

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om statens audivisuella central**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att lagen om statens audivisuella central skall upphävas. Avsikten är att upphöra med att driva en fristående statlig inrättning som har som sin huvudsakliga uppgift att förmedla och skaffa audivisuell material till läroanstalterna inom utbildningsstyrelsens verksamhetsområde. Av-

sikten är att överföra en del av av-centralens produktions- och förmedlingsverksamhet till läromedelsfunktionerna vid utbildningsstyrelsen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 mars 1994.

**MOTIVERING**

**1. Nuläge**

**1.1. Lagstiftning och praxis**

**Organisation**

Statens audivisuella central, nedan av-centralen, grundades år 1976 för att fortsätta arbetet efter statens undervisningsfilmkommission. Genom ett riksomfattande system för produktion och distribution av läromedel försökte man trygga en jämn tillgång till audivisuell demonstrationsmaterial i läroanstalterna i alla delar av landet samt att utöka demonstrationsmaterialet som då konstaterades vara otillräckligt. Som efterföljare till statens undervisningsfilmkommission fungerade av-centralen bl.a. som en myndighet som granskade och godkände filmer för undervisningsbruk.

Verksamheten vid statens audivisuella central grundar sig på lagen (27/76) och förordningen (209/76) om den. Om av-centralens avgifter stadgas i förordningen om avgifter som uppbäres för statens audivisuella centrals prestationer (785/77).

Av-centralen är administrativt direkt underställd undervisningsministeriet. Den har en av-

statsrådet för viss tid tillsatt, enligt de parlamentariska styrkeförhållandena sammansatt direktion. Personalen vid av-centralen uppgår till sammanlagt 25 årsverken. Vid centralen finns två tjänster med grundlön och personal i arbetsavtalsförhållande, antingen av varaktig art eller för viss tid, motsvarande sammanlagt 23 årsverken. Av-centralen är verksam i en av staten ägd fastighet som finns i Hagnäs i Helsingfors.

**Uppgifter**

Av-centralen sköter såsom en riksomfattande central i samarbete med skolmyndigheterna genom förordning närmare stadgade uppgifter, som ansluter sig till distributionen och främjandet av användningen av audivisuella läromedel. Av-centralen kan också delta i produktionen av audivisuella läromedel, om behövliga läromedel annars inte finns att tillgå. Av-centralens uppgift är att skaffa audivisuella läromedel och att verka som riksomfattande distributionscentral för läromedel. Den skaffar färdiga inhemska och utländska program och kopior samt deltar i produktionen av program.

År 1992 användes omkring 2,67 miljoner mark i anslag för nämnda ändamål. Med dessa anslag producerade eller deltog av-centralen i produktionen av sammanlagt 11 filmer eller videoprogram.

Av-centralen säljer bandningar av undervisningsprogram producerade av Yleisradio Ab, videoprogram producerade av utbildningsstyrelsen, egen produktion samt i någon mån också annat material avsett för undervisningsbruk producerat av andra statliga ämbetsverk och inrättningar till läroanstalterna. Största delen av totalförsäljningen på omkring 17 500 exemplar utgör upptagningar av Yleisradios program. Försäljningsintäkter på 1,56 miljoner mark redovisades på undervisningsministeriets inkomstkonto år 1992.

Av-centralen lånar också avgiftsfritt ut 16 mm filmer och videobandningar för undervisningsbruk. I slutet av år 1992 omfattade lånelagret omkring 6 400 kopior och 25 200 lån.

Enligt förordningen har av-centralen också till uppgift att följa utvecklingen på det audivuella området samt bedriva och organisera upplysnings-, utbildnings-, forsknings- och publikationsverksamhet på det audivuella området. Den skall delta i det internationella och inhemska samarbetet på området samt följa med de lokala och regionala läromedels- och audivuella centralernas verksamhet. Vidare skall centralen främja användningen av audivuella undervisningsmetoder. Centralen publicerar tidningen "Oppima Lär med" som delas ut gratis till alla läroanstalter och bibliotek. Däremot har centralens resurser inte räckt till för utvecklingsverksamhet. Av av-centralens uppgifter har granskningen av filmer för undervisningsbruk och godkännande av demonstrationsmaterieltyper såsom berättigande till statsunderstöd förlorat sin betydelse i praktiken genom att lagstiftningen har ändrats.

