

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till vissa lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 november 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 258/2014 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsti Kotaniemi, undervisnings- och kulturministeriet
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslår regeringen ändringar i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och vissa lagar som har samband med den.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen lagförslagen med avseende på följande

bestämmelser i grundlagen: 16 § 2 mom. om det allmännas skyldighet att tillgodose de kulturella rättigheterna, 6 § om förbudet mot diskriminering och 123 § 2 mom. om grunderna för ordnande av undervisning. Enligt regeringen kan förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är önskvärt att begära utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna bestämmelserna

Syftet med propositionen är att beakta ändringarna till följd av reformeringen av statsandelsystemet för kommunal basservice och av yrkeshögskolelagen i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (finansieringslagen). Avsikten är också att för 2015 års del genomföra de ändringar i finansieringen av verksamheter enligt finansieringslagen som följer av sparbesluten för de statliga finanserna.

Med avseende på yrkeshögskolereformen föreslår regeringen att kommunernas lagstadgade skyldighet att finansiera yrkeshögskolorna slopas och att ansvaret för finansieringen av yrkeshögskolorna helt överförs till staten från ingången av 2015. När kommunernas finansieringsandel slopas bibehålls finansieringsförhållandet mellan stat och kommun genom att kommunernas finansieringsandel per invånare ökar inom basservice, gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning.

Finansieringen av den grundläggande utbildningen ska enligt förslaget ändras till följd av reformeringen av statsandelarna för kommunal basservice. Enligt propositionsmotiven kommer ändringen av den kommunvisa hemkommunsersättningsens grunddel till en nationell grunddel för den ersättningen att påverka finansieringen av påbyggnadsundervisning, förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen och utbildning för andra än läropliktiga i viss utsträckning. Finansieringen kommer således antingen att öka eller att minska något för enskilda kommuner, samkommuner och privata utbildningsanordnare. Den temporära indexbesparing som gällde beräkningen av priserna per enhet för grundläggande utbildning blir permanent, vilket också i fortsättningen innebär totalt omkring åtta miljoner euro mindre i finansiering till kommunerna och andra utbildningsanordnare.

Besparingarna i fråga om gymnasieutbildning och yrkesutbildning genomförs genom att

sänka det genomsnittliga priset per enhet för utbildningen. Det sänkta priset per enhet för gymnasieutbildning minskar både statens och kommunens finansieringsandel. Sammanlagt medför besparingarna 51,3 miljoner euro mindre i kommunal och statlig finansiering: 29,8 miljoner euro för kommunernas del och 21,5 miljoner euro för statens del. Det sänkta genomsnittliga priset per enhet för yrkesutbildning beräknas minska den statliga och kommunala finansieringen med totalt 46 miljoner euro.

Statsandelarna till kommunala och privata huvudmän för museer, teatrar och orkestrar minskar med ytterligare 4,45 miljoner euro utöver den tidigare nedskärningen.

De föreslagna bestämmelserna bör granskas med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och de kulturella rättigheterna sådana de garanteras i grundlagens 16 §.

Kommunal självstyrelse

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. När man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem har grundlagsutskottet betonat när det granskat lagstiftningen om statsandelar och bl.a. finansieringslagen (se t.ex. GrUU 12/2011 rd, s. 2/I, och GrUU 29/2009 rd, s. 2/II). Utskottet har emellertid samtidigt ansett att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme när den beslutar om nedskärningar i statsandelssystemet, också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel.

Kommunerna har ingen lagfäst skyldighet att ordna gymnasieutbildning eller yrkesutbildning. De måste ändå bidra till finansieringen av dessa uppgifter också när de inte själva ordnar utbildningen. Finansieringsprincipen måste således beaktas också när man granskar ändringar i statens och kommunernas finansieringsandelar i fråga om detta. Den kommunala självstyrelsen

tryggas i 121 § i grundlagen och dess ekonomiska aspekter hotas inte av att statens övertar finansieringsansvaret för yrkeshögskolorna eller av att besparingarna inom gymnasieutbildningen och den grundläggande yrkesutbildningen realiserar genom att också sänka kommunernas finansieringsandel. Inte heller påverkar den utblivna indexhöjningen av priset per enhet för grundläggande utbildning i någon betydande omfattning principen för finansiering av kommunernas obligatoriska uppgifter.

Kulturella rättigheter

Propositionen kommer att medföra att de tillgängliga resurserna minskar såväl inom gymnasieutbildningen, den grundläggande yrkesutbildningen och den grundläggande utbildningen som inom kulturverksamheten. Därför måste regleringen granskas med avseende på de i grundlagens 16 § tryggade kulturella rättigheterna. Sparåtgärderna slår hårdast mot gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Granskningen bör således fokuseras på att bedöma om de föreslagna bestämmelserna äventyrar det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få också annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv.

I propositionsmotiven (s. 20—21) sägs följande: "Det sänkta priset per enhet för gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning förutsätter att utbildningsanordnarna anpassar verksamheten till de resurser som står till förö-

gande, effektiviserar verksamheten och sänker kostnaderna samtidigt som det genomförs en strukturell utveckling av anordnarnätet." Däremot innehåller propositionen inte någon mer lättfattlig och konkret konsekvensbedömning, som en heltäckande analys med avseende på 16 § 2 mom. i grundlagen kunde ta fasta på. Det är en uppenbar brist, anser utskottet. Följaktligen är det viktigt att noga följa hur de kulturella rättigheterna tillgodoses inom undervisnings- och kulturverksamheten och att vidta åtgärder, om framför allt unga människors faktiska och lika möjligheter att få utbildning försämras avsevärt.

Statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur kan i och för sig vara en godtagbar grund för att i viss mån göra ingrepp också i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna. Då gäller det dock att beakta att bestämmelserna sammantaget inte får urholka den grundlagsfästa stödförpliktelsen (jfr t.ex. GrUU 32/2014 rd, s. 2, och GrUU 25/2012 rd, s. 2—3). Dessutom framhåller grundlagsutskottet även här att de så kallade konstitutionella uppdragen är betydelsefulla, särskilt för lagstiftaren, och att de också måste vägas in också när budgetmakten utövas. Detta bör beaktas när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 32/2014 rd, s. 2/II, se också GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och 6).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 44/2014 rd — RP 258/2014 rd

Helsingfors den 27 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Harry Wallin /sd
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.