

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i lagen om fritt bildningsarbete

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om fritt bildningsarbete ändras så att statsandelsfinansieringen för utbildning som godkänts i en integrationsplan för invandrare avskiljs till en separat helhet i finansieringssystemet för fritt bildningsarbete.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
3 Målsättning.....	9
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 De viktigaste förslagen	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
4.2.1 Konsekvenser för den offentliga ekonomin.....	9
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna.....	10
4.2.3 Konsekvenser för läroanstalternas verksamhet.....	10
4.2.4 Övriga samhälleliga konsekvenser	11
5 Alternativa handlingsvägar	11
6 Remissvar.....	12
7 Specialmotivering	12
8 Ikraftträdande	13
9 Förhållande till andra propositioner	13
9.1 Förhållande till budgetpropositionen.....	13
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	13
LAGFÖRSLAG.....	14
Lag om ändring av 10 § i lagen om fritt bildningsarbete	14
BILAGA.....	15
PARALLELLTEXT.....	15
Lag om ändring av 10 § i lagen om fritt bildningsarbete	15

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

I planen för de offentliga finanserna 2022–2025 anvisas ett årligt tillägg på fem miljoner euro för integrationsutbildning för invandrare inom det fria bildningsarbetet. Enligt regeringens beslut riktas tilläggsfinansieringen till nya prestationer i finansieringen av sådan utbildning som godkänts i den integrationsplan för studerande som avses i 11 § i lagen om främjande av integration (1386/2010) (utbildning som godkänts i invandrarens integrationsplan). Den utbildning som godkänts i invandrarens integrationsplan föreslås utgöra en separat helhet i finansierings-systemet för det fria bildningsarbetet.

Regeringspropositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet.

I samband med lagberedningen ordnade undervisnings- och kulturministeriet ett diskussionsmöte om utvecklandet av den utbildning som godkänts i invandrarnas integrationsplan den 10 juni 2021.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 17 augusti 2021.

Beredningshandlingarna till regeringspropositionen finns till påseende på adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM043:00/2021>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge

Bestämmelser om verksamheten vid och finansieringen av läroanstalter för fritt bildningsarbete finns i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) och i förordningen om fritt bildningsarbete (805/1998). Enligt lagen syftar det fria bildningsarbetet till att utifrån principen om livslångt lärande anordna utbildning som stöder sammanhållningen och jämlikheten i samhället samt ett aktivt medborgarskap. Målet för undervisningen inom det fria bildningsarbetet är att främja individers mångsidiga utveckling, välmående och välfärd och att främja demokrati, pluralism, hållbar utveckling, kulturell mångfald och internationalism. Det fria bildningsarbetet kännetecknas av studier efter eget val, samhörighet och delaktighet. År 2021 finns det 176 medborgarinstitut, 75 folkhögskolor, 19 sommaruniversitet, 12 studiecentraler samt 11 riksomfattande och 3 regionala idrottsutbildningscenter i vårt land.

Utbildningen inom det fria bildningsarbetet karaktäriseras av att läroanstalternas och organisationernas bakgrundsorganisation i regel själva beslutar om utbildningens mål och innehåll inom ramen för sitt tillstånd. Ett väsentligt element i utbildningen inom det fria bildningsarbetet är också att deltagandet är frivilligt. Utbildningen regleras inte med läroplaner eller examensgrunder, med undantag för fritt bildningsarbete som riktar sig till läropliktiga vid folkhögskolor. Utbildningsstyrelsen publicerade den 11 januari 2021 grunderna för läroplanen för folkhögskolornas utbildning inom det fria bildningsarbetet som riktar sig till läropliktiga.

I 2 § i lagen om fritt bildningsarbete föreskrivs om läroanstaltsformerna inom det fria bildningsarbetet. Läroanstalter för fritt bildningsarbete är medborgarinstitut, folkhögskolor, sommaruniversitet, idrottsutbildningscenter och studiecentraler. Lagen om fritt bildningsarbete tillämpas

även på läroanstalten Snellman-korkeakoulu som ordnar steinerpedagogisk lärarutbildning och övrig utbildning.

Enligt 4 § i lagen kan undervisnings- och kulturministeriet bevilja en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse tillstånd att driva sådana läroanstalter som avses i lagen. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att ett bildningsbehov föreligger och att sökanden har yrkeskompetens och ekonomiska förutsättningar att driva läroanstalten och ordna utbildningen. Läroanstalter får inte inrättas i syfte att uppnå ekonomisk vinst. Ett tillstånd ska innehålla uppgifter om huvudmannen och läroanstalten. I tillståndet ska dessutom fastställas läroanstaltens utbildningsuppgift, undervisningsspråk och vid behov dess särskilda utbildningsuppgift och andra villkor som gäller ordnandet av utbildningen. Beslut om ändringar i tillståndet fattas av undervisnings- och kulturministeriet. I utbildningsuppgiften enligt tillståndet kan läroanstalterna inom fritt bildningsarbete också betona grunden för sina värderingar, sin ideella grund och sina pedagogiska mål eller särskilda utbildningsuppgifter.

