

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2010 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för stats- finanserna 2011—2014

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 april 2010 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2011 — 2014 (SRR 2/2010 rd) till finansutskottet för beredning och beredde samtidigt de övriga fackutskotten möjlighet att lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, direktör Mika Tammilehto och undervisningsråd Jorma Karhu, undervisningsministeriet
- direktör Jorma Kauppinen, Utbildningsstyrelsen
- ombudsman Johan Hahkala, Koulutuksen järjestäjien yhdistys ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kulturutskottet tar här upp frågan om hur mycket yrkesutbildning vi ska ha, hur den grundläggande utbildningen ska utvecklas och universiteten finansieras.

Hur mycket yrkesutbildning?

Under ramperioden vidtas fortsatta åtgärder för att stödja den yrkesinriktade grund- och påbyggnadsutbildningen enligt besluten i budgetarna och tilläggsbudgetarna 2009 och 2010. Sedan 2008 till och med årets första tilläggsbudget har omkring 9 200 fler studerande tagits in till yrkesutbildning. I den första tilläggsbudgeten för i år har mer anslag anvisats bland annat för stöd för att sysselsätta unga och förebygga att de marginaliseras och för verksamhet i ungdomsverkstäder. Sammantaget ökar statsandelarna för de här

ändamålen med omkring 42 miljoner euro under ramperioden, medan kommunernas utgifter ökar med cirka 64 miljoner euro. Utskottet anser att regeringen har en alldeles riktig syn på saken när den ökar anslagen för yrkesutbildning och vuxenutbildning i syfte framför allt att förebygga att unga marginalisas.

Efterfrågan på yrkesinriktad grundutbildning är stor till följd av utbildningens ökade attraktivitet, åldersklassutvecklingen och den rådande lågkonjunkturen. Utbildningsefterfrågan gör att beläggningsgraden enligt tillstånd för att anordna utbildning är så gott som 100 procent. Utbildningsbehovet kommer att vara fortsatt stort under de närmaste åren och därefter stegvis att mattas av. Av ansökaruppgifter att döma har utbildningens attraktivitet ökat kraftfullt. År 2009 sökte omkring 32 200 (50 %) unga som gick ut grundskolans 9:e klass primärt till yrkesutbild-

ning. Efterfrågan är alltså större än utbudet. Ökningen förklaras till stor del av den ekonomiska lågkonjunkturen, men också av att yrkesutbildning uppskattas mer än förr.

Utskottet menar att det totala antalet nybörjarplatser i yrkesinriktad grundutbildning fortfarande behöver höjas temporärt. De som gått grundskolan ut bör prioriteras. Längre fram bör man räkna med att se över antalet nybörjarplatser och hur de placeras på olika utbildningsområden och regionalt. Man måste fästa särskilt avseende vid utbildningsvolymen också när det börjar ljusna i samhällsekonomin. Utbildningens kvalitet får inte ställas på spel när man sätter in fler nybörjarplatser, poängterar utskottet.

Det är positivt att uppskattningen för yrkesutbildning har ökat på senare år. Det är viktigt att man fortsatt lyfter fram betydelsen av yrkeskompetens. För tillfället matchar utbudet inte efterfrågan i alla delar. Utbildningen måste vara sådan att den resulterar i en plats på arbetsmarknaden. Därför måste utbildningsinnehållet fortsatt utvecklas i motsvarighet till kompetenskraven i arbetslivet.

Efterfrågan på yrkesinriktad påbyggnadsutbildning har också ökat med den ekonomiska lågkonjunkturen. Undervisningsministeriet har viktat fördelningen av påbyggnadsplatser med tanke på kompetensutveckling för dem som saknar yrkesutbildning eller som har en föräldrad utbildning.

Utskottet omfattar synpunkterna på yrkesutbildning i finansutskottets tilläggsbudgetbetänkande (FiUB 17/2010 rd — RP 26/2010 rd). Där konstateras det bl.a. att det sedan årsskiftet har varit lättare för arbetslösa att komma in på frivillig utbildning och att vuxenutbildningsstödet under studieledighet förbättras i augusti. Det otillräckliga antalet studieplatser i yrkesinriktad påbyggnadsutbildning kan komma att få allt fler vuxna att söka in till läroplansbaserad utbildning. Det betyder att vuxna lägger beslag på nybörjarplatser som är avsedda för de unga och det fördröjer i sin tur de ungas möjligheter att börja på utbildning och komma ut på arbetsmarknaden. Det är nödvändigt att tillhandahålla den vuxna befolkningen tillräckliga möjligheter till

påbyggnadsutbildning som motsvarar arbetsmarknadens krav.

