

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2014 rd

Regeringens proposition till riksdag med förslag till lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete (RP 309/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Kirsi Kangaspunta och regeringssekreterare Aino Still, undervisnings- och kulturministeriet

- undervisningsråd Heikki Sederlöf, Utbildningsstyrelsen
- vice ordförande, rektor Sannasirkku Autio, Medborgarinstitutens förbund MiF
- ordförande Aaro Harju, Fritt Bildningsarbete rf
- generalsekreterare Jyrki Ijäs, Finlands Folkhögskolförening ry
- generalsekreterare Mika Nirvi, Finlands sommaruniversitet.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om fritt bildningsarbete ändras. Enligt förslaget ändras och förtydligas vissa bestämmelser om ordnande av utbildningen och bestämmandet av statsandelen inom det fria bildningsarbetet.

I propositionen föreslås att den högre statsandelen slopas för en folkhögskolas huvudman, vars huvudsakliga utbildningsuppgift enligt tillståndet att driva läroanstalt är utbildning som är avsedd för gravt handikappade.

Enligt förslaget används priset per enhet för studerande som bor utanför läroanstalten som folkhögskolans ohöjda pris per enhet. Priset per enhet höjs på basis av studerandeveckorna för de studerande som bor på folkhögskolan.

I fråga om medborgarinstituten slopas höjningen av priset per enhet med 15 procent för institut som ligger i kommuner vars befolkningstäthet är över 100.

Den separata statsandelen som beviljas studiecentralernas studiecirkel avskaffas. Kostnaderna för studiecirkeltimmarna beaktas vid beräkandet av priserna per enhet för undervisningstimmar i studiecentralerna.

I lagen tas in bestämmelser om inlärn timer i arbete som ingår i utbildningen vid folkhögskolor och idrottsutbildningscenter.

Av folkhögskolor och idrottsutbildningscenter krävs det att en läroplan görs upp för utbild-

ningar som varar minst åtta veckor eller omfattar distansundervisning eller inlärnin g i arbetet.

Därtill föreslås att i lagen tas in bestämmelser om beloppet som avdras från det genomsnittliga priset per enhet för läroanstalter inom det fria bildningsarbetet. Genom bestämmelserna görs besparingarna som gäller statsandelsindex för

2013 och 2014 och som beslutats om på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde bestående.

Lagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2016 och den tillämpas första gången vid fastställande av finansieringen för finansåret 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen föreslår ändring och förtydligande av vissa bestämmelser om ordnande av utbildningen och bestämmandet av statsandelen inom det fria bildningsarbetet. Klara principer för finansieringen bidrar till högre kvalitet och bättre genomslag för det fria bildningsarbetet. Efter reformen ska läroanstalternas huvudmän bättre kunna förutsäga finansieringsnivån och läroanstalterna ska kunna fokusera på att utveckla verksamhetens kvalitet i stället för att öka antalet prestationer. Också de reformer som föreslås i graderingarna för statsandelsfinansieringen ska bidra till ökad likabehandling av läroanstalterna både i fråga om medborgarinstitut och folkhögskolor.

Utskottet konstaterar att det är positivt med avseende på verkställandet av regeringens strukturpolitiska mål att sammanslagningar av läroanstalternas huvudmän eller ändringar i huvudmännens verksamhet fortfarande ska kunna beaktas på ett flexibelt sätt vid beviljande av statsandel. De föreslagna ändringarna har enligt propositionen inte heller direkta konsekvenser för statsfinanserna då ändringarna i statsandelar kompenseras efter att lagen trätt i kraft genom ändringar i antalet prestationer.

I 11 b § i lagförslaget ingår ett avdrag i priset per enhet som ska göra effekten på läroanstalternas priser per enhet av indexfrysningen för åren 2013 och 2014 bestående. Kulturutskottet anser det vara en beklaglig åtgärd, men nödvändig med avseende på statsfinanserna. Utskottet vill betona att paragrafens 2 mom. innehåller en uttrycklig garanti för att det genomsnittliga priset

per enhet ska vara minst på nivån för det genomsnittliga priset per enhet finansåret 2015.

Det föreslås att bestämmelserna om ordnande av utbildning ändras så att de på ett bättre sätt beaktar de undervisningsmetoder som används nu. Utskottet ställa sig bakom att bestämmelserna om ordnande av utbildning uppdateras och att bestämmelserna om distansutbildning ses över.

