

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2009 en proposition med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem (RP 174/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, regeringsråd Arto Sulonen och överinspektör Sanna Lehtonen, finansministeriet
- regeringsråd Marja-Riitta Pönkä och ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- skolråd Raakel Tiihonen, Utbildningsstyrelsen
- ledande förvaltningsrevisor Teemu Kalijärvi, Statens revisionsverk
- ledande ekonomist Antti Moisio, Statens ekonomiska forskningscentral

- utbildningsdirektör Rauno Jarnila, Helsingfors stad
- ekonomidirektör Hannu Laurila, Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
- förvaltningsdirektör Tuomo Penttinen, Mäntyharju kommun
- kommundirektör Viljo Pesonen, Utsjoki kommun
- rektor Anne Martikainen, Tervaväylän koulu
- specialsakkunnig Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund
- generalsekreterare Timo Luopajarvi, Rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE
- ombudsman Heikki Sederlöf, Ammatillisen Aikuiskoulutuksen Liitto ry
- ombudsman Johan Hakkala, Koulutuksen järjestäjien yhdistys KJY ry
- utvecklingschef Olli Luukkainen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- ombudsman Sinikka Sipilä, Finlands biblioteks förening
- näringspolitisk sakkunnig Minna-Marika Lindström, Yksityisen Opetusalan Liitto ry
- ordförande Aki Holopainen och ombudsman Markku Moisala, Privatskolornas Förbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt. Syftet med statsandelsreformen är att göra systemet enklare och mer transparent. För kommunerna är den nu aktuella modellen så till vida enklare att statsandelsprocenten har samordnats och att utbetalningen av statsandelar inom tre olika förvaltningsområden har slagits ihop till en enda utbetalning. För statsförvaltningen innebär förenklingen att utbetalningen koncentreras för de statsandelar som inte förändras i grunderna. I övrigt är ändringen inte någon reform av finansieringssystemet i egentlig mening, eftersom kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten totalt sett inte förändras.

Kulturutskottet anser att det i sig är lovvärt att försöka förenkla och tydliggöra statsandelssystemet. Men reformen får inte fullt genomslag för statsandelarna till undervisnings- och kulturverksamhet och effekterna är också något oklara. Resultatet av beräkningen av statsandelarna bör matcha kommunernas faktiska kostnader bättre än förut. Reformen tjänar inte det syftet.

Meningen är att reformen inte ska ändra på kommunens totala statsandel i övergångsfasen, men läget i kommunen förändras i alla fall med befolkningens åldersstruktur. För en kommun där t.ex. antalet barn i grundskoleålder ökar blir statsandelsprocenten för den grundläggande undervisningen lägre än i dag. Systemet beaktar inte skillnaderna mellan kommuner. Utskottet bedömer att finansieringskoefficienten för t.ex. den tilläggsundervisning som invandrare behöver inte svarar mot de verkliga kostnaderna. Reformen beaktar inte heller de dyra skolskjutsarna i glesbygderna. De blir allt fler i den takt små skolor läggs ner. Samordningen av statsandelsprocenten tar inte heller hänsyn till att undervisnings- och kulturverksamheten inte har inkomster av avgifter på samma sätt som social- och hälsovården.

Utskottet har erfarit att det som sägs i propositionen om att förändringen i euro är neutral på kommunnivå bygger på vissa kalkylerade antaganden, för det har inte varit möjligt att föra över

den nuvarande informationen på huvudmannnivå fullt ut till kommunnivå. Förändringar i enskilda kommuner är därför möjliga också på grund av detta. Som utskottet ser det är den nu aktuella reformen en mellanfas och efter den bör reformarbetet åter gå vidare. Statens ekonomiska forskningscentral har gjort en grundläggande utredning av statsandelsreformen och den ger ett underlag för det fortsatta arbetet.

Det är inte meningen att reformen ska rubba finansieringen av kommunerna och därmed innebär den något förenklat att finansieringen fortsätter i samma spår men med nya administrativa instrument. Kulturutskottet noterar att reformen försvagar den psykologiska öronmärkningen för kommunernas undervisningsväsende ännu mer. Men efter reformen bör de statsandelar som är avsedda för undervisning och utbildning i kommunerna avdelas för det ändamål som de är avsedda för. Utskottet vill på allvar lyfta fram statens reella möjligheter till övergripande styrning av den grundläggande utbildningen i kommunerna. När det finansiella systemet förenklas och allt tydligare kopplas loss från substansstyrningen samtidigt som statens finansiella bidrag minskar, betyder det att statens styrgrepp försvagas i grunden. Det är ytterst viktigt att undervisningsministeriets förvaltningsområde har kvar en adekvat uppsättning verktyg för styrning och uppföljning att genomföra utbildningspolitiken med.