## 1.2. Utvärdering av nuläget

Utvecklingen inom undervisningsteknologin har varit snabb under det senaste decenniet och begreppet läromedel har förändrats. Vid sidan om traditionella undervisningsformer samt grafiska och audivuella läromedel finns det nu undervisning där man utnyttjar flera olika hjälpmedel samt datorstödda undervisningsprogram. De nya hjälpmedlen och undervis-

ningsprogrammen utgör en väsentlig del av utvecklingen av undervisningsmetoder och individuella studieformer som stöder inläringen.

Av-centralen har i praktiken i huvudsak koncentrerat sig på att sälja och låna ut filmer och videobandningar samt ljudupptagningar till läroanstalter som hör till utbildningsstyrelsens verksamhetsområde samt att skaffa de rättigheter som behövs för detta. Av-centralens resurser har inte räckt till för uppgifter som gäller utveckling av läromedel av ny typ.

Läromedel utvecklas, skaffas och produceras också i olika statliga enheter. Utbildningsstyrelsen producerar eller stöder produktionen av skriftliga läromedel med liten spridning inom den undervisningssektor som hör till dess verksamhetsområde och låter göra av-material för yrkesutbildningen. Distributionen av skriftligt material har i huvudsak skötts av Tryckericentralen Ab och distributionen av audivuellt material av statens av-central. Utbildningsstyrelsen använder också anslag för framställning av datorbaserade läromedel, för stödjande av programprojekt samt för utbildning och forskning. Dessutom har man löst in nyttjande- och distributionsrätten till dataprogram för yrkesutbildningen. Utbildningsstyrelsen har låtit göra läromedelsundersökningar samt ordnat försöksverksamhet. I budgeten för år 1992 fanns det sammanlagt omkring 6,3 miljoner mark reserverat för utbildningsstyrelsens läromedelsfunktioner. I budgeten för innevarande år har sammanlagt omkring 10 miljoner mark reserverats för motsvarande ändamål.

Också många högskolor har enheter för utveckling av läromedels- och undervisningsteknologifunktionerna. Helsingfors universitets utbildningscentral i Vanda och Tekniska högskolan bedriver ett samarbetsprojekt för viss tid, Skolans central för datateknik, som bl.a. deltagit i utvecklandet av datorstödda undervisningsmetoder och undervisningsprogram. Fortbildningscentralen vid tekniska högskolan har bl.a. skött bandningen och förmedlingen av Euro Pace-program till de tekniska läroanstalterna. Också konstindustriella högskolan har egen verksamhet.

Yleisradio intar en särställning som producent av undervisningsprogram. Bolaget producerar finsk- och svenskspråkiga radio- och TV-program för skol- och vuxenundervisning. Största delen av de programbandningar som statens av-central säljer och som de kommunala läromedelscentralerna lånar är producerade

de av Yleisradio. Dessutom har läroanstalterna möjligheter till direktbandning av program som producerats av Yleisradio Ab, MTV Ab och Kolmostelevisio Ab. Enligt en utredning som undervisningsministeriet låtit göra har detta slag av bandning ökat under de senaste åren.

Antalet kommunala läromedelscentraler uppgår till närmare 90. Centralerna betjänar närmast de allmänbildande läroanstalterna genom att banda Yleisradios undervisningsprogram för skolornas bruk, de förmedlar och skaffar undervisningsprogram samt utför service på och skaffar av-materiel.

Utöver ovan nämnda organisationer erbjuder också privata producenter av av-material läroanstalterna sina tjänster.

En omorganisering av läromedelsfunktionerna är nödvändig på å ena sidan för att minska utgifterna inom den offentliga förvaltningen och å andra sidan med tanke på utvecklingen av utbildningens kvalitet och tjänsterna. I samband med de projekt som gäller rationalisering av den offentliga förvaltningen har det också blivit nödvändigt att dryfta vilka läromedelsuppgifter statsmakten skall sköta centraliserat och vilka man kan avstå från bl.a. av den orsaken att andra instanser erbjuder tillräckligt med motsvarande eller ersättande tjänster. Då funktionerna omorganiseras är man tvungen att avskaffa överlappande organisationer och avstå från en del av de nuvarande distributionsfunktionerna. Den nödvändiga distributionen av läromedel som måste ske centraliserat till läroanstalterna kan skötas av utbildningsstyrelsen i form av avgiftsbelagd serviceverksamhet. Det blir viktigare än tidigare att inrikta tillbudsstående medel speciellt på utvecklingen av nya undervisningsformer och läromedel. Med tanke på den snabba teknologiska utvecklingen är det viktigt att utvecklingsförutsättningarna tryggas med hjälp av forsknings- och försöksverksamhet.

