

## Kulturutskottet

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

#### Till förvaltningsutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 37/2015 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet
- finanssekreterare Timo Ertola, undervisnings- och kulturministeriet
- skolråd Antti Markkanen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund
- utbildningsdirektör Heljä Misukka, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen ligger i linje med målen i regeringsprogrammet, att få statsfinanserna i balans och minska skuldsättningen. Regeringen föreslår att 9 028 miljoner euro beviljas i statsandel för kommunal basservice 2016. Statsandelsprocenten är 25,52 % år 2016. Kulturutskottet ser det som mycket anmärkningsvärt att statsandelarna inte skärs ner trots dagens ekonomiska läge och de omfattande kostnadsnedskärningarna. I motsats till förra valperioden, då statsandelsbeloppet kraftigt minskades, kommer statsandelsprocenten att stiga med 0,08 procentenheter jämfört med 2015. Dessutom finansierar staten till fullt belopp de nya uppgifter som kommunerna får.

Den föreslagna ändringen av statsandelsprocenten bygger på de anpassningsåtgärder som den föregående regeringen beslutade om, justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna plus effekterna av de nya och mer omfattande uppgifterna.

## Utlåtande KuUU 4/2015 rd

Utskottet påpekar att statsandelen för kommunal basservice föreslås stiga med 48,14 euro per invånare, vilket motsvarar den nettominusning på 262 miljoner euro i kommunalskatterna som följer av att beskattningsgrunderna ändrats.

Enligt 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice är statsandelen från och med år 2016 för nya och mer omfattande statsandelsåligganden 100 % av de kalkylerade kostnaderna för statsandelsåliggandena. Kulturutskottet anser att det är ett mycket positivt och principiellt viktigt förslag i propositionen att statsandelsprocenten ska höjas med 0,03 procentenheter enligt den ovannämnda bestämmelsen med hänsyn till de nya och mer omfattande uppgifterna att utveckla barnskydd och hemservice för barnfamiljer. Statsandelen för den här verksamheten ska vara 100 %.

När det gäller undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde är en av de viktigaste reformerna i propositionen att man fryser indexhöjningarna av statsandelen för kommunal basservice 2016—2019. Effekten 2016 är 34 miljoner euro jämfört med kostnadsnivån 2015.

Kulturutskottet arbetar för närvarande på ett betänkande om en proposition med förslag till lag om ändring av 11 a och 11 b § i lagen om småbarnspedagogik (RP 80/2015 rd). I och med att rätten till småbarnspedagogik ändras i fråga om ungefär 10 800 barn räknar regeringen med att spara uppskattningsvis 62 miljoner euro på årsnivå. Den beräknade besparingen 2016 är 25,8 miljoner euro, vilket innebär en besparing på 6,6 miljoner euro i statsandelarna. Behandlingen i kulturutskottet pågår alltså för närvarande och utskottet kommer att ta ställning till propositionen i ett betänkande som avses bli klart i början av december.

### ***Statsandelens betydelse inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde***

Den serviceproduktion 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, noterar utskottet. Den omfattar inom undervisningen ca 590 000 elever i förskola och grundläggande utbildning och ca 213 000 barn inom kommunalt ordnad dagvård. Dessutom omfattas alla kommuninvånare i fråga om allmänna kulturtjänster och bibliotek, som finansieras genom en statsandel som bestäms per invånare. En del av kommuninvånarna omfattas i fråga om grundundervisning i konst, som finansieras per invånare.

Det ligger på kommunernas ansvar att ordna basservice. Finansieringen delas upp mellan kommunerna och staten. Så sent som på 1990-talet var statsandelen 58 %, medan den 2016 kommer att vara nere i 25,52 %. Enligt utredning kommer enbart indexnedskärningen i fråga om statsandelen för basservice att leda till ett bortfall på mer än 100 miljoner euro fram till 2019 inom dagvårds- och utbildningssektorn. Det betyder ungefär 1100—1300 arbetstillfällen inom småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Statsandelen är ca  $\frac{1}{4}$  av det kalkylerade priset per enhet. Om kommunernas självfinansieringsandel proportionellt sett minskar lika mycket kommer finansieringen av dagvårds- och utbildningssektorn att minska med ca 400 miljoner euro. Dessutom har de priser per enhet som använts vid beräkningen av statsandelen släpat efter de faktiska utbildningskostnaderna hela 2000-talet. År 2013 var skillnaden mellan priset per enhet och de faktiska kostnaderna -5,8 %.