I budgetpropositionen för 2010 försöker regeringen förbättra styrningen genom att öka statsunderstöden. Statsunderstöden kräver emellertid en hel del administrativt arbete både inom statsförvaltningen och lokalt för dem som anordnar undervisning och det kan inte anses ändamålsenligt. Statsunderstöden är inte heller avsedda för att finansiera permanent verksamhet.

Utskottet poängterar att de utbildningspolitiska målen bör få mer utrymme i basserviceprogrammet och budgeteringen av basservicen. I annat fall finns det risk för att tillgången till utbildning inte är jämlik. Redan nu kan man se skillnader mellan kommunerna i kvaliteten och

kvantiteten på de undervisnings- och utbildningstjänster som produceras. Trycket framför allt på ökad lagstiftning och annan regelstyrning växer för att tillräckligt likvärdiga tjänster både till innehåll och kvalitet ska kunna tillhandahållas i olika delar av landet. Det behövs starkare kunskapsbaserad verksamhetsstyrning för att garantera likvärdig grundläggande utbildning och goda inlärningsresultat också i fortsättningen. Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande i saken (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Statskontoret tar ut och betalar hemkommunsersättningar som en administrativ tjänst, vilket betyder mindre administrativt arbete för utbildningsanordnarna. Kulturutskottet applåderar principen i propositionen att hemkommunsersättningarna betalas koncentrerat från statskontoret direkt till kommuner och andra utbildningsanordnare utan att andra kommuner eller till exempel privata utbildningsanordnare debiterar hemkommunerna. Direktdebitering skulle bidra till ökad byråkrati och mer arbete för kommuner och utbildningsanordnare. I extrema fall skulle en viss privatskola kunna debitera upp till 80 olika kommuner.

Särskilda finansieringsinstrument. Finansieringen av sådana funktioner inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som inte lämpligen kan bestämmas utifrån befolkningsunderlaget har undantagits från reformen. De har att göra med förberedande undervisning för invandrare, studier i läroämnen inom den grundläggande utbildningen och flexibel grundläggande utbildning.

Propositionen förbättrar finansieringen av den förberedande undervisningen för invandrare ytterligare. I den föreslagna modellen bestäms finansieringen av den förberedande undervisningen enligt antalet elever, inte i efterhand som nu. Den flexibla grundläggande utbildningen som avser att förebygga försvagad motivation för skolgång och locka unga att gå på fortsatt utbildning efter grundskolan föreslås bli finansierad med statsandel i stället för genom projektfinansiering som tidigare. Finansieringen av äm-

nesstudier som ingår i den grundläggande utbildningen gäller speciellt de utbildningsanordnare som har gott om invandrarelever som vill avlägga enskilda ämnen inom den grundläggande utbildningen, till exempel vid vuxengymnasier.

Utskottet ser positivt på att undervisningsministeriet beviljar resurser som är separata från den övriga statsandelen för en del av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Modellen lyfter fram de här verksamheternas särskilda betydelse och uppmuntrar kommunerna att ordna sådana verksamheter och tjänster. I fortsättningen gäller det att hålla ett vakande öga på hur resurserna riktas, används och räcker till och vilka effekter modellen eventuellt har för verksamhetens innehåll. På sikt kan reformen också resultera i att antalet elever som deltar i verksamheterna ökar på ett sätt som inte är utbildningspolitiskt försvarbart.

Specialundervisning. Kulturutskottet framhåller att elevens behov går före också när det gäller specialundervisning och stödundervisning. Därför är det beklagligt att regeringen föreslår att de kalkylerade kostnaderna ska bestämmas på ett annat sätt som innebär att specialundervisningen inte längre ska beaktas som en höjande faktor som nu. Finansieringen av specialundervisningen ska i alla fall fortsätta så att alla kommuner får ett lika stort eurobelopp per elev i grundskoleåldern. Ändringen kan i betydande grad komma att försämra kvaliteten på undervisningen för dem som behöver särskilt stöd. Reformen kan bli en signal om att resurser för undervisning av dem som behöver särskilt stöd inte avdelas efter behovet, även om kostnaderna för specialundervisning beaktas i grunderna för statsandelar precis som nu. Att den flexibla grundläggande utbildningen får finansiering samtidigt som höjningen för specialundervisning avskaffas kan i praktiken ställa finansieringen av de här verksamhetsformerna mot varandra när utbildningsanordnarna ska fatta beslut om dem — och inte nödvändigtvis på ett sätt som ligger i elevernas intresse.