2.2 Finansiering av det fria bildningsarbetet

I 4 kap. i lagen om fritt bildningsarbete föreskrivs om statsandelen som beviljas för driftkostnaderna för läroanstalterna inom fritt bildningsarbete. Statsandelen för alla läroanstaltsformer inom fritt bildningsarbete bildas enligt lagens 8 § så att grunden för statsandelen för driftkostnaderna utgörs av produkten av prestationer och det för en prestation bestämda priset per enhet enligt driftkostnaderna för respektive läroanstaltsform. Prestationen och statsandelsprocenten varierar beroende på läroanstaltsformen.

För folkhögskolor används studerandeveckor som prestationer. Som prestationer för riksomfattande idrottsutbildningscenter används studerandedygn och som prestationer för regionala idrottsutbildningscenter används studerandedagar. Som prestationer för medborgarinstitut, sommaruniversitet och studiecentraler används undervisningstimmar.

I 9 § i den ovannämnda lagen föreskrivs det om statsandelens belopp. Enligt paragrafens 1 mom. beviljas huvudmän för folkhögskolor, medborgarinstitut och sommaruniversitet statsandel till 57 procent samt huvudmän för studiecentraler och idrottsutbildningscenter till 65 procent av det belopp som beräknats enligt 8 §. För huvudmän för folkhögskolor, studiecentraler, medborgarinstitut eller sommaruniversitet beviljas dock statsandel till 100 procent av det belopp som beräknats enligt 8 § för det antal prestationer som undervisnings- och kulturministeriet fastställt med stöd av 10 § när det gäller utbildning som läroanstaltens huvudman ordnar som godkänts i en sådan integrationsplan för den studerande som avses i 11 § i lagen om främjande av integration. I samband med utvidgningen av läroplikten har 9 § 1 mom. ändrats genom lagen om ändring av lagen om fritt bildningsarbete (479/2021), som träder i kraft den 1 augusti 2021. Genom en ändring av momentet beviljas för huvudmän för folkhögskolor statsandel till 100 procent av det belopp som beräknats enligt 8 § för den mängd utbildning som undervisnings- och kulturministeriet fastställt med stöd av 10 § och som läroanstalten ordnar och som avses i 5 § 2 mom. i läropliktslagen. Av 5 § 2 mom. i läropliktslagen framgår att ”En läropliktig som har slutfört den grundläggande utbildning som avses i 26 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning och som saknar tillräckliga kunskaper i finska eller svenska för att genomgå utbildning efter den grundläggande utbildningen kan fullgöra läroplikten i sådan utbildning vid en folkhögskola där man följer de grunder i läroplanen för integrationsutbildningen för vuxna invandrare som avses i 20 § 2 mom. i lagen om främjande av integration eller den rekommendation till läroplan för utbildning för invandrare som Utbildningsstyrelsen har utarbetat.” Huvudmannen för läroanstalten Snellman-korkeakoulu beviljas statsandel till 57 procent av det belopp som beräknats enligt 8 §.

Av 2 mom. i paragrafen framgår att i en sammanslagen läroanstalt bestäms statsandelsprocenten särskilt för respektive läroanstaltsform. Enligt 4 mom. kan undervisnings- och kulturministeriet efter ansökan bevilja en huvudman för en folkhögskola statsandel som överskrider det som föreskrivs i 1 mom., om läroanstaltens huvudsakliga utbildningsuppgift enligt tillståndet är att ordna utbildning för gravt handikappade. Genom lagen om ändring av lagen om fritt bildningsarbete (1219/2020) har dessutom till 9 § fogats ett nytt 5 mom. enligt vilket huvudmän för folkhögskolor som ordnar i 7 a kap. avsedd utbildning som riktar sig till läropliktiga beviljas statsandel till 100 procent av det belopp som beräknats enligt 8 § för det antal prestationer som undervisnings- och kulturministeriet fastställt med stöd av 10 § när det gäller av huvudmannen ordnad utbildning som riktar sig till läropliktiga.

Undervisnings- och kulturministeriet reglerar årligen det fria bildningsarbetets statsandelsutgifter med en prestationskvot som fördelas på läroanstalterna. Med stöd av 10 § i lagen fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor, studerandedygn, studerandedagar och undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av statsandelen. Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar av ovan nämnda studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 1 och 5 mom. Till 1 mom. har genom lagen om ändring av lagen om fritt bildningsarbete (1219/2020) fogats den ovan nämnda hänvisningen till lagens 9 § 5 mom. Lagändringen träder i kraft den 1 augusti 2021. I fråga om en sammanslagen läroanstalt fastställs antalet prestationer särskilt för respektive läroanstaltsform.

Antalet prestationer för folkhögskolor och medborgarinstitut fastställs så att största delen av deras prestationer är kvoterade. För medborgarinstitut och folkhögskolor utgör en andel på ca 90 procent av prestationsmängden enligt statsbudgeten den kvot som är specifik för huvudmannen. Den återstående andelen på 10 procent utgör en rörlig andel som i fråga om medborgarinstitut fördelas på basis av förändringen i befolkningsmängden och antalet arbetslösa, personer med främmande språk och invånare som är äldre än 63 år. I fråga om folkhögskolor fördelas den rörliga delen på basis av medeltalet av faktiska prestationer under tre år. Studiecentralernas prestationer är kvoterade i sin helhet. Enligt etablerad praxis fördelas sommaruniversitetens prestationer så att fördelningen grundar sig på det föregående årets uppskattning av de faktiska prestationerna samt på de faktiska prestationerna under de två år som föregår det året. Med stöd av bemyndigandet i 2 mom. får genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser utfärdas om beräkningen och beaktandet av antalet prestationer som läggs till grund för beräkningen av statsandelen.