## Utlåtande KuUU 4/2015 rd

Utskottet ser det som mycket beklagligt med tanke på kommunernas bärkraft över lag att det ska göras indexfrysningar 2016—2019. Medborgarna ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda på lika villkor och då är det problematiskt att staten drar sig ur finansieringen av basservicen. Enligt utskottets bedömning kommer det nämligen att leda till att alla kommuner faktiskt inte har ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter lika bra. Det är viktigt att nedskärningarna i statsandelen till följd av indexfrysningen 2016—2019 inte leder till att till exempel den samlade finansieringen av utbildningen i kommunerna betydligt försämras och kvaliteten och kvantiteten inom undervisningen den vägen faktiskt försvagas. Utskottet lyfter fram betydelsen av kommunstruktur och tillräckligt starka kommuner när det gäller finansieringen av basservice för att basservicen garanterat ska finnas tillgänglig på lika villkor i alla kommuner både kvalitativt och kvantitativt.

### *Finansieringen av utbildning i kommunerna*

Statsandelarna är en icke öronmärkt inkomstpост för kommunerna och andra mottagare av finansiering. De ska alltså inte användas för några specifika tjänster, så den som tar emot finansieringen får själv besluta om användningen. Utskottet noterar att utbildningssektorns andel av den totala finansieringen successivt har sjunkit i kommunernas utgifter, medan social- och hälsovårdssektorns andel har stigit med ungefär en procent varje år. I det allt sämre ekonomiska läget tvingas kommunerna försöka spara in på service som avses i lagen om statsandel för basservice och som inte berörs av krav på miniminivå eller andra liknande normer för ordnande, kvalitet eller kvantitet. Inom småbarnspedagogik och grundläggande utbildning finns det ganska få normer av den här typen jämfört med social- och hälsovårdstjänsterna.

Utskottets bedömning är att jämlikheten i fråga om utbildning är hotad i jämförelse mellan olika kommuner, eftersom finansieringen minskat i årtal nu. Staten har inte något styrsystem som bygger på lagstiftning och som gör det möjligt att effektivt ingripa mot försämringar i utbildningen när servicen organiseras. Det är helt nödvändigt, menar kulturutskottet, att i fortsättningen göra en samlad omvärdering av indexfrysningarna och systemet med statsandel för basservice i fråga om utbildningssektorn och undervisningslagstiftningens bindande verkan i relation till finansieringen av verksamheten.

När vårdreformen genomförs bör hela statsandelssystemet för basservice ses över, då största delen av kommunernas uppgifter blir koncentrerade till bildningssektorn.

### *Finansieringen av utvecklingsprojekt inom informationsteknik*

Staten och kommunerna deltar med en andel på 50 % var i finansieringen av gemensamma projekt för utveckling av informationsteknik. Regeringen föreslår att kommunernas finansieringsandel 2016 minskas med 2,9 miljoner euro när det gäller finansiering av projekt för utveckling av kommunernas informationsteknik. Statsandelen för kommunal basservice ska på motsvarande sätt minskas ytterligare med 0,54 euro per invånare. Kulturutskottet vill gärna se att finansieringen av de nationella tjänster som avses här, exempelvis tjänster för antagning av studerande, regleras permanent i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Då blir det säkert att de nationella tjänster som är viktiga för utbildningssektorn utvecklas och upprätthålls.

