

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om studiestöd och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om studiestöd och till vissa lagar som har samband med den (RP 171/2018 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Mikko Horko, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsråd Teijo Koljonen, Utbildningsstyrelsen
- chefsplanerare Ilpo Lahtinen, Folkpensionsanstalten
- specialsakkunnig Kyösti Värri, Finlands Kommunförbund
- expert Satu Ågren, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- ordförande Bicca Olin, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- utbildningschef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- expert på välbefinnande och social gemenskap Senni Moilanen, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- ordförande Alvar Euro, Finlands Gymnasistförbund rf
- vice ordförande Emmi Pentikäinen, Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- Folkpensionsanstalten
- Finlands studerandekårens förbund - SAMOK rf
- Finlands Föräldraförbund rf
- Finlands studentkårers förbund FSF rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om studiestöd, lagen om allmänt bostadsbidrag, lagen om militärunderstöd och lagen om utkomststöd.

Betänkande KuUB 11/2018 rd

I propositionen föreslås att studerande i gymnasieutbildning eller yrkesutbildning som är yngre än 20 år och är från en familj med små inkomster ska ha rätt till läromaterialstillägg till ett belopp på 46,80 euro i månaden. Rätt till läromaterialstillägg har enligt förslaget sådana studerande i åldern 17—19 år som bor hos sina föräldrar och får förhöjd studiepenning på grund av föräldrarnas små inkomster och som är 17 år och bor självständigt samt på motsvarande sätt studerande som är yngre än 17 år och är från en familj med små inkomster. Läromaterialstillägget ska inte beaktas som inkomst i bostadsbidraget, utkomststödet eller militärunderstödet. Dessutom föreslås att inkomstbegreppet gällande den studerandes föräldrar ändras så att man i stället för att beakta föräldrarnas nettoförvärvs- och kapitalinkomster enligt inkomstskattelagen ska beakta deras skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomster. Samtidigt höjs inkomstgränserna med cirka fem procent, så att behovsprövningen inte skärps.

Därtill föreslås att grunderna för fastställandet av stödtiden under läsåret för studerande i gymnasieutbildning förenhetligas med grunderna för fastställandet av stödtiden för studerande i yrkesutbildning, vilket innebär att stödtiden under läsåret för studerande i gymnasieutbildning förlängs med en månad. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

I propositionen ingår dessutom förslag till vissa andra ändringar av lagteknisk natur.

Lagarna avses huvudsakligen träda i kraft den 1 augusti 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Kulturutskottet konstaterar att propositionen har vunnit ett brett stöd vid utfrågningen av sakkunniga. Blygsamma tillgångar hos familjen får inte vara ett hinder för att avlägga studier på andra stadiet, och propositionen förbättrar de ekonomiska förutsättningarna för de yngre studerandena från familjer med små inkomster att genomföra gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Läromaterialstillägget täcker enligt propositionen under studietiden minst hälften av kostnaderna för en studerande i gymnasiet respektive alla kostnader för en studerande i yrkesutbildning.

I propositionen föreslås det att inkomstbegreppet gällande den studerandes föräldrar ändras så att man i stället för att beakta föräldrarnas nettoförvärvs- och kapitalinkomster enligt inkomstskattelagen ska beakta deras skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomster. Utskottet betonar att inkomstgränserna samtidigt föreslås bli höjda med cirka fem procent, så att behovsprövningen inte skärps.

Förslaget om att öka antalet stödmånader per läsår till tio månader i stället för tidigare nio månader ökar jämlikheten mellan studerande på andra stadiet och förbättrar de finansiella möjligheterna till gymnasiestudier i synnerhet för studerande från familjer med låga inkomster.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Betänkande KuUB 11/2018 rd

Målgruppen för läromaterialstillägget

Bestämmelser om rätt till läromaterialstillägg ska enligt förslaget ingå i 11 a § i lagen om studiestöd. En studerande som avlägger studier enligt 4 § 3 mom. 1, 2 eller 5 punkten i lagen om studiestöd eller deltar i utbildning enligt 4 a § har rätt till läromaterialstillägg. Den studerande ska då avlägga

- studier enligt lagen om yrkesutbildning (531/2017),
- gymnasieutbildning enligt gymnasielagen (629/1998) eller utbildning som förbereder in-
vandrare och personer med ett främmande språk som modersmål för gymnasieutbildning,
- yrkesutbildning som avses i 1 punkten och som någon annan myndighet än utbildnings-
myndigheterna har tillsyn över eller
- studier som inte står under offentlig tillsyn men som FPA har beviljat rätt till studiestöd
för. Ett villkor är i så fall bland annat att utbildningen motsvarar utbildning enligt lagen om yr-
kesutbildning och att dess syfte är avläggande av en examen eller en del av examen.

