

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 september 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete (RP 112/2005 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Merja Leinonen och lagstiftningsråd Marja-Riitta Pönkä, undervisningsministeriet
- regeringsråd Arto Sulonen och konsultativ tjänsteman Rainer Alanen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, finansministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola och finanssekreterare Arto Salmela, social- och hälsovårdsministeriet
- redovisningschef Raakel Tiihonen, Utbildningsstyrelsen
- direktör Martti Kallio och specialmedarbetare Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund

- finansdirektör Tapio Korhonen, Helsingfors stad
- ekonomiplaneringschef Jaana Kuuva, Kotka stad
- generalsekreterare Eeva-Inkeri Sirelius, Samverkande bildningsorganisationerna
- ordförande Mauri Tammela och rektor Kaisa Väyrynen, Medborgar- och arbetarinstitutens förbund MAIF
- ordförande Gunnar Nyström, Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland
- styrelseordförande Martti Jalkanen och generalsekreterare Mika Nirvi, Finlands sommaruniversitet
- utvecklingschef Matti Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- tf. ombudsman Sinikka Sipilä, Finlands biblioteksörening.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Jyväskylä stad
- Esbo stad
- Sotkamo kommun
- Finlands Folkhögskolförening FFF.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om fritt bildningsarbete ändras i fråga om grunderna för beräkningen av statsandelarna till medborgarinstitut, sommaruniversitet och folkhögskolor.

Enligt förslaget frångås den gruppering av bösättningsstrukturer som används i beräkningen av priset per enhet till grund för statsandelen av medborgarinstitutets driftskostnader och införs ett enda pris per enhet. Priset per enhet graderas i tätt befolkade kommuner.

Bestämmelsen att priset per enhet till grund för statsandelen för sommaruniversitetens driftskostnader är bundet till priset per enhet för medborgarinstitutet i den kommun där sommaruniversitetet finns föreslås bli slopad. Priset per enhet för sommaruniversiteten ska beräknas utifrån deras egna driftskostnader.

Statsandelsbeloppet föreslås bli höjt till en huvudman för en folkhögskola där den huvudsakliga utbildningsuppgiften enligt tillståndet att driva läroanstalten är att ordna utbildning för gravt handikappade. Dessutom föreslås att minskningen av antalet studerandeveckor för studerande som bor utanför folkhögskolan ersätts med ett avdrag på priset per enhet.

I lagen om fritt bildningsarbete görs i detta sammanhang även de ändringar i beräkningen av priset per enhet och justeringen av kostnaderna som totalrevideringen av finansierings- och statsandelssystemet för kommunerna kräver. Priserna per enhet till grund för statsandelen till alla läroanstalter för fritt bildningsarbete ska enligt förslaget beräknas vart fjärde år enligt driftskostnaderna för respektive läroanstaltsform. Därmed kommer priserna att beräknas ett år tidigare än för närvarande. Bestämningsgrunderna för statsandelen justeras årligen med ett prisindex som beskriver kostnadsutvecklingen i den kommunala basservicen. Dessutom föreslås att statsunderstöden till huvudmännen för läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet dras av från de kostnader som läggs till grund för beräkningen av priset per enhet för dessa läroanstalter.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2006. Bestämmelsen om att statsunderstöden till huvudmännen för en läroanstalt ska dras av från de kostnader som priserna per enhet till grund för statsandelen baserar sig på, tillämpas dock först när priserna per enhet för 2008 bestäms. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår ändringar i grunderna för bestämning av statsandelen till tre kategorier av läroanstalter för fritt bildningsarbete, folkhögskolor, sommaruniversitet och medborgarinstitut. Dessutom föreslår regeringen att i lagen görs de ändringar i beräkningen av priset per enhet och justeringen av kostnaderna som totalrevideringen av finansierings- och statsandelssystemet för kommunerna kräver. Tanken har varit att beakta de ändringar som har skett i kostnadsstrukturen och förhållandena beträffande läroanstal-

terna för det fria bildningsarbetet efter statsandelsreformen 1999. Propositionen avser också att göra systemet klarare och bättre förutsebart.

Det fria bildningsarbetet innefattar olika slag av läroanstalter. Av dem drivs en del, exempelvis folkhögskolor och medborgarinstitut, i stor utsträckning av kommuner. Det finns också ett stort antal privata läroanstalter. Utbildningen vid anstalterna för fritt bildningsarbete karaktäriseras av att den inte leder till examen. Men en del av läroanstalterna för fritt bildningsarbete ordnar också allmänbildande utbildning samt yrkesinriktad grund- och tilläggsutbildning. I det fall att de ordnar utbildning som leder till en examen är verksamhets- och finansieringsbe-

stämmelserna för respektive utbildningsform direkt tillämpliga.