Det dubiösa med ändringen accentueras genom att kommunernas extrakostnader för speci-

alundervisningen aldrig utreddes när reformen bereddes. För utskottet är det helt klart att det krävs en stark ekonomisk insats för att det ska gå att ordna specialundervisning och att den hittills tillämpade koefficienten 1,5 för det kalkylerade priset per enhet för undervisningen av elever som flyttats över till specialundervisning är motiverad. Behovet av specialundervisning varierar från kommun till kommun och även områdesvis inom stora kommuner. Risken finns att reformen bidrar till att utsattheten ytterligare koncentreras till vissa skolor i vissa områden.

Reformen är besvärlig också för sådant samarbete mellan kommunerna där en kommun som en del av sin egen verksamhet ordnar specialundervisning för behövande elever i en annan kommun. Den kommun som ordnar undervisningen får normalt hemkommunsbidrag för eleven, men det svarar de facto inte mot de särskilda kostnaderna för undervisningen. I längden kan situationen leda till att kommunerna ingår avtal sinsemellan om ersättning av extrakostnaderna, men det kan inte anses rationellt med tanke på hela systemet.

Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande i saken (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Privatskolor. Det nya systemet med hemkommunsersättning inverkar både positivt och negativt på finansieringen av privatskolor beroende på elevstrukturen. Privata skolor där främst elever i högstadieåldern får undervisning får något mer resurser än i dag. I det motsatta fallet, alltså i skolor med elever i lågstadieåldern, betyder hemkommunsersättningarna mindre resurser än enligt den nuvarande modellen.

För privata utbildningsanordnare kommer finansieringen fortfarande att vara graderad på nuvarande sätt jämfört med kommunerna. De får 90 % av den egentliga hemkommunsersättningen. Avdraget bygger på att kommunerna en gång haft överlopps utgifter bl.a. för specialundervisning jämfört med en del privata utbildningsanordnares utgifter. Det motiveras inte i den aktuella reformen. Enligt uppgift till kulturutskottet

går omkring 2 % av eleverna i grundläggande utbildning i privata skolor. De flesta av dem studerar i allmänpedagogiska skolor. En del skolor har engagerat sig starkt i att förebygga marginalisering (bl.a. handikappundervisning, undervisning för andra än elever i läropliktsåldern) eller elever med specialbegåvning.

Statistiken släpar efter. Syftet med reformen är att göra finansieringen mer förutsebar. Men finansieringen bestäms huvudsakligen utifrån allt äldre uppgifter. Kommunernas statsandelar för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen bestäms på grundval av befolkningsdata för slutet av året före finansåret. Utifrån samma tidpunkt bestäms också hemkommunsersättningarna, med undantag av 2010.

Kulturutskottet anser att finansieringen bestäms med alldeles för stor eftersläpning. Om det inte är möjligt att behandla två statistikdagar enligt nuvarande praxis är det ett bättre alternativ att hålla sig till statistiktidpunkten hösten före finansåret. Den föreslagna modellen för hemkommunsersättning kräver särskild finansiering när verksamheten kör i gång. Den har beaktats i propositionen, men också en stegvis utvidgning av verksamheten ger upphov till ett finansiellt underskott hos utbildningsanordnaren och det bör också beaktas. Utskottet föreslår förvaltningsutskottet att det i förslaget till uttalande 1 tar in ett avsnitt där det kräver att eftersläpningen i statistiken som ligger till grund för finansieringen åtgärdas.

Specialskolors tillgång till tjänster. Kulturutskottet oroar sig särskilt för hur elever som har behov av lösningar typ statens specialskolor i framtiden ska få den specialundervisning de behöver. Betalningsproceduren mellan kommuner och specialläroanstalter blir mycket rörig. Utöver hemkommunsersättning kommer kommunerna att krävas på transportkostnader och kostnader för personliga assistenter. Kommunerna kommer också att debiteras för handledningsbesök och liknande avgiftsbelagd service. Sakkunniga håller det för troligt att tröskeln för att komma överens om att placera en elev i specialskola

med extrakostnader blir högre och att svårt handikappade elevers möjligheter att få lämplig grundläggande utbildning försvagas. Storleken på avgifterna kan också minska antalet handledningsbesök i kommunernas läroanstalter. Följden kan vara att det blir omöjligt att ta tag i elevens situation i tid och att eleven lätt går miste om lämplig undervisning.

Kulturutskottet anser att det måste utredas vilka konsekvenser den här statsandelsreformen får för användningen av statens specialläroanstalters tjänster i kommunerna och för de barns rätt till lämplig och god undervisning som behöver sådana tjänster. Det bör också övervägas om inte finansieringen av statens specialsolor bör ändras i framtiden så att staten skjuter till medel för att säkerställa att det finns tillgång till sådana personliga assistenter och skolskjutsar som elevernas hemkommuner betalat särskilt för.

