

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 133/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marja Isomäki och konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Raakel Tiihonen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Kulturutskottet konstaterar att propositionen innehåller ett förslag om att sänka statsandelsprocenten till 25,42 procent 2015. Enligt propositionen är grunden för sänkningen faktorer som anknyter till dels uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner och reformen av statsandelsystemet, dels sparåtgärder inom statsfinanserna. Särskilt minskningarna enligt rambeslutet är enligt utskottets bedömning nödvändiga i det rådande strama statsfinansiella läget där ansatser görs för att dämpa en ytterligare skuldsättning.

Vissa ändringar som påverkar statsfinanserna

Under momentet för statsandelen för kommunal basservice (28.90.30) föreslås 8 441 miljoner euro; det är ca 171 miljoner euro mindre än 2014 om man jämför med den ordinarie budgeten. Faktorer som har bidragit till minskningen är statsandelsreformen, nedskärningar och minskningar i statsandelarna. Ökning ger höjningar av statsandelsprocenten som krävts på grund av ändrade uppgifter samt ett tillägg i statsandelen som motsvara avkastningen av avfallsskatten. I enlighet med rambesluten minskar statsandelen med 188 miljoner euro jämfört med 2014.

Kulturutskottet anser att det sammanlagda beloppet på minskningen är ytterst beklagligt. Enligt utredning till utskottet innebär nedskärningarna av statsandelarna för kommunal basservice sedan 2012 att 2015 har statsandelarna minskat med ca 1,4 miljarder jämfört med nivån före nedskärningarna.

Utskottet konstaterar att 0,64 procent av sänkningen beror på att finansieringen av yrkeshögskolorna överförs helt till staten och att kommunernas finansieringsandel utgår. Överföringen innebär en sänkning på sammanlagt 164 euro i kommunernas statsandel. I samma sammanhang ökas kommunernas finansieringsandel i undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel med 199 miljoner euro av finansieringen för grundläggande yrkesutbildning, 11 miljoner euro av finansieringen för läroavtalsutbildning och 81 miljoner euro av finansieringen för gymnasieutbildning. Reformen genomförs kostnadsneutralt så att statsandelsfinansieringen i sin helhet inte minskar, men statens faktiska finansieringsandel i fråga om den grundläggande yrkesutbildningen uppgår i fortsättningen bara till 31 procent. I sitt utlåtande (KuUU 11/2014 rd) om budgetpropositionen för 2015 (RP 131/2014 rd) fäste utskottet särskild uppmärksamhet vid en tillräcklig finansiering för gymnasieutbildningen 2015.

I propositionen föreslås också en ändring i lagens 36 § 6 mom. så att avdraget från statsandelen för kommunal basservice för finansiering av systemet för antagning av studerande minskas från 0,61 till 0,37 per invånare 2015. Det handlar om en tillfällig minskning av statsandelen, och ett motsvarande anslag tilldelas Utbildningsstyrelsen för kostnader i anslutning till systemet för antagning av studerande.

På grundval av erhållen utredning anser kulturutskottet att det behövs bestämmelser av permanent natur om kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner vid finansiering av systemet för antagning av studerande. På så sätt skulle det säkerställas att insatserna för att hålla antagningstjänsterna tidsenliga inte minskar Utbildningsstyrelsens omkostnader för andra lagstadgade uppgifter; utskottet har nämligen uttryckt

allvarlig oro över deras tillräcklighet i sitt ovan nämnda utlåtande om budgetpropositionen.

Kulturutskottet anser att förslaget till kostnadsfördelning i propositionen är ytterst positivt och principiellt viktigt: enligt förslaget ska statsandelen för nya och expanderande uppgifter vara 100 procent om inte statsandelsåliggandena minskas analogt med förnyelsen. Förslaget avses bli tillämpat på projekt som är nya i relation till 2013 års rambeslut. Bestämmelsen tillämpas således inte på reformer som träder i kraft i samband med 2015 års budget.

Systemet med statsandelen för basservice: funktion

Den tjänsteproduktion som finansieras med systemet med statsandelar för kommunal basservice omfattar inom undervisningen ca 580 000 elever i förskola och grundläggande utbildning samt dessutom alla kommunbor i fråga om allmänna kulturtjänster och biblioteken, som finansieras genom en statsandel som bestäms per invånare.

Utbildningstjänsternas centrala mål är jämställdhet i utbildningen, tillgång på lika villkor samt att bevara förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som närservice. Kulturutskottet vill påpeka att de besparingar som föreslås för undervisning drabbar grunden för de unga åldersklassernas framtida kompetens. De främjar inte målet att Finland ska vara världens mest kunniga folk år 2020 utan försvagar tvärtom grunden för kunskapskapitalet, dvs. världens främsta förskoleundervisning och grundläggande utbildning.