Förslaget till lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete har beretts parallellt med lagförslagen gällande en revidering av kommunernas finansierings- och statsandelar (RP 88/2005 rd). I de sammantagna effekterna av de föreslagna ändringarna i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet har hänsyn tagits till läroanstalternas särprägel inom det fria bildningsarbetet, bland annat att de kan vara internat. I den nu föreliggande propositionen om fritt bildningsarbete har regeringen gått in för samma linje i ändringen av sättet att räkna ut priset per enhet för medborgarinstitut som i finansierings- och statsandelssystemet för kommunerna, och denna ändring har som en faktor som påverkar kommunekonomin beaktats i de ekonomiska konsekvenser som anges i propositionen om totalöversynen.

När flera ändringar bereds samtidigt kan det vara svårt att förutsäga vilka konsekvenser ändringarna sammantaget kan få för läroanstalternas ekonomi. Utskottet anser att det behövs en uppföljning av hur finansieringssystemet fungerar. Det är viktigt, menar utskottet, att finansieringssystemet stöder läroanstalternas samarbete och gör det möjligt för läroanstaltern att smidigt tillhandahålla ett brett utbildningsutbud. För det krävs att hänsyn tas såväl till de kommunala som till de privata utbildningsanordnarna.

Medborgar- och arbetarinstitut

För medborgar- och arbetarinstitutens del föreslår regeringen att kostnaderna inte längre ska räknas utifrån bosättningsstrukturgrupperingen utan det genomsnittliga priset per enhet i stället ska bygga på en enda kostnadsbas och ett på den baserat pris per enhet. Priset per enhet graderas i tätbefolkade kommuner. Utskottet tycker att förslagen är bra. Enligt inkommen utredning har det nuvarande sättet att fastställa statsandelen utifrån bosättningsstrukturgrupperingen inte tagit tillräcklig hänsyn till olika faktorer som orsakar kostnadsskillnader. Att klyftan vidgats beror inte enbart på det finansiella läget i kommunerna utan också på migrationen, förändringar i

efterfrågan, antalet solventa betalare och bl.a. utbudet på vuxenutbildning inom respektive områden. Utskottet menar att förslaget förenklar graderingssystemet och råder bot på många av de problem som i dag hänger samman med graderingsfaktorerna.

Propositionen innebär i praktiken att priset per enhet stiger med 2—6 procent i bosättningsstrukturgrupp 1—4. Däremot sjunker priset med ca 2,5 procent i grupp 5. Enligt information till utskottet är det tänkt att effekterna av den slopade bosättningsstrukturgrupperingen för medborgarinstitut ska jämnas ut under en övergångsperiod. I detta syfte har i budgetpropositionen för 2006 avsatts 2,15 miljoner euro för extra understöd till medborgarinstitut (1,8 miljoner euro 2005). Antalet kalkylerade undervisningstimmar som berättigar till statsandel sjunker till 2 038 000 (2 062 000 timmar 2005).

Utskottet vill sätta fokus på de institut som i nuläge hör till grupp 5. De bedriver sin verksamhet inom landets tätast befolkade områden. Kostnaderna per enhet är avsevärt högre än i snitt exempelvis vid de läroanstalter som våra största städer är huvudmän för och vissa läroanstalter som hör till de största vad antalet undervisningstimmar beträffar. Instituterna finns i trakter som mestadels har flyttningsoverskott. Många av kommunerna tar emot stora mängder invandrare. Det är viktigt att man kan ta hänsyn till en sådan särskild uppgift när man bedömer finansieringsläget och funderar på understöd eller andra åtgärder, anser utskottet.

Det är helt på sin plats, menar utskottet, att priset per enhet för fritt bildningsarbete i skärgårdskommuner och glest befolkade kommuner höjs. Det fria bildningsarbetet spelar en framträdande roll för kommunernas serviceutbud och livskraft i och med att det breddar och kompletterar utbildningsutbudet och tillhandahåller tilläggsutbildning samt erbjuder möjligheter till livslångt lärande och hobbyer.

Sommaruniversitet

Regeringen föreslår i propositionen att priset per enhet för sommaruniversiteten inte längre ska vara bundet till priset per enhet för medborgarin-

stitutet i den kommun där sommaruniversitetet finns utan att priset ska beräknas utifrån sommaruniversitetens egna driftskostnader. Utskottet anser det motiverat att finansieringen frikopplas från medborgarinstitutsystemet. Sommaruniversiteten har sina särdrag när det gäller verksamhet och kostnadsstruktur. Sommaruniversiteten är privata vuxenutbildningsorganisationer, i regel med en sommaruniversitetsförening som huvudman. Som huvudmän återfinns också bl.a. samkommuner, städer, stiftelser och en landskapsstyrelse. Över hälften av kommunerna i Finland är medlemmar i föreningar som upprätthåller sommaruniversitet. Sommaruniversiteten tillgodoser behovet av utbildning på regionnivå. De ingår som en integrerad del i det öppna universitetssystemet. De arrangerar också allmänbildande och yrkesinriktad yrkesutbildning. Enligt utskottets mening stärker de föreslagna omläggningarna i priset per enhet sommaruniversitetens självständiga roll som läroanstalter för fritt bildningsarbete.