## Utlåtande KuUU 4/2015 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 18.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent  
vice ordförande Sanna Lauslahti saml  
medlem Li Andersson vänst  
medlem Ritva Elomaa saf  
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Laura Huhtasaari saf  
medlem Kimmo Kivelä saf  
medlem Hanna Kosonen cent  
medlem Sari Multala saml  
medlem Mikaela Nylander sv  
medlem Nasima Razmyar sd  
medlem Saara-Sofia Sirén saml  
medlem Jani Toivola gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

## Utlåtande KuUU 4/2015 rd Avvikande mening 1

### AVVIKANDE MENING 1

#### Motivering

Även om statsandelen för kommunal basservice stiger nästa år är propositionen behäftad med betydande brister i fråga om undervisnings- och kultursektorn. Det ligger på kommunernas ansvar att ordna basservice. Finansieringen delas upp mellan kommunerna och staten. Så sent som på 1990-talet var statsandelen 58 %, medan den nästa år kommer att vara nere i 25,52 %. Medborgarna ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda på lika villkor och då är det problematiskt att staten drar sig ur finansieringen av basservicen och därmed gör avsteg från finansieringsprincipen. Det kommer att leda till att alla kommuner faktiskt inte har ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter.

I det allt sämre ekonomiska läget tvingas kommunerna försöka spara in på service som avses i lagen om statsandel för basservice och som inte berörs av krav på miniminivå eller andra liknande normer. Inom småbarnspedagogik och grundläggande utbildning finns det ganska få normer av den här typen jämfört med social- och hälsovårdstjänsterna. Utbildningssektorns andel av den totala finansieringen har successivt sjunkit i kommunernas utgifter, medan social- och hälsovårdssektorns andel har stigit med ungefär en procent varje år. Det innebär mindre satsningar på framtida kompetens och mer satsningar på korrigerande åtgärder. Enligt en rikstäckande rapport från regionförvaltningsverken om bedömning av basservicen (2014) gäller inte lika villkor för eleverna i den grundläggande utbildningen på olika håll i landet med avseende på tillgängligheten, eftersom skillnaderna mellan kommunerna är stora.

Den serviceproduktion som finansieras genom systemet med statsandel för kommunal basservice omfattar inom undervisningen ca 590 000 elever i förskola och grundläggande utbildning och ca 213 000 barn inom kommunalt ordnad dagvård. Dessutom omfattas alla kommuninvånare i fråga om allmänna kulturtjänster och bibliotek, som finansieras genom en statsandel som bestäms per invånare. En del av kommuninvånarna omfattas i fråga om grundundervisning i konst, som finansieras per invånare. Det försämrade ekonomiska läget i kommunerna gör att allt färre kommuner genom egen finansiering kan kompensera bortfallet på flera procent i priserna per enhet och därför växer ojämlikheten inom dagvård och utbildning.

Indexfrysningen kommer att leda till ett bortfall på mer än 100 miljoner euro fram till 2019 inom dagvårds- och utbildningssektorn. Det betyder ungefär 1 100—1 300 arbetstillfällen inom småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Statsandelen är ca  $\frac{1}{4}$  av det kalkylerade priset per enhet. Om kommunernas självfinansieringsandel proportionellt sett minskar lika mycket kommer finansieringen av dagvårds- och utbildningssektorn att minska med ca 400 miljoner euro. Enbart indexfrysningen innebär uppskattningsvis en minskning med 6,5 % i finansieringen av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Med hänsyn till detta och de andra sparbetingen i miljardklass för utbildningssektorn kan vi inte godkänna indexfrysningen.

I propositionen ingår en ändring av antalet barn över 3 år i förhållande till antalet pedagoger och en begränsning av den subjektiva rätten till dagvård. I sin proposition med förslag till lag om ändring av 11 a och 11 b § i lagen om småbarnspedagogik räknar regeringen med att spara uppskatt-

## Utlåtande KuUU 4/2015 rd Avvikande mening 1

ningsvis 62 miljoner euro på årsnivå i och med att rätten till småbarnspedagogik ändras i fråga om ungefär 10 800 barn. Den beräknade besparingen nästa år är 25,8 miljoner euro, vilket innebär en besparing på 6,6 miljoner euro i statsandelarna. Från och med 2017 väntas besparingarna uppgå till 63 miljoner euro, varav 15,9 miljoner euro i statsandelen.