Vid utfrågningen av sakkunniga har det betonats att förslaget har beretts i gott samarbete mellan struktur- och finansieringsarbetsgruppen för det fria bildningsarbetet och dess läroanstaltssektioner. Utskottet anser att det är anmärkningsvärt, och betydelsefullt med tanke på lagförslagets framtida verkställighet och tillämpning. Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Behovet av fritt bildningsarbete

Kulturutskottet vill betona det fria bildningsarbetets betydande roll inom vuxenutbildningen i Finland. Aktörerna inom bildningsarbetet anordnar utbildning i syfte att på bred front främja ett lärande och aktivt levnadssätt, stödja en integration i kulturen samt stärka individernas och sammanslutningarnas vitalitet och välmående. Ett heltäckande nätverk av läroanstalter som anpassas till olika behov borgar för att medborgarna oavsett hemort kan få tjänster som motsvarar olika befolkningsgruppers behov av bildning och kunskap. Propositionen bidrar enligt utskottets bedömning till att trygga framtiden för fritt bildningsarbete.

Utmaningar men också möjligheter för fritt bildningsarbete utgörs särskilt av de snabba omställningarna på arbetsmarknaden med vad det innebär av nya utbildningsbehov, den ökade betydelsen av sommarstudier och den växande pensionärs- och seniorbefolkningen som är vid bättre hälsa än förr och kan genomföra principen om livslångt lärande i praktiken. Utskottet vill betona att tjänsterna inom fritt bildningsarbete har betydande konsekvenser när det gäller att främja hälsan och att förebygga sjukdomar och utslagning, vilket minskar användningen av andra tunga och dyra tjänster.

Invandrarutbildning

Utskottet vill understryka att invandrarutbildning är en växande och ytterst betydelsefull del av folkhögskolornas samhälleliga bildningsuppdrag. Vid utfrågningen av sakkunniga har uppmärksamhet fästs vid en olägenhet som gäller ordnandet av integrationsutbildning för invandrare jämte finansiering. År 2012 utgjordes ca 12,5 procent av folkhögskolornas studerandeveckor för fritt bildningsarbete av invandrarutbildning och merparten (uppskattningsvis 85—90 procent) bestod av frivillig integrationsutbildning. Därför kan de studerande inte avkrävas studieavgifter. Studieavgifternas andel kan i någon utsträckning ersättas genom ett system med studiecheckar, men bidrag för studiecheckar är inte och bör inte vara finansiering som ersätter statsandelssystemet.

Utskottet ser det som viktigt att integrationsutbildning för invandrare framöver i tillståndet att driva en folkhögskola definieras som en särskild utbildningsuppgift som finansieras genom separat finansiering så att studieavgifter inte behöver tas ut. En integrationsutbildning som ger resultat är för många invandrare en nödvändig utgångspunkt för en lyckad anpassning till det finländska samhället. Fördelarna av utbildningen, till exempel ökade arbetslivsfärdigheter och

förebyggande av utslagning, överstiger klart kostnaderna för utbildningen.

Detaljmotivering

Ingressen. Lagen om ändring av lagen om fritt bildningsarbete (1411/2014) enligt regeringens proposition RP 258/2014 trädde i kraft den 1 januari 2015. Genom lagen ändras 2—6 mom. i 11 § i lagen om fritt bildningsarbete. Dessutom har 11 § 8 mom. upphävts vilket analogt bör beaktas i hänvisningsbestämmelsen i 13 §. Dessa ändringar har inte kunnat beaktas i den aktuella propositionen. Därför föreslår kulturutskottet motsvarande ändringar i det aktuella lagförslaget. Utskottet föreslår att ingressen ska ändras.

11 §. Pris per enhet. Med hänvisning till det som konstateras om ingressen ovan föreslår utskottet att paragrafens 2—6 mom. ändras så att priserna per enhet beräknas varje år i stället för justeringen av kostnaderna som sker vart fjärde år. Dessutom föreslår utskottet att paragrafens 8 mom. upphävs som obehövlig. De föreslagna 9—11 mom. i 11 § i propositionen blir i stället 8—10 mom.

13 §. Kostnader som inte ska beaktas vid beräkningen av priser per enhet. På grund av att 11 § 8 mom. föreslås bli upphävt ovan föreslår utskottet att 13 § 1 mom. 4 punkten ändras så att den i stället för till 11 § 9 mom. hänvisar till paragrafens 8 mom.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men ingressen samt 11 och 13 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) rubriken för 3 kap, 6, 8—11, och 13 §, 13 a § 2 mom. samt 21 § 1 mom., av dem 8 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 704/2002, 9 § sådan den lyder i lagarna 1200/2005 och 1103/2010, 10 § och (*utesl.*) 21 § 1 mom. sådana de lyder i lag 1103/2010, 11 § sådan den lyder i lagarna 1103/2010 och 1411/2014, 13 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1390/2001, 1200/2005, 1765/2009 och 1103/2010 och 13 a § 2 mom. sådan den lyder i lag 1765/2009 samt

fogas till lagen en ny 6 a § och en ny 11 b § som följer:

11 §

Pris per enhet

(1 mom. som i RP)

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 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 kan 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 utbild-

ning 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.