Resultatbaserad finansiering av yrkesutbildningen. Den resultatbaserade finansieringen av yrkesutbildningen föreslås bli utvidgad i reformen och samtidigt ska sättet att mäta resultatet vidareutvecklas. Regeringen föreslår att den resultatbaserade finansieringen fortsatt ska bygga på mätare och index. Det finns flera faktorer som påverkar resultatet, t.ex. hur eleverna placerar sig i arbetslivet och fortsatta studier, om antalet avhopp minskar, i vilken grad studierna slutförs, lärarnas behörighet och utbildningsanordnarens satsningar på att utveckla personalen och personalens kompetens. I anknytning till reformen ska de tre förstnämnda slås ihop till en ny resultatmätare med värdet 90 % i indexet för resultatbaserad finansiering.

Verksamhetens resultat föreslås också bli en av grunderna för finansiering av yrkesinriktad tilläggsutbildning. I den första fasen ska resultatet mätas med antalet avlagda examina. För en allsidigare mätning av resultatet krävs det en lika stor utvecklingsinsats som inom den grundläggande yrkesutbildningen.

Kulturutskottet tillstyrker att resultatinslaget ges en större roll så som föreslagits. Ambitionen att göra grunderna för resultatbaserad finansiering så enkla som möjligt gör det alltid svårare

att ta tillräckligt stor hänsyn till olikheterna mellan utbildningsanordnare. Så placerar sig exempelvis större utbildningsanordnare med ett utbud av tvärfackliga och genomsnittligt mindre populära utbildningar dåligt i resultatmätningar. Den resultatbaserade finansieringen bör vara rättvis och uppmuntrande för alla utbildningsanordnare. När reformen följs upp måste det beaktas vilken effekt olikheterna i utbildningen får för de faktiska möjligheterna att få resultatbaserad finansiering.

Finansiering av anläggningskostnader. I 5 kap. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet finns bestämmelser om finansieringen av anläggningsprojekt. Enligt propositionen är finansieringen behovsprövad i alla delar och inte ens det att ett projekt godkännts för finansiering ska garantera ett visst statligt finansiellt bidrag. Reformen motiveras med att behandlingen av ärenden blir mer flexibel och att anslag och bemyndiganden kan fördelas slutgiltigt på en gång. Kommunernas ekonomiska möjligheter att genomföra projekt kan enligt motiven också i framtiden beaktas utifrån kommunvisa uppgifter om skatteintäkter per invånare. För att bestämma hur stor procentuell andel statsunderstödet till ett för flera kommuner gemensamt projekt och en privat utbildningsanordnares projekt utgör av projektets kostnader kan en metod som den nuvarande tillämpas. Meningen är att andelen statlig finansiering i ett projekt ska bibehållas på nuvarande nivå när finansieringsplaner läggs upp och statsunderstöd beviljas.

Kulturutskottet konstaterar att om finansieringen av kostnaderna för anläggningsprojekt görs behovsprövad ger det helt fel signal om anläggningsprojektens betydelse. I verkligheten behövs det till och med ännu stabilare grunder för finansieringen enbart för att skolorna ska kunna lägga upp långsiktiga planer för hur de ska åtgärda problem med fukt och inomhusluften. Utskottet kräver att anslagen för kostnaderna för sådana anläggningsprojekt bibehålls på minst nuvarande nivå. Det verkliga behovet är emellertid mångfalt större.

Utlåtande

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan och

att förvaltningsutskottet föreslår att riksdagen godkänner två uttalanden (Utskottets förslag till uttalanden)

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ger akt på och bedömer konsekvenserna av statsandelsreformen för undervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning i kommunerna och genom finansiella och andra styrmekanismer sä-

kerställer att tillgången till utbildning till kvantitet och kvalitet är jämlik i våra skolor. Regeringen bör dessutom utarbeta ett förslag till hur statsandelar ska kunna bestämmas mer i realtid.

2. Riksdagen kräver att regeringen ger akt på tillgången till specialundervisning och resurserna för den och att den vid behov griper in om det visar sig att en elevs möjligheter till specialundervisning efter behov och framgångsrik inlärning försvagas. Regeringen bör komma med en utredning om saken till kulturutskottet före utgången av 2012.

Helsingfors den 20 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Elsi Katainen /cent
Anneli Kiljunen /sd

Sanna Lauslahti /saml
Jukka Mäkelä /saml
Mikaela Nylander /sv
Lauri Oinonen /cent
Leena Rauhala /kd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Ilkka Kantola /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.