Lagstiftningen för undervisningen innehåller ganska få lagbaserade och på så sätt för kommunerna bindande normer som skulle garantera att undervisningen räcker till och håller en tillräcklig nivå. Det gör det enligt utskottet uppenbart lättare att rikta stora sparåtgärder till undervisningen jämfört med social- och hälsovården som är mångfald mer reglerad. Effekten av de nedskurna statsandelarna på utbildningstjänsternas kvalitet blir beroende på enskilda kommuners beslut och möjligheter att mer än förr finansiera

tjänsterna genom skatte- och avgiftsinkomster samt upplåning.

Det är helt nödvändigt, menar kulturutskottet, att i fortsättningen ytterligare omvärdera inte bara de konkreta sparmålen utan också systemet med statsandelen för basservice som helhet i fråga om undervisningen och undervisningslagstiftningens bindande verkan i relation till finansieringen av verksamheten. Utskottet konstaterar att alternativet till en striktare normstyrning är en mer omfattande användning av behovsprövad statlig finansiering som är bunden till sitt användningssyfte. Ett gott exempel på det är finansieringen för att göra undervisningsgrupperna mindre.

Uppföljning av konsekvenser

Kulturutskottet anser det nödvändigt att när kommunernas nya statsandelssystem och den sänkta statsandelsprocenten träder i kraft i början av 2015 måste kommunernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar säkerställas i fråga om samtliga kommuner och för att trygga förutsättningarna för att ordna förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt tillgången på dem bör beloppet på statsandelarna för kommunal basservice och principerna för hur de inriktas följas upp i realtid. Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet föreslår att

riksdagen godkänner två uttalanden i saken (*Utskottets förslag till uttalanden 1 och 2*).

Ställningstagande

Kulturutskottet anför

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan och

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

1. Riksdagen förutsätter att när kommunernas nya statsandelssystem och den sänkta statsandelsprocenten träder i kraft i början av 2015 måste kommunernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar säkerställas i fråga om samtliga kommuner.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen för att trygga förutsättningarna för att ordna förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt tillgången på dem i realtid följer upp beloppet på statsandelarna för kommunal basservice och principerna för hur de inriktas och lämnar kulturutskottet en utredning i ärendet 2018.

Helsingfors den 4 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Mika Niikko /saf (delvis)
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Elsi Katainen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Syftet med statsandelarna är att garantera att de offentliga tjänster som kommunerna ansvarar för blir ordnade i hela landet. Men många kommuner är redan ekonomiskt så hårt ansatta att de har svårt att upprätthålla kvaliteten på tjänsterna. Kommunernas skyldigheter minskar inte så mycket att det går att minska statsandelarna för basservice; kommunerna har haft för liten finansiering i relation till deras lagstadgade uppgifter.

Nedskärningen av statsandelarna för basservice riktas i fråga om bildningsväsendet bl.a. till den grundläggande utbildningen och barnomsorgen och är på så sätt ägnad att försvaga barns och ungas välmående samt vår nations framtid. En ansvarsmedveten beslutsfattare bär ansvar också för framtiden och när det är allmänt känt att det lönar sig att satsa på barnpedagogik och en höjd kompetensnivå kan vi bara förvåna oss över varför statsandelarna nu ska sänkas.

Utbildningens betydelse för samhällsekonomin och allmänt välbefinnande är tveklös och i undervisnings- och kulturministeriets framtidsöversikt konstateras mycket riktigt att utbildning och kompetens står i ett starkt samband med både samhällsekonomin och individernas inkomstnivå, hälsa, välfärd och delaktighet i samhället. Men tyvärr har det finländska samhällets utbildningsrelaterade styrkor och fördelar försvagats väsentligt. Av slutrapporten av det nationella projektet för att stärka kompetensbasen framgår att färdigheterna i att läsa och räkna är på väg ner, den jämställdhet som har varit Finlands styrka har försvagats och den sociala bak-

grunden inverkar allt starkare på studieresultaten. De unga åldersklasserna har en väsentlig svagare kompensnivå än de äldre och enligt PISA-undersökningarna visar kompetensnivån en sjunkande trend. Medborgarnas kompetensnivå har försvagats och rentav sackat efter den internationella utvecklingen. Enligt rapporten är följden av att vår utbildningsnivå stiger väsentligt långsammare än i de andra utvecklade länderna att utbildningsnivån hos Finlands befolkning i arbetsför ålder 2030 kommer att vara mycket nära OECD-länderna och ligga på medelnivå bland de europeiska länderna.

I ljuset av dessa insikter finner vi det obegripligt att man vill minska finansieringen av barnpedagogik och grundläggande utbildning ytterligare genom att skära i statsandelarna. I fråga om barnpedagogiken bör det ytterligare konstateras att om tanken är att den planerade lagen om barnpedagogik ska förbättra barnens välbefinnande och kunskaper krävs det mer resurser för att genomföra lagen. Inte mindre resurser, vilket det här lagförslaget innebär. Dessutom vill vi påpeka att finansieringen av yrkeshögskolorna inte ingår i statsandelen för basservice och att man därför inte ens borde överväga att minska den från statsandelen för kommunal basservice.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det ovannämnda.