Då det gäller läromedelsfrågor har undervisningsförvaltningen till uppgift att uppställa utbildningspolitiska mål och följa upp hur målen uppnåtts inom alla utbildningsformer. På undervisningsförvaltningen ankommer också uppgifter som gäller den riksomfattande koordineringen och utvecklingen av läromedels- och undervisningsteknologifrågor, deltagande i internationella utvecklings- och samproduktionsprojekt, främjande av produktionen av läromedel och undervisningsprogram som stöder olika utbildningsformer samt spe-

ciellt främjande av samarbetet på regional nivå. I våra förhållanden är produktionen av läromedel för alla branscher inte heller i framtiden möjlig utan statsfinansiering. Från statsmaktens sida måste man därför trygga tillgången till sådana läromedel med liten spridning som inte kan åstadkommas utan produktionsstöd. Anslagen för detta ändamål i statsbudgeten skall fortsättningsvis styras via utbildningsstyrelsen.

## 2. De viktigaste förslagen

Propositionen har som mål, i syfte att minska den offentliga förvaltningens utgifter, att avveckla delvis överlappande organisationer inom statsförvaltningen och avstå från sådana funktioner som inte längre svarar mot dagens behov eller som kan ersättas på annat sätt. Målet är vidare att effektivare än tidigare kanalisera de tillgängliga anslagen på verksamhet som gäller utveckling av och forskning kring läromedel i nya former samt på att åstadkomma den produktion och distribution som behövs i fråga om läromedel med liten spridning.

Målet är också att klart koncentrera inte enbart ansvaret för utvecklingen och uppföljningen av läromedel utan också ansvaret för produktionen av läromedel med liten spridning till utbildningsstyrelsen för den utbildning som hör till dess verksamhetsområde. Också ansvaret för organiseringen av distributionen till den del den inte sköts av andra instanser skall bäras av utbildningsstyrelsen. Funktionerna lämpar sig för utbildningsstyrelsen eftersom den även hittills i huvudsak svarat för utvecklingen, produktionen, produktionsstödet för och organiseringen av distributionen då det gäller såväl skriftligt material, av-läromedel och datorbaserat material med liten spridning som annat material som bygger på ny teknik.

Med stöd av det ovan anförda föreslås att statens audiovisuella central skall dras in och att den lagstiftning som gäller den skall upphävas den 1 mars 1994.

Avsikten är att utbildningsstyrelsen påtar sig ansvaret för distributionen av återstoden av av-centralens egen produktion. Meningen är att förmedlingen av upptagningar av Yleisradios program slopas. Avsikten är också att avstå från av-centralens utlåning av filmer och video-

filmer. En centraliserad utlåningsverksamhet som betjänar skolorna i hela landet motsvarar inte längre nutida krav. Såväl utlåningsverksamheten som försäljningen av upptagningarna av Yleisradios program ersätts bl.a. av läroanstalternas möjlighet till direktbandning av program producerade av Yleisradio, MTV och Kolmostelevisio för undervisningsbruk samt av läromedelcentralernas tjänster. Avsikten då det gäller återstoden av av-centralens lånelager är att överföra förmedlingen av sådant material till utbildningsstyrelsen som det med tanke på utvecklingen av undervisningen är motiverat att sköta och som inte finns att få på annat håll. Arrangemanget är möjligt endast om avtal som gäller nyttjanderätterna kan förhandlas fram på nytt och verksamheten kan ske i form av uthyrning. Till den del rättigheterna till materialet är oklara eller de inte kan förhandlas fram på nytt kommer lagret att tas ur bruk. Avsikten är att fortsätta av-centralens publikationsverksamhet som en del av utbildningsstyrelsens övriga informations- och publikationsverksamhet.

Lagen om grunderna för avgifter till staten (150/92) trädde i kraft den 1 mars 1992. Med stöd av den har bl.a. den tidigare lagen om grunderna för avgifter till staten (980/73) upphävts. Enligt övergångsstadgandet i lagens 14 § är de förordningar som har utfärdats med stöd av den upphävda lagen dock i kraft till och med den 31 december 1993, om de inte särskilt upphävs dessförinnan. Förordningen om avgifter som uppbäres för statens audivisueella centrals prestationer (785/77) är genom att den utfärdats med stöd av den upphävda lagen om grunderna för avgifter till staten i kraft till utgången av år 1993. Att förnya grunderna för de avgifter som uppbärs för statens audivisueella centrals prestationer så att de överensstämmer med den nya lagen om grunderna för avgifter till staten kan inte anses ändamålsenligt eftersom målet är att få det återstående lagret så litet som möjligt. Av denna orsak föreslås att i lagen intas ett stadgande enligt vilket förordningen om avgifter som uppbäres för statens audivisueella centrals prestationer skall kunna tillämpas fram till dess inrättningen dras in.