I sitt yttrande anser utbildningsstyrelsen att begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård och omfattningen av utfallet bygger på förhandsberäkningar och att de ekonomiska besparingarna därför kommer att preciseras när verksamheten genomförs. Den föreslagna ändringen i rätten till dagvård kommer inte nödvändigtvis att leda till att antalet barn minskar, eftersom den föreslagna nya lagen tillåter att dagvårdsplatser beviljas på sociala eller särskilda grunder. Dessutom är det svårt att i förväg beräkna de faktiska besparingarna i övriga kostnader, t.ex. fasta kostnader för personal, förvaltning och lokaler.

Ändringen av 6 § i förordningen om barndagvård innebär att antalet pedagoger i förhållande till antalet barn över 3 år höjs från 1/7 till 1/8. Personalstyrkan inom vård och uppfostring av barn som fyllt 3 år på daghemmen ändras alltså på så sätt att det behövs en person i vård- och uppfostringsuppgifter per åtta barn i stället för per sju barn som nu. Enligt en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna innebär den föreslagna ändringen en besparing på ca 25,2 miljoner euro i statsandelarna för basservice 2016, varav statsandelen är ca 6,5 miljoner räknat enligt en statsandelsprocent på 25,72 %, och kommunernas självfinansieringsandel är ca 18,7 miljoner euro. År 2017 uppgår besparingen till ungefär 62,4 miljoner euro, varav statsandelen är ca 16,0 miljoner räknat enligt en statsandelsprocent på 25,72 %, och kommunernas självfinansieringsandel är ca 46,4 miljoner euro. År 2018 uppgår den beräknade besparingen till ungefär 64,4 miljoner euro, varav statsandelen är ca 16,6 miljoner räknat enligt en statsandelsprocent på 25,72 %, och kommunernas självfinansieringsandel är ca 47,8 miljoner euro. År 2019 uppgår besparingen till ungefär 66,9 miljoner euro, varav statsandelen är ca 17,2 miljoner och kommunernas självfinansieringsandel är ca 49,7 miljoner euro.

Utbildningsstyrelsen påpekade också i fråga om den här ändringen att den bygger på förhandsberäkningar och att de ekonomiska spareffekterna kommer att preciseras när verksamheten genomförs. Många kommuner måste ändra personalstyrkan inom dagvården på grund av det ekonomiska läget i kommunen, fastän de inte nödvändigtvis har beredskap för det med tanke på att dagvården ska hålla tillräckligt hög kvalitet i fortsättningen. Å andra sidan har en del av kommunerna ekonomiska möjligheter att genomföra dagvården med ett lägre relationstal. Genomförandet av dagvården kommer fortfarande att variera efter kommun och ekonomiska resurser.

Det bör också noteras att en rad kommuner, bland annat Helsingfors, Tammerfors och Kotka, redan nu har beslutat att inte begränsa den subjektiva rätten till dagvård eller ändra relationstalet mellan vårdare och barn. Vanda kommer inte att göra grupperna större inom dagvården eller sänka personalstyrkan på daghemmen 2016.

Lagen om grundläggande utbildning måste tillgodose elevernas grundläggande rätt till utbildning varje skoldag enligt läroplanen i varje kommun. Ändringarna i relationstalet och den subjektiva rätten till dagvård kommer inte att generera de förväntade besparingarna inom småbarnspedagogiken, så de bör slopas. Dessutom särbehandlas barnen beroende på kommunernas vilja och resurser att satsa på småbarnspedagogik och föräldrarnas sociala status, t.ex. om de arbetar, är ar-

**Utlåtande KuUU 4/2015 rd**  
**Avvikande mening 1**

betslösa eller studerar. Begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård betyder också att det för varje anställd får finnas 13 barn som får deltidsvård. I värsta fall kan en grupp då ha 39 barn.