Enligt 11 § bestämmer undervisnings- och kulturministeriet priserna per enhet i fråga om studerandeveckor, studerandedygn, studerandedagar och undervisningstimmar för det följande året. Priserna per enhet bestäms enligt den beräknade kostnadsnivån för finansåret.

Priset per enhet för en studerandevecka vid folkhögskolorna beräknas årligen så att driftskostnaderna för verksamheten vid folkhögskolorna under det år som föregår året före det år då priset per enhet bestäms divideras med antalet studerandeveckor i folkhögskolorna samma år. Till driftskostnaderna räknas de avskrivningar för verksamhet som gäller fritt bildningsarbete som folkhögskolornas huvudmän gjort enligt bokföringen. Genom förordning av statsrådet utfärdas vid behov närmare bestämmelser om hur avskrivningarna räknas in i driftskostnaderna. Genom förordning av statsrådet får bestämmelser utfärdas om höjning av priset per enhet för en studerandevecka på basis av de studerande som bor på folkhögskolan. Genom förordning av statsrådet kan dessutom bestämmelser utfärdas om höjning av priset per enhet i sådana folkhögskolor där den huvudsakliga utbildningsuppgiften eller en del av utbildningsuppgiften enligt huvudmannens tillstånd att driva läroanstalt är utbildning som är avsedd för gravt handikappade eller

en del av utbildningsuppgiften är utbildning vars syfte är att främja aktivt medborgarskap i arbetslivet och utvecklande av arbetsförhållandena eller någon annan särskild utbildningsuppgift som av särskilda skäl har angetts i tillståndet att driva läroanstalt. Priserna per enhet för folkhögskolor bestäms så att de belopp som beräknas enligt priserna per enhet och som läggs till grund för finansieringen sammanlagt motsvarar de belopp som beräknas på basis av de genomsnittliga priserna per enhet.

Priset per enhet för en undervisningstimme vid ett medborgarinstitut, ett sommaruniversitet och en studiecentral beräknas årligen så att driftskostnaderna för verksamheten vid varje läroanstaltsform under det år som föregår året före det år då priset per enhet bestäms divideras med antalet undervisningstimmar i varje läroanstaltsform samma år. Till driftskostnaderna räknas de avskrivningar för verksamhet som gäller fritt bildningsarbete som medborgarinstitutens, sommaruniversitetens och studiecentralernas huvudmän gjort enligt bokföringen. Enligt 13 a § i lagen höjs priserna per enhet för medborgarinstitut, folkhögskolor, sommaruniversitet och studiecentraler för huvudmännen för privata läroanstalter så att höjningen motsvarar den andel som den mervärdesskatt som huvudmännen för de privata läroanstalterna betalat utgör av de kostnader utan mervärdesskatt som respektive utbildningsform orsakat de privata huvudmännen för läroanstalterna.

Finansieringssystemet för det fria bildningsarbetet omfattar ingen lagstadgad kommunal finansieringsandel. Kostnader som inte omfattas av statsandel täcks huvudsakligen med studerandavgifter och huvudmannens övriga finansiering. Enligt 24 § i lagen kan skäliga avgifter för undervisningen tas ut av de studerande. Avgifter tas dock inte ut för undervisning som ordnas av en folkhögskola, en studiecentral, ett medborgarinstitut eller ett sommaruniversitet till den del undervisningen godkänts i en sådan integrationsplan för den studerande som avses i 11 § i lagen om främjande av integration. Genom den lag (1219/2020) som träder i kraft den 1 augusti 2021 tas avgift inte heller ut för utbildning som avses i 7 a kap. eller för utbildning som avses i 5 § 2 mom. i läropliktslagen. Läroanstaltens huvudman beslutar om avgifterna.

Enligt 14 § i lagen om fritt bildningsarbete kan huvudmannen för en läroanstalt inom ramen för anslagen i statsbudgeten beviljas understöd i form av kvalitets- och utvecklingsbidrag, bidrag för studiecheckar och bidrag för strukturutveckling samt extra understöd för driftskostnaderna.

2.3 Bedömning av nuläget

Läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet har lång erfarenhet av att utveckla och genomföra utbildning som svarar på invandrades behov. Under årens lopp har läroanstalterna inom fritt bildningsarbete börjat se invandrare som en viktig målgrupp för utbildningen. Läroanstalterna har utvecklat specialkompetens kring ordnandet av utbildning för invandrare. Utbildningen har huvudsakligen genomförts som utbildning inom fritt bildningsarbete. Många huvudmän för fritt bildningsarbete har, utöver utbildningen som ordnas som fritt bildningsarbete, även ordnat grundläggande utbildning för vuxna invandrare, yrkesutbildning eller utbildning som upphandlas av arbetsförvaltningen.

