningsprojekt som ingår i finansieringsplanen för redan fastställda anläggningsprojekt. Undervisningsministeriet har återtagit sin särskilda finansiering för projekten och meddelat aktörerna att finansieringen förflyttas till enhetspriserna. Enligt erhållen utredning är avsikten att man beviljar understöd enligt prövning för projekt under övergångsperioden. Utskottet anser det nödvändigt att man tillämpar förhöjning enligt prövning av enhetspriset också på projekt som ingår i finansieringsplanen för anläggningsprojekt i fall där genomförandet av projektet annars skulle medföra ekonomiska svårigheter för utbildningsanordnaren. Därför föreslår kulturutskottet att finansutskottet ökar finansieringsbidragen enligt prövning så att projekten i finansieringsplanen kan genomföras planenligt. Kul-

turutskottet anser att investeringstillägget för dem som får finansiering för anläggningsprojekt inom statsandelssystemet 2005—2008 på motsvarande sätt kan dras av från enhetspriset för dessa år.

För närvarande kan undervisningsministeriet fastställa årshyran som beräkningsgrund för statsandelen för yrkesutbildningen och yrkeshögskolorna, om utbildningen i betydande utsträckning anordnas i hyrda lokaler. I samband med omläggningen avser man att också avstå från denna post, som ska beaktas separat i grunderna för statsandelar. Utskottet anser det nödvändigt att den statsandelsförlust som blir följden för vissa utbildningsanordnare vid behov kompenseras genom en förhöjning enligt prövning av enhetspriset.

Med stöd av det ovan anförda föreslår kulturutskottet att utbildningsanordnare som huvudsakligen arbetar i hyrda lokaler kompenseras för förluster relaterade till ändrade statsandelar på så sätt att läroanstalterna inte drabbas av oskäliga svårigheter.

Utlåtande

Kulturutskottet meddelar

att förvaltningsutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 8 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml	Pehr Löf /sv
vordf. Säde Tahvanainen /sd	Kirsi Ojansuu /gröna
medl. Esko Ahonen /cent	Seppo Särkiniemi /cent
Hanna-Leena Hemming /saml (delvis)	Ilkka Taipale /sd
Sinikka Hurskainen /sd	Marja Tiura /saml
Tuomo Hänninen /cent	Jutta Urpilainen /sd (delvis)
Tatja Karvonen /cent	Raija Vahasalo /saml
Rauno Kettunen /cent	Unto Valpas /vänst
Minna Lintonen /sd	ers. Paula Risikko /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Revideringen av statsandelarna är en rätt omfattande och komplicerad helhet. Kulturutskottet menar i sitt utlåtande att statsandelssystemet i sin helhet är alltför svåröverskådligt och betraktar förslaget som en mellanskedesreform. Dessutom skulle utskottet ha uttalat ståndpunkten att förvaltningsutskottet bör överväga om det överhuvudtaget är motiverat att i detta skede ändra statsandelssystemet.

Finansiering av grundläggande utbildning

Om utbildningen övergår till en justering av kostnadsfördelningen vart fjärde år minskar enhetligheten i verksamheten och ekonomin. Åtminstone med beaktande av den nuvarande årliga kostnadsutvecklingen blir behovet av att höja enhetspriserna med en gång mycket stort. Vi anser att utskottet skulle ha föreslagit att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att utbildningen bibehåller nuvarande praxis enligt vilken enhetspriserna fastställs vartannat år utifrån de faktiska kostnaderna. Dessutom ska det så kallade tvångslånet, baserat på 2002 och 2003 års kostnader, i sin helhet återbetalas till kommunerna 2006.

Varje år har drygt 50 skolor dragits in. Det ser ut som om farten håller på att öka till drygt 100 skolor i år. I 168 kommuner genomförs eller förbereds en översyn över skolnätet. Propositionen enligt vilken skolnätskoden beaktas endast i de mest glest bebodda kommunerna och i skärgårdskommunerna påskyndar denna utveckling. Risken är att många livsdugliga skolor dras in och tillgången på utbildning försvagas. Att avstå från skolnätsfaktorn innebär en linjedragning som i betydande utsträckning leder till att befolkningen koncentreras och många områden lämnas öde.

Trots att utskottet i sitt utlåtande förhåller sig kritiskt till slopandet av skolnätsfaktorn kräver det endast att undervisningsministeriet följer

upp effekterna av de aktuella ändringarna på skolnätet. Vi anser att utskottet tydligt skulle ha föreslagit att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att grunderna för statsandelar för grundläggande utbildning i fråga om skolnätet ännu inte ändras i detta skede då vi ännu inte har kännedom om kommunernas beslut om reformen av servicestrukturen och inte heller om den nya kommunstrukturen.

Kulturutskottet skulle också ha föreslagit att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att man i definitionen av elever med främmande språk som modersmål beaktar antalet elever som deltar i undervisning i modersmålet och finska som andra språk samt tilläggskostnader för stödåtgärder för dessa elever. Med elever med ett främmande språk som modersmål avses här elever som bedriver modersmålsstudier enligt 12 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning i andra språk än finska, svenska, samiska, romani eller teckenspråk samt elever som studerar finska eller svenska enligt en särskild för in- vandrare avsedd lärokurs.