### 3. Propositionens verkningar

#### 3.1. Organisatoriska och ekonomiska verkningar

I och med att av-centralen dras in försvinner

en självständig ämbetsverksenhet på undervisningsministeriets förvaltningsområde. Den lösa egendom som av-centralen efterlämnar består i huvudsak av filmer, videobandningar och ljudupptagningar som skaffats för att säljas eller utlånas till läroanstalterna samt av den apparatur som behövs för upptagningen. Rättigheterna till materialet har skaffats antingen för utlåning eller försäljning till läroanstalterna och i regel omfattar de ingen överföringsrätt. Materialet kan därför inte överlåtas fritt och skulle således om inga särskilda arrangemang vidtas avskrivnas eftersom det saknar bruksvärde. I samband med indragningen av centralen skall det återstående lagret och apparaterna i anknytning till det överföras till utbildningsstyrelsen, som fortsätter verksamheten och för nya förhandlingar om distributionsrätterna med producenterna.

I statsbudgeten för 1993 har reserverats sammanlagt 9,32 miljoner mark för av-centralen.

Av-centralens löne- och driftsutgifter beräknas år 1994 förorsaka kostnader till ett värde av sammanlagt 1,7 miljoner mark för två verksamhetsmånader.

År 1993 har av-centralen omkring 2 miljoner mark till sitt förfogande för anskaffning av material och rättigheter. Avsikten är att det också år 1994 för den fortsatta verksamheten anvisas omkring 2 miljoner mark för anskaffning av material och rättigheter. Anlaget anvisas utbildningsstyrelsen. Gallringen av lagret, flyttningen, ibruktagandet och förvaringen av samlingen samt förhandlingarna om nya avtal beräknas dessutom förorsaka kostnader om ca 500 000 mark.

De inbesparingar som uppnås genom sloandet av överlappande funktioner utgörs närmast av löne- och driftskostnader och de uppgår år 1994 till omkring 5,1 miljoner mark.

#### 3.2. Verkningar i fråga om personal

På grund av indragningen av av-centralen blir det också nödvändigt att säga upp centralens personal. Personalen består för närvarande av en direktörstjänst med grundlön som är bestående vakant samt en ekonomtjänst. Dessutom har centralen personal i arbetsavtalsförhållande, antingen av varaktig art eller för viss tid, motsvarande 23 årsverken. Största delen av centralens personal arbetar i distributionsuppgifter antingen inom försäljning eller utlåning.

Avsikten är dock att endast en liten del av av-centralens funktioner flyttas över till utbildningsstyrelsen, huvudsakligen så att funktionerna slås samman med utbildningsstyrelsens övriga funktioner. Strävan är därför att placera av-centralens personal i motsvarande uppgifter som eventuellt frigörs på annat håll.

#### 4. Beredningen av ärendet

##### 4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Behovet av en omorganisering av statens läromedelfunktioner har länge varit aktuellt och ett tecken på det är de åtgärdsförslag angående olika organisationer och uppgifter som har lagts fram av ett flertal kommissioner och arbetsgrupper. De viktigaste av dem är videokommissionens III delbetänkande (kommittébetänkande 1987:19), betänkande av arbetsgruppen för utredning av frågan om de centrala ämbetsverken inom undervisningsförvaltningen (promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 1989:4), mediekulturkommissionens I delbetänkande (kommittébetänkande 1989:15), promemoria av undervisningsministeriets arbetsgrupp för en läromedelscentral (promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 1990:15).

I den av statsrådet den 20 november 1991 godkända planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högskolorna för åren 1991—1996 konstateras bl.a. att statens läromedelfunktioner organiseras på nytt.

Arbetsgruppen för statens läromedelfunktioner (promemorior avgivna av undervisningsministeriets arbetsgrupper 1992:23) stannade utgående från flera alternativ för ett förslag enligt vilket statens audiovisuella central dras in och dess funktioner delas mellan utbildningsstyrelsen och Yleisradio. Arbetsgruppen föreslog att låneverksamheten avvecklas helt och hållet.

Utlåtanden om arbetsgruppens förslag begärdes bl.a. av utbildningsstyrelsen, Yleisradio, statens audiovisuella central, de kommunala centralorganisationerna, arbetsmarknadens centralorganisationer, Kunnalliset oppimateriaalihohtajat ry samt social- och hälsostyrelsen.