Lagen om fritt bildningsarbete ändrades genom lagen om ändring av lagen om fritt bildningsarbete från och med den 1 januari 2018 så att medborgarinstitut, folkhögskolor, sommaruniversitet och studiecentraler beviljades statsandel till 100 procent för utbildning som en invandrare genomfört och som har godkänts i invandrarens integrationsplan. Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen maximiantalet prestationer som finansieras till 100 procent. Samma år trädde en reform av den grundläggande utbildningen för vuxna i kraft genom en ändring av lagen om grundläggande utbildning (1507/2016). Reformen möjliggör också avgiftsfri utbildning för unga invandrare. Innan de ovannämnda reformerna trädde i kraft 2018 var syftet med

ungdomsgarantins studiesedelsfinansiering enligt 14 § i lagen om fritt bildningsarbete att möjliggöra en avgiftsfri utbildningsväg för unga invandrare. Efter att reformerna trädde i kraft har utbildningen för invandrare enligt det fria bildningsarbetet huvudsakligen finansierats med statsandelar och inte med studiesedelsunderstöd, med hjälp av vilka man närmast har korrigerat den otillräckliga statsandelsfinansieringen. Efter reformerna 2018 har ansökningsbehovet för det statsunderstöd som är avsett för studiesedelsunderstöd för unga invandrare (1,903 miljoner euro) inte längre motsvarat det tillgängliga understödsbeloppet.

Utbildningsmodellen enligt integrationsplanen för det fria bildningsarbetet, som grundar sig på förslagen från arbetsgruppen som beredde invandrarutbildningen inom det fria bildningsarbetet har gjort invandrarnas möjligheter att studera läs- och skrivkunskap mångsidigare och bidragit till att stödja vägarna till utbildning och arbetsliv för invandrare. Ett centralt innehåll i utbildningen är studier i läs- och skrivkunskap och i finska eller svenska samt annat innehåll enligt syftena med lagen om integration. Studierna kan kombineras med praktiskt inriktat innehåll. Enligt förslaget är målgruppen för utbildningen i synnerhet personer som behöver möjligheter att utbilda sig flexibelt och/eller på deltid, såsom föräldrar som tar hand om barnen hemma och personer som bedöms behöva i synnerhet praktiska studier, men också andra personer, vilkas behov för närvarande inte kan tillgodoses av det övriga utbildningsutbudet. Deltidsstudierna lämpar sig också för personer som arbetar. Riksdagen fastställer årligen i statsbudgeten maximiantalet prestationer som finansieras. För sådan utbildning som baserar sig på integrationsplanen överfördes i statsbudgeten 4,927 miljoner euro från arbets- och näringsministeriets moment till momentet för fritt bildningsarbete från och med 2018. Detta anslag används för att höja statsandelen för utbildning för invandrare, men anslaget räcker inte till för nya prestationer.

I statsbudgeten fastställs maximiantalet prestationer per läroanstaltsform. Inom ramen för det maximala antalet prestationer som det fattats beslut om i statsbudgeten fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen det maximala antalet prestationer som finansieras till 100 procent i förhållande till utfallet för de olika läroanstaltsformerna så att anslagsbehovet till följd av statsandelen på etthundra procent som helhet förblir det samma.

Nationella centret för utbildningsutvärdering konstaterade i sin rapport ”Utbildningsvägar för invandrare”, som publicerades i augusti 2020, att utvärderingsresultat ger vid handen att läroanstalterna för fritt bildningsarbete har anpassat sig väl till den nya utbildningsuppgiften. År 2021 har 117 läroanstalter för fritt bildningsarbete fått finansiering för denna uppgift, vilket motsvarar ca 41,5 procent av alla läroanstalter för fritt bildningsarbete.

Enligt 10 § i lagen om fritt bildningsarbete fattas beslut om maximiantalet prestationer per läroanstaltsform årligen i statsbudgeten. Utifrån detta fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen de studerandeveckor och undervisningstimmar som ska finansieras. För finansiering av utbildning för invandrare har det i statsbudgeten reserverats 4,927 miljoner euro under momentet för fritt bildningsarbete från och med 2018. Med anslaget höjs statsandelsprocenten för redan existerande prestationer från 57 procent eller 65 procent till 100 procent. Maximibeloppet för prestationer som fått en höjning av statsandelen för utbildning som godkänts i integrationsplanen bestäms så att det anslag på 4,927 miljoner euro som i statsbudgeten beviljats för ändamålet inte överskrids. Det anslag som står till förfogande räcker inte till för att öka antalet prestationer. I samband med den reform av utbildningen för invandrare som trädde i kraft 2018 utökades inte finansieringen i fråga om prestationer, vilket har gjort finansieringen beroende av annan utbildning inom det fria bildningsarbetet.

Finansieringen av utbildning som godkänts i invandrarens integrationsplan ingår i finansieringssystemet för fritt bildningsarbete, så antalet genomförda prestationer inom annan utbildning

inom det fria bildningsarbetet inverkar på finansieringen av den utbildning som godkänts i integrationsplanen. Om läroanstalten fattar beslut om att ordna utbildning så att det årligen fastställda prestationsantalet överskrider beaktas i finansieringen av läroanstalten dock endast den del av prestationerna som motsvarar antalet fastställda prestationer. Genomförandet av läroanstaltens eventuella överskridande prestationer beaktas vid beräkningen av finansieringen enligt följande: Till exempel vid en läroanstalt som har sammanlagt 5 500 prestationer (1 000 enligt integrationsplanen + 4 500 andra prestationer) och ett fastställt antal prestationer sammanlagt 5 000, är de prestationer som ingår i integrationsplanen $5\,000/5\,500 \times 1\,000 = 909$ och de övriga prestationerna $5\,000/5\,500 \times 4\,500 = 4\,091$. Om det årligen fastställda antalet prestationer inte överskrider, motsvarar de prestationer som ingår i integrationsplanen prestationsutfallet.