Finansiering av yrkeshögskolorna

Vi anser att utskottet i sitt uttalande skulle ha anfört att finansieringen av yrkeshögskolorna ska basera sig på det faktiska antalet studerande och i begränsad utsträckning på antalet examina. En finansiering som baserar sig på ett kalkylmässigt antal studerande leder till ineffektivitet och tomma studieplatser samt gynnar yrkeshögskolor där många avbryter sina studier. Utskottet skulle ha föreslagit att förvaltningsutskottet förutsätter att yrkeshögskolornas finansiering baserar sig på det totala antalet studerande och att frånvarorätten för studerande ändras så att frånvaro ska anmälas i god tid innan terminen börjar.

Vi anser det i någon mån vara en positiv förändring att man i grunderna för yrkeshögskolornas statsandelar beaktar resultaten. Att examina inverkar på finansieringen skapar ett behov av att få flera studerande att slutföra sina studier

och färre att avbryta dem. Risken är dock att läroanstalterna höjer genomströmningsgraden för att säkra finansieringen på bekostnad av kvaliteten på examina. Utskottet skulle ha uttalat att det anser det nödvändigt att man skapar ett bedömningssystem genom vilket kvaliteten och nivån på examina i fortsättningen kan säkras.

Utskottet skulle också i sitt uttalande ha beaktat att man enligt propositionen avser att slopa finansieringen för enskilda examina jämte graderingar. Enligt propositionen beaktar man endast skillnader i examinas omfattning vid beräkningen av antalet examina. Däremot tar man inte hänsyn till några branschspecifika skillnader. Denna förändring medför betydande resursöverföringar mellan olika utbildningsbranscher vilket inte motiveras på något sätt. Att anordna utbildning som är dyrare än genomsnittet blir då helt beroende av tilläggsfinansiering vilket leder till oskäliga situationer för många läroanstalter. Vid utfrågningen av sakkunniga skulle utskottet ha omfattat de synpunkter enligt vilka man vid prissättningen av examina i framtiden bör beakta olika examenskostnader och olika långa utbildningar.

Kulturutskottet skulle därför ha föreslagit att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att det nuvarande finansieringssystemet gäller under 2006 och att man under den tiden grundligt utreder effekterna av propositionen och inhämtar yrkeshögskolornas utlåtanden om ändringsförslaget.

Finansiering av teatrar, museer och orkestrar

I vår reservation till budgetförslaget för i år konstaterade vi att den föreslagna minskningen på 1,65 miljoner euro av stödet för allmän kulturverksamhet i kommunerna i anslagen för statens allmänna kulturverksamhet innebär att statsandelen skärs ned med en tredjedel jämfört med innevarande år.

Enhetspriset för statsandelens beräkningsgrund har under många års tid varit 4,20 euro per invånare och summan har inte undergått några som helst indexjusteringar. Av detta har statsandelen utgjort 37 procent och kommunens andel 63 procent.

Nu föreslås enhetsprisets beräkningsgrund bli 3,50 euro per invånare. När man dessutom beaktar den förändring som statsandelsrevideringen medför i procentfördelningen — staten 29,7 procent och kommunen 70,3 procent — är minskningen således ännu större.

Enligt kommunförbundet har kommunerna använt sin statsandel för kulturverksamhet precis för det avsedda ändamålet. Om man nu minskar statsandelen leder det oundvikligen till ojämlikhet. För små kommuner som saknar professionella teatrar, orkestrar eller museer som kan få statsandelar är statsandelen för allmän kulturverksamhet de enda statliga medlen för upprätthållande av kulturverksamhet. Utskottet skulle ha uttalat åsikten att beräkningsgrunden för enhetspriset bör höjas till 4,50 euro per invånare.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi att kulturutskottet i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet borde ha anför

att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att utbildningsverksamheten behåller det nuvarande förfarandet enligt vilket enhetspriserna fastställs vartannat år enligt de faktiska kostnaderna,

att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att grunderna för statsandelarna för den grundläggande utbildningen i fråga om skolnätet ännu inte ändras i detta skede då man inte har kännedom om den nya kommunstrukturen eller kommunernas beslut i fråga om förnyelsen av servicestrukturen,

att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att man i definitionen av elever med ett främmande språk som modersmål beaktar mängden elever som deltar i undervisningen i eget modersmål och finska som andra språk och de extra kostnader som förorsakas av stödåtgärder för eleverna och

att förvaltningsutskottet ändrar propositionen så att det nuvarande finansieringssystemet för yrkeshögskolorna gäller under 2006 och att man under denna tid grundligt utreder effekter-

KuUU 10/2005 rd — RP 88/2005 rd

na av förslaget samt inhämtar utlåtanden av yrkeshögskolorna.

Helsingfors den 8 november 2005

Kaarina Dromberg /saml
Marja Tiura /saml
Raija Vahasalo /saml

Kirsi Ojansuu /gröna
Unto Valpas /vänst