Utveckling av den grundläggande utbildningens kvalitet

De attityder till utbildning och de kunskaper och färdigheter som man tar till sig i den grundläggande utbildningen lägger grunden för senare inlärning och därmed spelar kvaliteten på den utbildningen en alldeles särskild roll. Utveckling av utbildningens kvalitet har haft hög prioritet denna valperiod. Den grundläggande utbildningens resurser bör förstärkas och marginalisering av barn och unga den vägen förebyggas och lindras. Målet är att ha mindre undervisningsgrupper och att stärka stöd- och specialundervisningen, studiehandledningen och elevvården, att satsa på skolornas klubbverksamhet och att främja samarbetet mellan föräldrar och skola. Det måste också satsas på mer kompletterande utbildning för lärare.

Syftet med utvecklingsinsatserna för en bättre grundläggande utbildning är att få utbildningsanordnare att handla långsiktigt. Många positiva resultat kan redan ses och många verksamheter är på gång. Genom de här insatserna blir reformer inom olika prioriterade områden införda i kommunernas strategiska dokument och styrande procedurer. Tack vare heltäckande utbildning och information har utbildningsanordnare kunnat gå samman i nätverk och ökat samarbetet över förvaltningsgränser och mellan fackområden. Det har ställts som villkor för statsbidrag att utvecklingsinsatserna ska struktureras och genomföras lokalt (man har bl.a. utsett en samordnare, utvecklingsgrupper, tvärfackliga styrgrupper). Det är viktigt att elevhandledningen och effektiviserat och särskilt stöd har kompletterats med en bedömning av utvecklingen. Universiteten har kunnat samla sin kompetens till stöd för kommunerna och tagit fram information om utvecklingsinsatsernas resultat och genomslag. Utvecklingsarbetet är i sin helhet fortfarande på gång och därför kan genomslaget bedömas närmare först när arbetet har slutförts.

Enligt ramredogörelsen ska den grundläggande utbildningens kvalitet 2011 fortsatt utvecklas utifrån regeringsprogrammet och medel avdelas bland annat för att minska undervisningsgruppernas storlek i den grundläggande utbildningen. Under pågående valperiod kommer totalt 80 miljoner euro att avsättas för att förbättra den grundläggande utbildningens kvalitet.

Utskottet bekymrar sig emellertid för om alla kommuner i verkligheten använder de extra medlen för att förbättra den grundläggande utbildningens kvalitet genom att minska på grupperna. Det är inte rätt med tanke på de utbildningspolitiska målen och likställdheten mellan eleverna att staten beviljar extra finansiering för att minska gruppernas storlek och att kommunerna samtidigt fattar beslut som innebär nedskärningar i anslagen för undervisning, bl.a. nedskärningar i timresursen och permitteringar och vikarieförbud.

Målet bör vara att pengarna för att minska undervisningsgrupperna beviljas över en så lång tid att de medger en långsiktig utveckling av undervisningen.

Särskilt stöd i den grundläggande utbildningen. Kulturutskottet har en ändring i lagen om grundläggande utbildning under behandling som innebär att bestämmelserna om specialundervisning och annat stöd till eleverna ändras. Ambitionen är att stärka elevens rätt till ett effektivare stöd för planmässig tidig och förebyggande inläring. Enligt propositionen har kostnaderna för effektivare och särskilt stöd räknats in i ramen för statsfinanserna 2010—2013 och beredningen av budgetpropositionen för 2010. Regeringen bedömer att ändringarna inte innebär några direkta extra kostnader för kommuner och utbildningsanordnare. I samband med statsandelsreformen avstod man i sin tur från höjd statsandel till specialundervisningen. Finansieringen av specialundervisningen genom statsunderstöd ska fortsätta så att alla kommuner får ett lika stort eurobelopp per elev i grundskoleåldern. Kulturutskottet konstaterar att ändringarna urholkar deras inlärningsmöjligheter som är i behov av särskilt stöd, om det inte avsätts adekvata resur-

ser för undervisning efter behov. 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 är helt klart att det särskilda stödet samtidigt kräver en stark ekonomisk satsning. 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. Behovet av extra pengar för reformer av specialundervisningen måste absolut vägas in i ramarna.

Hur universiteten ska finansieras

I sitt betänkande om reformen av universitetslagen i våras (KuUB 5/2009 rd — RP 7/2009 rd) framhöll utskottet att reformen ger universiteten i Finland en chans att i enlighet med dagens krav lägga sig i framkanten av högre undervisning, vetenskaplig forskning och konstutövning. Reformen lyckas bara om universiteten snabbt lyckas gripa de möjligheter som lagen erbjuder och faktiskt ser över sin verksamhet och sina strukturer genom att nyttiggöra analyser och reforminsatser och genom att profilera sig utifrån sina starkheter. För att det ska vara möjligt i praktiken måste de finansiella mekanismerna vara tillräckligt flexibla. Vidare påpekade utskottet att en betryggande basfinansiering är en grundläggande förutsättning för att universiteten ska kunna klara av sina forsknings- och utbildningsförpliktelser på tillbörligt vis, också vid ekonomiska lågkonjunkturer.