Folkhögskolor

Utskottet ställer sig bakom de förslag som lagts fram för folkhögskolornas del. Vad beträffar utbildningen för gravt handikappade konstaterar utskottet att specialfolkhögskolorna tvingats bredda sitt serviceutbud till följd av förändringarna i studerandestrukturen. Kostnaderna att ordna utbildning för gravt handikappade är höga och det har återspeglats i studerandeavgifterna. I propositionen föreslås att statsandelen för specialfolkhögskolor höjs från 57 till 70 procent. Samtidigt höjs priset per enhet för utbildningen för gravt handikappade. Förslagen gör det lättare att ordna utbildning för handikappade.

Justeringsav kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna

I anknytning till översynen av finansieringen och statsandelarna till kommunerna föreslås det att det pris per enhet som ligger till grund för statsandel till samtliga läroanstalter inom det fria bildningsarbetet beräknas för respektive läroanstaltsform vart fjärde år i stället för vartannat år som nu. Priset per enhet ska beräknas ett år

tidigare än för närvarande. På denna punkt är förslaget identiskt med förslaget till ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 88/2005 rd). I propositionen finns dessutom övergångsbestämmelser för olika läroanstaltsformer. Enligt utredning gör förslaget statsandelssystemet bättre prognostiserbart och tydligare. Vid expertutfrågningen fanns det också sådana som ansåg att justeringsintervallen var alltför lång. En av utgångspunkterna i översynen av kommunernas finansiering och statsandelar är att jämka samman justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun med de statsfinansiella ramarna under varje regeringsperiod. Det nya justeringsförfarandet utgör en förvaltningsövergripande integrerad helhet. Vid justeringen av kostnadsfördelningen är det tänkt att statsandelsprocenterna i basserviceprogrammet ska bestämmas utifrån en tväradministrativ helhetsbedömning i början av regeringsperioden. Vid justeringen av kostnadsfördelningen ska också de kalkylerade kostnader och priser per enhet som används som grund för statsandelen justeras vart fjärde år i enlighet med de faktiska kostnaderna. Justeringen av kostnadsfördelningen är ett totalekonomiskt arrangemang mellan staten och kommunerna. Utskottet anser det lämpligt att kostnadsfördelningen justeras över hela linjen vart fjärde år enligt ramtidsschemat för regeringsperioden.

Nettningsprincipen

Enligt det gällande systemet kan sådana kostnader för fritt bildningsarbete för vilka beviljas separat statsunderstöd också tas upp bland kostnader som finansieras med statsandel. Detta har ansetts vara ett missförhållande, och för att eliminera överlappande finansiering föreslår regeringen i propositionen att från driftskostnaderna för läroanstalter för fritt bildningsarbete dras av ett belopp som motsvarar de statsandelar som med stöd av 14 § i lagen om fritt bildningsarbete under det år kostnaderna beräknas har beviljats läroanstalternas huvudmän för verksamheten i fråga. Principen kallas nettning och föreslås i övergångsbestämmelsen bli tagen i bruk när priserna per enhet bestäms för 2008.

Bedömt utifrån statsandelarna för 2005 skulle enligt utredning nettningen sänka de kalkylerade kostnader som ligger till grund för statsandelen till läroanstalter för fritt bildningsarbete med sammanlagt ca 5 miljoner euro när priset per enhet för 2008 räknas ut. Statsandelarna skulle krympa med sammanlagt ca 3 miljoner euro.

Att försöka eliminera överlappande finansiering är en godtagbar premiss, menar utskottet. Men samtidigt vill utskottet påpeka att statsunderstöden spelar en stor roll med tanke på utvecklingsarbetet och inriktningen vid läroanstalter för fritt bildningsarbete. Huvudmannen för en läroanstalt kan enligt 14 § i lagen om fritt bildningsarbete inom ramen för anslagen i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för försök som syftar till att utveckla verksamheten, för behövliga specialuppgifter i anslutning till verksamheten, för att starta verksamhet eller för att stödja ett mångsidigt utbildningsutbud. En del utfrågade experter har befarat att läroanstalternas utvecklingsverksamhet kan äventyras om ingen ansöker om dessa för utveckling avsedda understöd av den anledningen att understöden minskar den kostnadsbas som ligger till grund för statsandelen. Det är viktigt, menar utskottet, att tillräckligt avseende fästs vid att läroanstalterna

har möjligheter att bredda utbildningsutbudet och förbättra verksamheten.