Priset per enhet för ett studerandedygn vid de riksomfattande idrottsutbildningscentren beräknas *årligen* så att driftskostnaderna för verksamheten vid idrottsutbildningscentren under det år som föregår året före det då priset per enhet bestäms divideras med antalet studerandedygn i idrottsutbildningscentren samma år. Priset per enhet för en studerandedag vid de regionala idrottsutbildningscentren bestäms årligen inom ramen för anslaget i statsbudgeten.

Priset per enhet för en undervisningstimme vid medborgarinstituten beräknas *årligen* så att driftskostnaderna för verksamheten vid medborgarinstituten under det år som föregår året före det då priset per enhet bestäms divideras med antalet undervisningstimmar vid instituten samma år. Till driftskostnaderna räknas de avskrivningar för verksamhet som gäller fritt bildningsarbete som medborgarinstitutens huvudmän gjort enligt bokföringen. Genom förordning av statsrådet utfärdas vid behov närmare bestämmelser om hur avskrivningarna räknas in i driftskostnaderna. Medborgarinstitutens genomsnittliga pris per enhet för en undervisningstimme bestäms årligen genom förordning av statsrådet med iaktta-

gande av bestämmelserna i 54 § 2 mom. och 57 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Priset per enhet för en undervisningstimme vid sommaruniversiteten beräknas *årligen* så att driftskostnaderna för verksamheten vid sommaruniversiteten under det år som föregår året före det då priset per enhet bestäms divideras med antalet undervisningstimmar vid sommaruniversiteten samma år. Till driftskostnaderna räknas de avskrivningar för verksamhet som gäller fritt bildningsarbete som sommaruniversitetens huvudmän gjort enligt bokföringen. Genom förordning av statsrådet utfärdas vid behov närmare bestämmelser om hur avskrivningarna räknas in i driftskostnaderna.

Priset per enhet för en undervisningstimme vid studiecentralerna beräknas *årligen* så att driftskostnaderna för verksamheten vid studiecentralerna under det år som föregår året före det då priset per enhet bestäms divideras med antalet undervisningstimmar vid studiecentralerna samma år. Till driftskostnaderna räknas de av-

skrivningar för verksamhet som gäller fritt bildningsarbete som studiecentralernas huvudmän gjort enligt bokföringen. Genom förordning av statsrådet utfärdas vid behov närmare bestämmelser om hur avskrivningarna räknas in i driftskostnaderna.

(7 mom. som i RP)

(8 mom. *utesl.*)

(8—10 mom. som 9—11 mom. i RP)

13 §

Kostnader som inte beaktas vid beräkningen av priser per enhet

När priserna per enhet beräknas hänförs inte följande kostnader till driftskostnaderna:

(1—3 punkten som i RP)

4) hyror som avses i 11 § 8 mom.,

(5—8 punkten som i RP)

(2—4 mom. som i RP)

Helsingfors den 6 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml

Kimmo Kivelä /saf
Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen med förslag till ändring av lagen om fritt bildningsarbete (RP 309/2014 rd) är att skapa klarhet i systemen för finansiering av läroanstalter inom det fria bildningsarbetet och att göra finansieringen mer förutsägbar för utbildningsanordnarna. Att finansieringssystemet förnyas är motiverat och finansiering bör bli mer förutsägbar. Men 11 b § som har fogats till lagförslaget och som innehåller avdrag från läroanstalternas genomsnittliga priser per enhet är enligt vår åsikt inte motiverad. Besparingen som följer av propositionen är totalt 7,6 miljoner euro, varav statens besparingsandel är 4,5 miljoner euro. Effekterna av de tillfälliga indexfrysningarna för 2013 och 2014 bör inte göras permanenta i fråga om de genom-

snittliga priserna per enhet för läroanstalter inom fritt bildningsarbete. Med beaktande av tidigare nedskärningar i statsfinansieringen för fritt bildningsarbete kan en indexfrysning för läroanstalternas pris per enhet inte genomföras utan att läroanstalternas verksamhet äventyras. Vi vill betona betydelsen av läroanstalterna inom fritt bildningsarbete för den utbildningsmässiga jämställdheten samt som främjare av finländsk bildning och deras omvärldsvillkor bör inte försvagas ytterligare genom extra sparbetning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men stryker 11 b §.

Helsingfors den 6 februari 2015

Ritva Elomaa /saf
Kimmo Kivelä /saf
Silvia Modig /vänst