När riksdagen godkände lagförslaget godkände den också ett uttalande om att universiteten ska tillförsäkras en adekvat basfinansiering för att förbättra utbildningen och forskningen och garantera kvaliteten.

Utifrån rambeslutet ska universitetens basfinansiering 2011—2014 säkras och en långsiktig utveckling därigenom gynnas. De mest betydande

tillskotten i rambeslutet omfattar ett engångs-tillägg för att trygga likviditeten vid andra universitet än Aaltouniversitetet och extra finansiering för första gången enligt universitetsindex (2,7 %) som inverkar på universitetens finansiering. Det är positivt att det här nästa år leder till en klart bättre höjning än anslagstillskotten under tidigare år. I linje med tidigare rambeslut kan man dessutom vänta sig extra finansiering också för att säkra verksamheten vid alla universitet.

Utskottet noterar att beslutet i höstas om universitetens arbetslöshetsförsäkringsavgifter är temporärt. Ramen lovar inga extra pengar utifrån arbetsgivarens arbetslöshetsförsäkringsavgift. Utskottet kräver en permanent lösning på avgiftsproblemet. Det är nödvändigt med en lösning som inte kringskar anslagen för universitetens verksamhet. I annat fall bör universiteten få kompensation för avgifterna.

Ramen tar inte heller upp någon likalönepott enligt statens kollektivavtal 2007 eller effekterna av den centraliserade löneuppgörelsen i mars. Tillskotten på grund av löneuppgörelserna ska beaktas i tredje tilläggsbudgeten 2010 och i beredningen av statsbudgeten 2011 längre fram.

Eurobeloppen i budgetpropositionen för 2011 och anslagsändringarna ska preciseras vid budgetmanglingen i höst.

Utifrån ett tekniskt antagande i ramarna räknar man 2011 med att investera totalt 100 miljoner euro i universitet som inrättats som stiftelser. Det faktiska beloppet av statens investering bestäms utifrån den tidigare fördelningsnyckeln och beror av de genuina privata investeringarna. Man kommer att få klarhet om det verkliga anslagsbehovet i början av 2011.

Det är absolut nödvändigt att universiteten i kommande budgetar tilldelas adekvat statlig finansiering för sina basala resurser. Det är det enda sättet att garantera att alla universitet klarar av kraven på den högsta utbildningen och forskningen enligt universitetslagen och samhällets kompetensbehov.

Utlåtande

Utskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 7 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Paavo Arhinmäki /vänst
Merikukka Forsius /saml (delvis)
Timo Heinonen /saml
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /saml

Jukka Mäkelä /saml
Håkan Nordman /sv
Lauri Oinonen /cent (delvis)
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent (delvis)
Leena Rauhala /kd
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Ilkka Kantola /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi anser att utskottets betänkande inte tar tillräckligt stor hänsyn till vissa centrala synpunkter bland annat på universitetens situation och finansieringen av den grundläggande utbildningen.

I samband med reformen av universitetslagen aktualiserades frågan om hur basfinansieringen av alla våra universitet ska tryggas. Vi såg en risk för att likställheten mellan universiteten urholkas och att det uppstår två slags universitet i Finland. Dels sådana som höstar in pengar av staten och näringslivet, dels sådana som inte får resurser från någotdera hållet. Regeringen avvisade påståendet om finansiella problem och underströk att reformen inte kommer att försämra den ekonomiska situationen speciellt mycket för ett enda universitet.

Man lovade också se om personalens villkor. Men verkligheten är en annan just nu. Den nya universitetslagen betydde extra utgifter för bl.a. försäkringar, arbetsgivaravgifter och bankavgifter. Tvärtemot regeringens löfte blev det ingen kompensation för arbetslöshetsförsäkringsavgiften i samband med reformen och det ledde i sin tur till att en undantagslag måste stiftas. Men den täcker bara in två år och därefter är ett finansiellt underskott åter ett faktum för universiteten. Ett antal universitet slår larm om att deras ökade kostnader för t.ex. löner och lokaliteter har betytt problem för att de fått kompensation för bara en del av kostnaderna i form av mer finansiering. Konsekvensen är att budgeten för många universitet går på minus. I samband med universitetsreformen lovades det vidare att statens produktivhetsprogram inte längre ska omfatta universiteten. Idel tomma löften igen, för universiteten drabbas fortfarande av programmet.