Ett förslag om att av-centralen skall dras in den 1 mars 1994 ingår också i slutrapporten av projektet för rationalisering av centralförvaltningen Mot centralförvaltning i en nivå,

utredaren Pekka Ojalas förslag till omstrukturering av befogenheterna för statens centralförvaltning, omfördelning av dess uppgifter och minskning av dess organisation (kommittébetänkande 1992:28).

I förklaringen till kapitel 29.06 i statsbudgeten för 1993 (Statens audiovisuella central) ingår ett uttalande enligt vilket avsikten är att statens audiovisuella central dras in den 1 mars 1994. De uppgifter vid audiovisuella centralen som gäller utveckling av läromedel överförs på utbildningsstyrelsen som också har till uppgift att stöda produktionen av läromedel med liten spridning. Avsikten är att centralens övriga uppgifter överförs på Yleisradio samt andra offentliga och privata organisationer.

Riksdagens statsutskott har i sitt betänkande (StaUb 92/1992 rd) om budgeten för 1993 ansett det nödvändigt att ytterligare utreda på vilket sätt de audiovisuella läromedlen i framtiden kunde skötas effektivare och mer ändamålsenligt t.ex. genom ett bredare samarbete än planerat och utreda nyttan av indragningen av statens audiovisuella central då det gäller kostnaderna.

Undervisningsministeriet gav med anledning av uttalandet en sakkunniggrupp för undervisningsteknologi i uppgift att utarbeta ett förslag angående de åtgärder som en omorganisering av funktionerna vid statens audiovisuella central förutsätter. Sakkunniggruppen skulle fästa särskild uppmärksamhet vid de utbildningspolitiska mål som uppställts för utbildningens kvalitet och utvecklingen av undervisningen.

Sakkunniggruppen för undervisningsteknologi föreslog bl.a. att frågor som rör läromedel och undervisningsteknologi skall lösas utgående från en fungerande, förvaltningsmässigt lätt samarbetsmodell för alla utbildningsformer för att samhällets behov bättre skall kunna tillfredsställas. Sakkunniggruppen föreslog också att statens audiovisuella central skall dras in den 1 mars 1994 och att centralens uppgifter omfördelas enligt följande: Uppgifter med anknytning till produktionen av och informationen om läromedel överförs på en enhet för undervisningsteknologi som inrättas vid utbildningsstyrelsen. Förmedlingen av pedagogiska filmer och upprätthållandet av samlingen skall överföras antingen till utbildningsstyrelsen eller Elokuvakontakti ry. Distributionen ordnas som uthyrningsverksamhet då det gäller den nuvarande utlåningen. Gruppen föreslog att distributionen av konstfilmer ordnas på basis

av ett samarbetsavtal med Suomen Elokuva-kontakti ry, förutsatt att avtal om distributionsrätten kan förhandlas fram på nytt. Försäljningen av upptagningar av Yleisradios program som sköts av av-centralen skall slopas. Med tanke på främjandet av de riksomfattande koordinerings- och utvecklingsuppgifterna och det regionala samarbetet föreslog sakkunniggruppen att det bildas en organisation i föreningsform som skall sköta kontakt-erna mellan de olika parterna och fungera som ett riksomfattande diskussionsforum.

Propositionen har beretts huvudsakligen utgående från ovan nämnda förslag av sakkunniggruppen för undervisningsteknologi.

#### 4.2. Utlåtanden

Statens audivisueella central har blivit hörd

och utbildningsstyrelsen har avlåtit ett utlåtande om propositionen. De förhandlingar som lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/88) förutsätter har förts.

#### 5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 1994. Eftersom arrangemangen i samband med avslutandet av anställningsförhållandena för centralens personal samt ordnandet av centralens övriga förpliktelser kräver en tillräcklig tid innan lagen träder i kraft, bör lagförslaget behandlas redan under riksdagens vårsession 1993.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

## Lag

### om upphävande av lagen om statens audivisuella central

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

#### 1 §

Härmed upphävs lagen den 16 januari 1976 om statens audivisuella central (27/76) jämte ändringar.

#### 2 §

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1994. Lagens 2 § 2 mom. träder dock i kraft den 1 januari 1994.

Utan hinder av vad som stadgas i 14 § lagen om grunderna för avgifter till staten (150/92) förblir förordningen den 4 november 1977 om avgifter som uppbäres för statens audivisuella centrals prestationer (785/77) i kraft till och med den 28 februari 1994, om den inte särskilt upphävs dessförinnan.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 30 april 1993

**Republikens President**

**MAUNO KOIVISTO**

*Minister Tytti Isohookana-Asunmaa*