Om prestationerna i integrationsplanen för alla läroanstaltsformer inom det fria bildningsarbetet sammanlagt efter den ovan beskrivna justeringen fortfarande är större än vad finansieringen på 100 procent räcker till, minskas alla läroanstalters antal prestationer jämnt med en lika stor koefficient för att man ska uppnå maximibeloppet för finansieringen, som är 4,927 miljoner euro. Om prestationsutfallet däremot är så lågt att hela det tillgängliga beloppet inte kommer att användas efter justeringen, lättar man på justeringen jämnt för alla med en lika stor koefficient uppåt för att man ska uppnå maximibeloppet för finansieringen, 4,927 miljoner euro. Varje läroanstalt beviljas dock högst ett antal prestationer som motsvarar deras utfall.

Detta beroende av de överskridande prestationer som läroanstalterna genomför har lett till en situation där läroanstalter som är verksamma i tillväxtcentrum med stor efterfrågan på såväl annan utbildning inom det fria bildningsarbetet som sådan utbildning som godkänts för integrationsplanen, får finansiering för en betydligt mindre andel av de genomförda prestationer som godkänts i integrationsplanen jämfört med situationen på andra håll i Finland.

År 2018 studerade ca 4 000 personer inom utbildning som godkänts i integrationsplanen, och med det belopp som beviljades i budgeten kunde endast 43 procent av de totala kostnaderna för ordnandet av utbildningen finansieras. Läroanstalterna har varit tvungna att frigöra resten av finansieringen för detta ändamål genom att minska det övriga utbildningsutbudet vid läroanstalterna. År 2019 fanns det redan ca 5 200 studerande inom utbildningen i fråga, vilket innebär att statsandelsfinansieringen var ännu mer otillräcklig. Dessutom kan det förväntas att utbildningsmängderna ytterligare kommer att öka, eftersom en ändring av 9 § i lagen om fritt bildningsarbete kommer att träda i kraft i samband med utvidgningen av läroplikten den 1 augusti 2021. Enligt ändringen kan läropliktiga invandrare som saknar tillräckliga språkkunskaper för att flyttas till andra stadiet fullgöra läroplikten i sådan utbildning vid en folkhögskola där man följer de grunder i läroplanen för integrationsutbildningen för vuxna invandrare som avses i 20 § 2 mom. i lagen om främjande av integration eller den rekommendation till läroplan för utbildning för invandrare som Utbildningsstyrelsen har utarbetat. Även för denna utbildning beviljas enligt lagens 9 § en statsandel på 100 procent som finansieras med det anslag på 4,927 miljoner euro som i statsbudgeten reserverats för utbildning som godkänts i integrationsplanen för fritt bildningsarbete.

Den utbildning som godkänns i integrationsplanen är en samhällelig uppgift som anförtröts det fria bildningsarbetet och det är inte motiverat att finansieringssystemet behandlar läroanstalterna olika beroende på i vilken del av landet utbildningen genomförs. Den statsandelsfinansiering som i statsbudgeten anvisats under momentet för fritt bildningsarbete för invandrare har visat sig vara otillräcklig och svarar inte mot invandrarnas växande utbildningsbehov.

Aktörerna inom det fria bildningsarbetet har såväl kompetens som vilja att även i större utsträckning sköta utbildningen för invandrare. Dessutom har det fria bildningsarbetet visat sig vara en