Kultur- och bibliotekssektorn spelar en betydelsefull roll när det gäller att främja och upprätthålla kommuninvånarnas välbefinnande och utveckla den lokala kulturen och gemenskapen. De här tjänsterna bör finnas åtkomliga på lika villkor för alla oavsett bostadsort. Kultursektorn är också viktig med tanke på alla barns och ungas uppväxt och utveckling och förebyggandet av marginalisering. Varje euro som används för kultur och bildning är en investering i den ungas och hela samhällets framtid, välfärd och livskraft. Kultursektorn och grundundervisningen i konst är också viktiga i ekonomiskt perspektiv, för att fritidssysselsättning och kulturella aktiviteter ska vara tillgängliga för alla oberoende av ekonomiska tillgångar.

***Avvikande mening***

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.11.2015

Jukka Gustafsson sd  
Eeva-Johanna Eloranta sd  
Nasima Razmyar sd  
Jani Toivola gröna  
Li Andersson vänst

## Utlåtande KuUU 4/2015 rd Avvikande mening 2

### AVVIKANDE MENING 2

#### Motivering

Jag godkänner inte den del av lagförslaget (RP 37/2015 rd) där det föreslås ändringar i barnens rätt till kommunalt ordnad småbarnspedagogik på daghem eller inom familjedagvård, det vill säga den så kallade subjektiva rätten till småbarnspedagogik.

Finland ligger under genomsnittet i OECD-länderna i fråga om barnens deltagande i dagvård och förskola. I många andra länder anses den småbarnspedagogiska verksamheten vara ytterst viktig för barnens utveckling. I Finland har vi däremot en benägenhet att se dagvården enbart som en förvaringsplats som tillåter föräldrarna att förvärvsarbeta. Det är dock ingen anledning att, inom de funktioner som samhället erbjuder, låta barnets rätt till en god uppväxt, uppfostran och utbildning utsättas för försvagningar av statsekonomiska skäl.

Den subjektiva rätten till dagvård är en fråga om barnens rätt till högkvalitativ barnuppfostran. Familjeförhållanden varierar och där är samhällets möjligheter till åtgärder begränsade medan samhällets styrmekanism för att ge barnen bästa möjliga start i livet finns inom uppfostran och utbildning.

Större grupper inom dagvården kommer sannolikt att leda till att aktiviteten och säkerheten i grupperna försämras. Beslutet påverkar både de personella resurserna och behovet av lokaler för verksamheten. Även om resursbesparingarna innebär att personalstyrkan inte ökar fastän grupperna blir större kommer behovet av lokaler ändå att förändras. Dessutom finns det utmaningar när det gäller hanteringen av lokalerna. Det bidrar till högre kostnader när nya och större lokaler ska tas i användning. Det är också medicinskt påvisat att sjukfrekvensen bland barn och personal stiger i större barngrupper, och då stiger också kostnaderna för samhället.

Undersökningar visar entydigt hur viktig en bra småbarnspedagogik är för att barnen ska lära sig, få social kompetens och utvecklas kognitivt. De positiva effekterna märks så sent som i tonåren. De skillnader i inlärningen som beror på att barnen har olika socioekonomisk bakgrund jämnas ut tack vare bra småbarnspedagogik. Vid sidan av den grundläggande utbildningen är småbarnspedagogiken det effektivaste sättet att stödja barnfamiljer.

De begränsningar som regeringen föreslår riskerar leda till att barn, beroende på familjeförhållanden, behandlas ojämnt så att de barn som mest behöver den trygghet och stabilitet dagvården kan ge inte nödvändigtvis får den i tillräcklig utsträckning. Skapandet av parallella system för olika kategorier av barn med olika rätt till omsorg och uppföljningen av detta kräver i sin tur resurser som bättre behövs i själva kärnverksamheten, i barnomsorgen. Därför föreslår jag att kommunerna fortfarande ska få statsandelar för alla barn, det vill säga att den subjektiva rätten till dagvård finns kvar och att gruppstorlekarna inte ändras, och att detta beaktas när statsandelarna räknas ut.

**Utlåtande KuUU 4/2015 rd**  
**Avvikande mening 2**

*Avvikande mening*

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.11.2015

Mikaela Nylander sv