Helsingfors den 4 november 2014

Ritva Elomaa /saf
Kimmo Kivelä /saf
Mika Niikko /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringen fortsätter att bryta ner finansieringsbasen för den kommunala servicen. Centerns medlemmar i riksdagens kulturutskott är bekymrade över nedskärningarna av statsandelarna för kommunerna. Statsandelen för basservicen föreslås bli sänkt från 29,57 till 25,42 procent. Ändå ökar antalet användare, dvs. barn i dagvård, förskola och grundläggande utbildning. Regeringen är i färd med att nästa år påföra kommunerna nya och tyngre uppgifter vars kalkylmässiga kostnader och statsandelar den dimensionerar i underkant. Också detta ökar kommunernas kostnadsbörda.

Under innevarande valperiod har ca 1,5 miljarder euro skurits ner inom bildningssektorn. Det har ökat ojämlikheten i samhället och försvagat landets kompetensbas. Kommunernas möjligheter att ordna utbildning och annan basservice varierar stort. Syftet med statsandelssystemet är att jämna ut skillnaderna i kommunernas inkomstbas, kostnadsstruktur och servicebehov. Men statsandelarna är inte öronmärkta och när beloppet minskar försvagas kommunernas möjligheter att producera annat än lagstadgade tjänster betydligt.

Regeringen är i färd med att lämna stora förslag till riksdagen med omedelbara konsekvenser för kommunernas ekonomi. Sådana är t.ex. den obligatoriska kvoteringen av stödet för hemvård samt strukturomläggningar för andra stadiet. Kommunerna tvingas anpassa sin ekonomi till dem utan att tillräckliga beräkningar om kostnadseffekter har gått att få.

Det ekonomiska läget under de närmaste åren medför ingen lättnad i den kommunala ekonomin; kommunernas framtidsutsikter är mycket dystra. Regeringen har anpassat statens ekonomi genom att skära ner statsandelen för kommunal basservice med 1,5 miljarder euro åren 2012—2015. Regeringen låter samvetslöst de som har allra störst behov av kommunala tjänster, dvs. barn, unga, sjuka och äldre, betala

för den misslyckade finanspolitiken. I praktiken låter staten de kommunala beslutsfattarna ta de tråkiga besluten.

Verkningarna märks i form av höjd kommunalskatt, bortgallrade tjänster och permitterad och uppsagd personal, bl.a. lärare. I sin nedskärningsiver är det dock skäl för regeringen att komma ihåg att statsmakten i sista hand är ansvarig för att de grundläggande sociala och kulturella rättigheterna tillgodoses. Detta innebär ett allvarligt hot mot de välfärdstjänster som kommuninvånarna behöver.

I enlighet med finansieringsprincipen bör staten se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av sina uppgifter med en skälig skatte- och avgiftsbörda. Det är oroväckande att staten är på väg att friskriva sig från denna finansieringsprincip.

Den tjänsteproduktion som finansieras med systemet med statsandelar för kommunal basservice är till sin ekonomiska och operativa omfattning det mest betydande delområdet inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. År 2014 uppgår beloppet på den kalkylmässiga finansieringen för förskola och grundläggande utbildning samt biblioteks- och kulturtjänster till sammanlagt ca 4,5 miljarder euro. Den tjänsteproduktion som finansieras med systemet med statsandelar för kommunal basservice omfattar inom undervisningen ca 580 000 elever i förskola och grundläggande utbildning samt dessutom alla kommunbor i fråga om allmänna kulturtjänster och biblioteken, som finansieras genom en statsandel som bestäms per invånare.

Förskola och grundläggande utbildning utgör grunden för hela utbildningssystemet och ger alla lika möjligheter till fortsatt utbildning. Utbildningstjänsternas centrala mål är jämställdhet i utbildningen, tillgång på lika villkor samt att bevara förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som närservice. Att genomföra dem kräver trygghet av tillräckliga

ekonomiska resurser oavsett hemkommun och omständigheter kring anordnandet av utbildningen.

Centerns kulturutskottsgrupp är särskilt bekymrad över regeringens beslut att upphöra med att stödja anläggningskostnaderna för skolor, daghem och bibliotek. Efter vårens statsandelsreform finns det ingen mekanism kvar som skulle kunna användas t.ex. för att reparera skolor som lider av mögelskador. Centern vill påminna

om att partiet har föreslagit en långsiktig reparationsplan som sträcker sig över tio år och som skulle borga för att problemen kan åtgärdas i tid och kostnadseffektivt.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 4 november 2014

Inkeri Kerola /cent

Elsi Katainen /cent