flexibel utbildningsform som snabbt reagerar på utbildningsbehoven i samhället. För närvarande är emellertid bristen på nya prestationer som beviljas för detta ändamål en begränsande faktor, vilket har lett till att aktörerna inom det fria bildningsarbetet måste överväga i vilken mån befintliga prestationer inom annat fritt bildningsarbete kan frigöras för detta ändamål utan att förorsaka betydande nedskärningar i den övriga verksamheten. Det här problemet uppstår i synnerhet i de största städerna. För att förhindra att det uppstår motsättningar mellan invandrarutbildning och annan utbildning inom det fria bildningsarbetet som en följd av otillräcklig finansiering är det ändamålsenligt att avskilja finansieringen av sådan utbildning för invandrare som avses i integrationsplanen till en separat helhet i finansieringssystemet för det fria bildningsarbetet.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att avskilja finansieringen för utbildning som godkänts i en integrationsplan för invandrare till en separat helhet i finansieringssystemet för fritt bildningsarbete, från vilket det beviljas prestationer för invandrarutbildning som finansieras till 100 procent. I och med att finansieringen av invandrarutbildningen blir en separat helhet upphör denna utbildnings beroende av annat prestationsutfall inom det fria bildningsarbetet. Avskiljandet av finansieringen till en separat helhet förhindrar motsättningar till följd av otillräcklig finansiering för invandrarutbildning och annan utbildning inom det fria bildningsarbetet. Ändringen skapar också klarhet i finansieringssystemet för fritt bildningsarbete och gör det mer begripligt. Detta tryggar för sin del ställningen för sådan utbildning som godkänts i invandrararnas integrationsplan.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I 10 § i lagen om fritt bildningsarbete föreskrivs om fastställande av antalet prestationer som ska användas vid beräkning av statsandelen. Det föreslås att 1 mom. ändras så att antalet prestationer inom invandrarutbildningen för vilka statsandel beviljas till 100 procent avskiljs från undervisnings- och kulturministeriets övriga prestationer inom det fria bildningsarbetet som årligen inom ramen för statsbudgeten läggs till grund för beräkningen av statsandelen. För att finansieringen av integrationsutbildningen för invandrare ska kunna utgöra en separat helhet behövs det således åtminstone lika många nya sådana prestationer för vilka statsandel betalas till 100 procent och som används vid beräkningen av statsandelen som det antal för vilket man med nuvarande finansiering har kunnat höja statsandelsprocenten för prestationerna från 57 procent eller 65 procent till hundra procent. I annat fall kommer antalet prestationer som anvisats för invandrarutbildning att minska som en följd av att de avskiljs till en separat helhet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Statsandelarna för fritt bildningsarbete betalas från moment 29.10.31. i statsbudgeten. För att finansieringen av den utbildning som godkänts i integrationsplanen för invandrare ska kunna bilda en egen helhet behövs enligt undervisnings- och kulturministeriets beräkningar sammanlagt 11,8 miljoner euro i statsandelsfinansiering, för att antalet prestationer som anvisats för denna utbildning inte ska minska jämfört med nuläget. Undervisnings- och kulturministeriet föreslog i statsbudgeten ett tillägg på 7 miljoner euro för finansiering av sådan utbildning som godkänts i integrationsplanen för invandrare. Detta skulle ha motsvarat det antal prestationer

som hade behövts för att antalet prestationer och det belopp på 4,927 miljoner euro som reserverats i budgeten för höjning av statsandelen tillsammans skulle ha utgjort en hundra procentig finansiering av den utbildning som godkänts i integrationsplanen för invandrare för uppskattningsvis ca 4 000 studerande.

Under de senaste åren har beloppet av de ansökningar om statsunderstöd som riktats till det statsunderstöd som är avsett för studiesedelsunderstöd för unga invandrare (1,903 miljoner euro) inte längre motsvarat det tillgängliga understödsbeloppet. Invandrarutbildningen enligt det fria bildningsarbetet har huvudsakligen finansierats med statsandelar och inte med studiesedelsunderstöd, eftersom den huvudsakliga avgiftsfria utbildningsvägen för unga invandrare i och med de reformer som genomfördes 2018 antingen är sådan utbildning som godkänts i integrationsplanen för det fria bildningsarbetet eller den reviderade enhetliga grundläggande utbildningen för vuxna. Genom att överföra 1,903 miljoner euro från statsunderstöden (studiesedelsunderstöd för ungdomsgarantin för invandrare) till statsandelssystemet blir finansieringsbeloppet för utbildning som godkänts i integrationsplanen för invandrare 11,83 miljoner euro, då det i statsbudgeten har reserverats 4,927 miljoner euro för utbildning som godkänts i integrationsplanen för fritt bildningsarbete och finansieringen har ökats med ytterligare 5 miljoner euro genom regeringens rambeslut.

Fördelningen av prestationer inom invandrarutbildningen baserar sig liksom hittills på prestationsutfallet under året före det år som föregått finansåret, dvs. de färskaste tillgängliga uppgifterna om prestationsutfallet. I praktiken fastställs i budgeten i fortsättningen maximiantalet prestationer per läroanstaltsform, men utan hinder av maximiantalet av dessa enheter som berättigar till statsandel föreskrivs att högst 11 830 000 euro kan användas för prestationer som finansieras med en statsandel på 100 procent för utbildning som godkänts i integrationsplanen för invandrare. Efter ändringen fördelas prestationer till annan utbildning inom fritt bildningsarbete inom ramen för det maximiantal prestationer som anges i statsbudgeten.

Om prestationsutfallet är större än anslaget, ska i fortsättningen antalet prestationer som beviljas och som baserar sig på uppgifterna om prestationsutfallet under året före det år som föregått läroanstaltens finansår justeras jämnt nedåt för alla läroanstaltsformer och läroanstalter med samma koefficient tills den maximala finansieringsnivå som fastställts i budgeten uppnås.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

När anslaget för studiesedelsunderstöd för unga invandrare överförs till statsandelsfinansieringen, slopas en utlysning av statsunderstöd hos Utbildningsstyrelsen, vilket frigör arbetstid för andra uppgifter. De ändringar som görs i statsandelssystemet ökar inte myndigheternas arbete.

4.2.3 Konsekvenser för läroanstalternas verksamhet

I och med ändringarna finns det i budgeten årligen statsunderstödsfinansiering som täcker ca 4 000 studerandes behov, och grunden för finansieringen är läroanstalternas prestationsutfall inom denna utbildning. Detta skapar en finansiell kontinuitet som gör det möjligt för läroanstalterna att planera sin verksamhet och utveckla sin utbildning. Medborgarinstitut och folkhögskolor har kunnat ansöka om statsunderstöd via ansökan om statsunderstöd för unga invandrare. I och med ändringarna behöver dessa årligen återkommande ansökningar inte längre göras, utan alla medel som kan delas ut till invandrarnas utbildningsbehov fördelas kalkylmässigt via statsandelssystemet till de läroanstalter som genomför utbildningen i fråga. Ändringen förbättrar

förutsägbarheten för finansieringen och verksamhetsplaneringen samt när det gäller insynen/klarheten i finansieringssystemet för såväl det övriga fria bildningsarbetet som för den utbildning som godkänts i integrationsplanen för invandrare.