Indexjusteringar

Förvaltningsutskottet vill i detta sammanhang också hänvisa till sitt utlåtande (FvUU 20/2005 rd) om budgetpropositionen för 2006. Där sätter utskottet fokus på indexjusteringarna och upprepar sin ståndpunkt från tidigare budgetpropositioner (bl.a. FvUU 24/2004 rd och FvUU 4/2003 rd) att en höjning av kostnadsnivån bör kompenseras fullt ut. Utskottet hänvisar i sitt budgetutlåtande till propositionen om statsandelssystemet enligt vilken möjligheten att göra en justering av kostnadsnivån till lägre än fullt belopp slopas vid ingången av 2008. Med tanke på kommunernas ekonomiska svårigheter anser utskottet det motiverat att indexjusteringarna görs till fullt belopp redan före 2008.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att kulturutskottet godkänner lagförslaget i propositionen utan ändringar och

att kulturutskottet också i övrigt beaktar vad som sägs ovan.

Helsingfors den 18 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Majoriteten av förvaltningsutskottet omfattade propositionen enligt vilken det pris per enhet som ligger till grund för statsandelen till samtliga läroanstalter för fritt bildningsarbete i stället för vartannat år beräknas vart fjärde år enligt driftskostnaderna för respektive läroanstaltsform.

Enligt inkommen utredning blir statsandelsystemet mer prognostiserbart och tydligare genom propositionen. Det är säkert helt sant, om man ser det från statsförvaltningens synvinkel. Men om man flyttar perspektivet till läroanstalterna för fritt bildningsarbete och de kommuner som stöder dem innebär lagförslaget tvärtom att avsaknaden av prognostiserbarhet och tydlighet gör det osäkert att utveckla verksamheten samtidigt som finansieringen från staten tryter. Utfrågade experter har påpekat att det inte gjorts något sammandrag eller någon övergripande bedömning från huvudmannasynvinkel, vilken sammantagen effekt ändringen av grunderna för bestämmande av statsandelen och en lång rad simultana ändringar som bereds vid undervisningsministeriet kommer att få.

Regeringen har utgått från att översynen av finansieringen och statsandelen till kommunerna

skall passas in i de statsfinansiella ramarna för varje regeringsperiod. För det fria bildningsarbetet innebär det ett språng ut i det okända, eftersom ingen kan förutspå de politiska konjunkturerna och det då inte går att göra långsiktiga planer för hur verksamheten kunde utvecklas. Redan under denna riksdagsperiod har de statsfinansiella ramarna lagt krokben för nödvändiga revideringar och hindrat en lång rad missförhållanden från att rättas till, trots att staten håvat in flera miljarder euro i extra inkomster.

En del experter har påpekat att en justering av kostnaderna med fyra års intervall är alltför länge och att priserna per enhet skulle släpa alltför mycket efter de faktiska kostnaderna om priset per enhet räknas ut ett år tidigare än nu.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda anser vi

att förvaltningsutskottet i sitt utlåtande skulle ha föreslagit att de enhetspriser som ligger till grund för statsandelen till samtliga läroanstalter för fritt bildningsarbete fortfarande ska räknas vartannat år och att priset per enhet inte ska beräknas ett år tidigare.

Helsingfors den 18 november 2005

Veijo Puhjo /vänst
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Jyrki Kasvi /gröna

Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /kd
Ahti Vielma /kok.

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringen föreslår i sin proposition att grunderna för beräkningen av statsandelen till tre former av anstalter för fritt bildningsarbete ändras. Förvaltningsutskottet tillstyrker i sitt utlåtande förslaget att den gruppering av bosättningsstrukturer som används i beräkningen av priset per enhet till grund för statsandelen för medborgar- och arbetarinstitut frångås och en enda kostnadsgrund för beräkning av det genomsnittliga priset per enhet införs.

Propositionen tär på medborgarinstitutens resurser och timantal särskilt i bosättningsstruk-

tur 5. För att medborgarinstitutens värdefulla folkbildningsarbete inte ska sättas på spel bör deras verksamhetsresurser garanteras.

Förslag

Med hänvisning till det ovan sagda anser vi

att förvaltningsutskottet i sitt utlåtande skulle ha föreslagit att medborgarinstitutens resurser för fortsatt verksamhet garanteras i nuvarande omfattning i samtliga bosättningsstrukturgrupper.

Helsingfors den 18 november 2005

Jyrki Kasvi /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Esko Kurvinen /saml