Någon lättnad i universitetens situation är inte i sikte. Regeringens åtgärder urholkar universitetens basfinansiering och regionalpolitiskt viktiga filialer hotas av nedläggning. Vid till exem-

pel Uleåborgs universitet ska 180 arbetsplatser bort; i 68 fall genom uppsägning. Lärarutbildningen och adb-utbildningen i Kajana läggs ner helt. I värsta fall raseras grunden för hela den avgiftsfria utbildningen. Osäkerheten ökar ännu mer genom att en arbetsgrupp vid undervisningsministeriet kan tänka sig terminsavgifter i framtiden. Regeringen måste hålla sitt löfte till universiteten och omgående åtgärda bristerna i basfinansieringen.

Det ekonomiska läget är svagt i många kommuner och de har de facto skurit i utbildningen. Deras beslut och planer är ett hot mot de grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheterna. Statsandelarna till kommunerna bör höjas mycket mer än regeringen föreslår för att garantera tillgången till en högkvalitativ och jämlik grundläggande utbildning.

Behovet av ökade statsandelar har, nu när specialundervisningskoefficienten för statsandelar har avskaffats, också samband med den planerade specialundervisningsreformen. Propositionen betyder fler stödformer inom specialundervisningen och den bärande tanken är att de elever som behöver specialundervisning ska integreras i den allmänna undervisningens grupper.

Regeringen har inte haft en aning om vilka resurser som krävs när den kommit med sin proposition. Undervisningsministern hävdar att reformen inte ökar kostnaderna. Däremot ökar den lärarnas arbetsbörda som lärarna måste kompenseras för. Lärarna behöver kompletterande utbildning för att kunna göra pedagogiska utredningar och det kostar också pengar. Lärarna måste få utbildning i hur de ska bemöta elever som behöver särskilt stöd. Reformen ökar också rektorernas arbetsbörda. Hur ska kommuner som permitterar sina lärare kunna öka timresursen för stödundervisning eller elevvård? Tillgången till elevvårdstjänster är redan nu ett stort problem i hela landet. Reformen av specialundervisningen kräver långsiktig och heltäckande finansiering, inte någon kortsiktig och svårorganiserad projektfi-

nansiering. I den nya lagstiftningen bör det beskrivas klart och tydligt om mekanismer och finansiering för att säkra tillgången till effektiva åtgärder, som små undervisningsgrupper, stödundervisning och specialundervisning på deltid.

Gruppstorlekarna är ett problem också för reformen av specialundervisningen. Verkligheten i kommunerna på senare tid visar att grupperna är lika stora som förr eller att de tvärtom blivit större. Pengarna har inte räckt till för att minska grupperna. Dessutom måste det vara lättare att säkerställa att pengarna verkligen används till att minska grupperna och inte till något helt annat.

Nu är det läge att utbilda, och vi behöver stimulans genom vuxenutbildning i större skala. Kommunförbundet anser till exempel att man måste fästa större avseende vid det ökade behovet av yrkesutbildning för vuxna. I takt med den ekonomiska krisen har företagen sagt upp och permitterat, och antalet arbetslösa arbetssökande ökar fortfarande. Bättre kvalificerad arbetskraft är en viktig del av omställningsskyddet i arbetslivet. Sedan början av året har det underlättats för arbetslösa att gå på frivillig utbildning. Det finns i själva verket en risk för att vuxna ska lägga beslag på nybörjarplatser som är av-

sedda för unga. Det behövs extra resurser för tilläggsutbildning för arbetslösa eller personer som löper risk för att bli arbetslösa, högskolornas vuxenutbildning och arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Många unga går fortfarande utan plats i utbildning på andra stadiet. Det måste sättas in fler nybörjarplatser i den grundläggande yrkesutbildningen för att det ska gå att hantera frågor som förändrad näringsstruktur, en åldrande befolkning och arbetskraftsbrist i olika sektorer.

Elever och lärare runt om i Finland lider i fukt- och mögelskadade skolbyggnader. Problem med inomhusluften i skolorna riskerar personalens och elevernas hälsa och därför måste det effektivare åtgärder till. Ombyggnads- och renoveringsprojekt i skolorna måste finansieras i realtid och mer medel skjutas till. Dessutom behövs det byggnadsinvesteringar till stöd för kommunernas verksamhet i ekonomiskt svåra tider.

Ståndpunkt

Vi föreslår följaktligen

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 7 maj 2010

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd
Ilkka Kantola /sd

Paavo Arhinmäki /vänst
Leena Rauhala /kd