4.2.4 Övriga samhälleliga konsekvenser

Eftersom den utbildning som godkänts i integrationsplanen och som är avsedd för invandrades behov finansieras som statsandelsfinansiering till 100 procent av det anslag som i statsbudgeten anvisats för denna utbildning, slopas det prövningsberoende som hänför sig till statsunderstödsfinansieringen i fråga om denna målgrupp från finansieringssystemet för fritt bildningsarbete. Detta förbättrar ett jämlikt bemötande av invandrare i samhället, eftersom den utbildning som anvisas dem finansieras på samma sätt som all annan utbildning av permanent natur i utbildningssystemet. Också läroanstalternas ställning blir mer jämlik, eftersom beviljandet av understödsanslag inte är beroende av årliga personresurser och kompetens.

5 Alternativa handlingsvägar

Ett annat alternativ när det gäller att ordna finansiering av sådan utbildning som godkänts i invandrarernas integrationsplan som har tagits upp är statsunderstödsfinansiering. Då ansöker de aktörer inom det fria bildningsarbetet som planerar att ordna utbildning årligen om statsunderstöd för att ordna utbildning. Aktörerna bör i sin ansökan om statsunderstöd kunna bedöma behovet och mängden av utbildning. Prövning tillämpas vid behandlingen av ansökningarna och beviljandet av finansiering är beroende av sökandens förmåga att göra en bra ansökan, förmåga att göra en korrekt uppskattning av den volym som behövs och av den regionala sakkunskapen hos den som behandlar ansökan. Utbildning som finansieras med statsunderstöd skiljer sig från det tidigare upphandlingsförfarandet så, att statsunderstödd utbildning är begränsad till aktörer som av undervisnings- och kulturministeriet beviljats tillstånd att driva läroanstalt då däremot utbildning i upphandling är öppen för alla aktörer på utbildningsmarknaden. Som finansieringsform främjar statsunderstödsfinansieringen dock inte en långsiktig utveckling av utbildningen bättre än utbildning i upphandling, eftersom aktörerna inte kan vara säkra på att utbildningen fortsätter från år till år.

När utbildningen i läs- och skrivkunskap överfördes från arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde eftersträvades en mer bestående utbildningsform som möjliggör en långsiktig utveckling av utbildningen. Detta hade inte varit möjligt under det tidigare upphandlingsförfarandet inom utbildningen. Den statsandelsfinansierade utbildningen gör det möjligt att ordna utbildning från år till år och därför kan utbildningsanordnarna lita på att utbildningen finansieras om den ordnas. Detta utgör en grund för att läroanstaltern också ska kunna satsa på långsiktig utveckling av utbildningen. Genom att också koppla denna utbildning, som särskilt riktas till invandrare, till statsandelssystemet blir det också möjligt att permanent och med motsvarande finansieringsmetoder finansiera sådan utbildning som invandrarerna behöver liksom när det gäller annan utbildning i vårt land.

Ett statsandelssystem som fungerar utifrån kalkylerade principer och där utbildningens tidigare genomförda volym inverkar direkt på den framtida finansieringsnivån är det finansieringsalternativ som bäst gör det möjligt att ordna och utveckla utbildning, då utbildningsbehovet inte är sporadiskt utan permanent från år till år. Det garanterar också en möjlighet att jämlikt ordna utbildning på alla områden där det finns behov av sådan utbildning.

6 Remissvar

Regeringens proposition var på remiss från den 24 juni till den 9 augusti 2021. Begäran om utlåtande skickades till de centrala intressentgrupperna, och dessutom har också andra aktörer kunnat lämna sitt utlåtande via portalen Utlåtande.fi. Det kom in sammanlagt åtta utlåtanden. Utlåtanden lämnades av Bildningsalliansen rf, Fritt Bildningsarbete rf, Kansalaisopistojen liitto KoL - Medborgarinstitutens förbund MiF ry, NTM-centralen i Lappland, Finlands Kommunförbund rf, NTM-centralen (ett gemensamt utlåtande av NTM-centralen i Södra Österbotten, NTM-centralen i Tavastland, NTM-centralen i Sydöstra Finland, NTM-centralen i Kajanaland, NTM-centralen i Birkaland, NTM-centralen i Österbotten, NTM-centralen i Norra Österbotten, NTM-centralen i Norra Savolax, NTM-centralen i Nyland och NTM-centralen i Egentliga Finland) samt Suomen Kansanopistoyhdistys - Finlands Folkhögskolförening ry. Finansministeriet meddelade att det inte finns något att yttra i ärendet om utkastet till regeringsproposition.

Alla remissinstanser ansåg att den i regeringspropositionen föreslagna ändringen av finansieringssystemet för utbildning, som godkänts i invandrarnas integrationsplan inom det fria bildningsarbetet är ändamålsenlig och att den kunde understödjas. I flera utlåtanden ansågs förslaget skapa klarhet i finansieringssystemet för det fria bildningsarbetet. På basis av remissvaren gjordes inga ändringar i lagförslaget.

I flera utlåtanden lyfte man fram allmänna utvecklingsbehov för utbildning inom fritt bildningsarbete. I alla utlåtanden fästes uppmärksamhet vid att man i fortsättningen bör sträva efter att säkerställa finansieringen i fråga om invandrare som överskridit integrationstiden. I flera utlåtanden konstaterades det att den finansiering med studiesedlar eller projektf finansiering som använts för utbildning inom fritt bildningsarbete för sådana som överskridit integrationstiden inte kommer att räcka till för att skapa hållbara integrationsstigar, om förkortningen av integrationstiden från tre år till två år genomförs i enlighet med statsrådets redogörelse. Som lösning önska-des permanenta finansieringsmodeller för att trygga kulturella rättigheter för de som ska integreras samt vägar till utbildning och sysselsättning utan avbrott.

7 Specialmotivering

10 §. Fastställande av antalet prestationer som ska användas vid beräkning av statsandelen. Enligt 10 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor, studerandedygn, studerandedagar och undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av statsandelen. Därtill fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar av ovannämnda studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 1 och 5 mom. För att de prestationer som beviljas för sådan invandrarutbildning som avses i 9 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete ska kunna särskiljas från andra prestationer inom fritt bildningsarbete, föreslås det att lagens 10 § 1 mom. ändras så att undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för det anslag som i statsbudgeten reserverats för denna utbildning och separat från prestationer för övrig utbildning inom fri bildning fastställer det antal studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 1 mom. Därmed kommer prestationerna inom invandrarutbildningen och finansieringen av dem inte längre att vara beroende av övriga prestationer inom utbildningen inom fritt bildningsarbete. Till övriga delar föreslås det inga ändringar i paragrafen.

Antalet prestationer som beviljas för utbildning enligt invandrarnas integrationsplan ska basera sig på uppgifterna om prestationsutfallet under året före det år som föregått finansåret för en

läroanstalt för fritt bildningsarbete. Om aktörerna inom fritt bildningsarbete genomför utbildning inom fritt bildningsarbete för invandrare i större omfattning än vad det anslag som reserverats för ändamålet i statsbudgeten räcker till, ska antalet prestationer som beviljas justeras jämnt nedåt med samma koefficient för alla läroanstaltsformer och läroanstalter tills den maximala finansieringsnivå som anges i budgeten uppnås.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 16 § 2 mom. i Finlands grundlag (731/1999) ska det allmänna, 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 även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Genom att avskilja utbildningen för invandrare inom fritt bildningsarbete till en separat helhet i finansieringssystemet för fritt bildningsarbete och genom att öka finansieringen av utbildningen främjas invandrarnas studiemöjligheter och därmed tillgodoseendet av 16 § 2 mom. i grundlagen. I samband med utvidgningen av läroplikten ansåg således grundlagsutskottet i sitt utlåtande att undervisning som hör till läroplikten är sådan grundläggande utbildning som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 43/2020 rd, s. 4). Eftersom den invandrarutbildning som avses i 9 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete är en av de läropliktsutbildningar som nämns i läropliktslagen och där den läropliktige kan fullgöra sin läroplikt, stöder förslaget också rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning innehåller den föreslagna lagen inga begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som innebär att propositionen inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). De föreslagna bestämmelserna gäller inte dem som bor på Åland, eftersom landskapet Åland enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet bl.a. i fråga om undervisning och läroavtal.

Propositionen kan anses grundrättighetsbejakande.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 10 § i lagen om fritt bildningsarbete

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) 10 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1219/2020, som följer:

10 §

Fastställande av antalet prestationer som ska användas vid beräkning av statsandelen

Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor, studerandedygn, studerandedagar och undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av statsandelen. Därtill fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar av ovannämnda studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 5 mom. Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 1 mom. I fråga om en sammanslagen läroanstalt fastställs antalet prestationer särskilt för respektive läroanstaltsform.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 2 september 2021

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

Lag

om ändring av 10 § i lagen om fritt bildningsarbete

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) 10 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1219/2020, som följer:

Gällande lydelse

10 §

Fastställande av antalet prestationer som ska användas vid beräkning av statsandelen

Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor, studerandedygn, studerandedagar och undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av statsandelen. Därtill fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar av ovannämnda studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 1 och 5 mom. I fråga om en sammanslagen läroanstalt fastställs antalet prestationer särskilt för respektive läroanstaltsform.

Föreslagen lydelse

10 §

Fastställande av antalet prestationer som ska användas vid beräkning av statsandelen

Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor, studerandedygn, studerandedagar och undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av statsandelen. Därtill fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar av ovannämnda studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 5 mom. *Undervisnings- och kulturministeriet fastställer årligen inom ramen för statsbudgeten det antal studerandeveckor och undervisningstimmar för vilka statsandel beviljas till 100 procent enligt 9 § 1 mom.* I fråga om en sammanslagen läroanstalt fastställs antalet prestationer särskilt för respektive läroanstaltsform.

Denna lag träder i kraft den 20 .