Utanför läromaterialstillägget faller högskoleutbildning och annan utbildning än den som avses i 1 eller 2 punkten vid folkhögskolor och idrottsutbildningscenter som avses i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) eller en utbildningscentral som avses i lagen om Sameområdets utbildningscentral (252/2010).

Vid utfrågningen av sakkunniga ifrågasattes behovet av att utesluta vissa studerande inom fritt bildningsarbete och grundläggande vuxenutbildning från stödet. Exempelvis de som studerar inom folkhögskolornas avgiftsbelagda utbildning kan inte få läromaterialstillägg medan studerande vid folkhögskolornas gymnasie- eller yrkesutbildning, som befinner sig i en likartad livssituation, kan få det.

Kulturutskottet konstaterar att det läromaterialstillägg som föreslås i propositionen har planerats uttryckligen för att främja avläggandet av gymnasie- eller yrkesexamen, och finansieringen har dimensionerats därefter. Utskottet föreslår inte att målgruppen för stödet ska utvidgas i detta sammanhang. Men utskottet inser att det med tanke på att förbättra de ungas studiefärdigheter och att förebygga utslagning är ytterst välkommet att stödja studierna också bland unga i samma åldersgrupp som inte studerar för examen på andra stadiet. Exempelvis inom folkhögskolornas allmänbildande utbildning kan man under ett år repetera skolämnen, studera specialområden och pröva på nya sätt att studera. På många av folkhögskolornas linjer förbereder man sig för fortsatta studier och avlägger studier inom den öppna högskolan, som kan vara till nytta vid senare universitetsstudier. Utbildningen är ofta avgiftsbelagd. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att i fortsättningen finna lösningar som stöder också dessa unga i deras studier.

Små tillgångar som villkor för stöd

Det finns undersökningar som visar att kostnader för studier på andra stadiet påverkar de ungas studieval. Enligt 2017 års ungdomsbarometer har 17 procent av de svarande gallrat i sina studiealternativ på grund av penningbrist. Av de svarande som saknar examen efter grundläggande utbildning uppger hela 42 procent att penningbrist har reducerat studiealternativen. Var tionde som avbrutit studierna uppger penningbrist som orsak till avbrottet.

Betänkande KuUB 11/2018 rd

Det föreslagna läromaterialstillägget som är 46,80 euro per månad riktas huvudsakligen till sådana studerande inom gymnasieutbildning och yrkesutbildning som är yngre än 20 år och är berättigade till förhöjd studiepenning på grund av familjens små inkomster. Även 17-åringar som inte har rätt till studiepenning kan få studiematerialstillägg, om deras föräldrar har små inkomster, vilket vill säga att deras årsinkomster är högst 41 100 euro.

I propositionen föreslås att läromaterialstillägget ska vara prioriterad inkomst, och att det därför inte har en reducerande verkan på utkomststöd, militärunderstöd och bostadsbidrag. Detta är ytterst viktigt, menar utskottet, för utan denna definition av prioriterade inkomster skulle läromaterialstillägget innebära att andra stöd skärs ned, vilket skulle leda till ökat tryck på kompletterande utkomststöd som finansieras av kommunerna. Den föreslagna lösningen bidrar också till att minska FPA:s och kommunernas administrativa arbete eftersom ett allt mindre antal av hushållen tvingas ansöka om kompletterande utkomststöd för att klara av läromaterialskostnaderna.

I ett sakkunnigytrande har det ansetts problematiskt med en inkomstgräns baserad på ett enda eurobelopp, då förmånen fås antingen till fullt belopp eller inte alls, om inkomstgränsen överskrids med så mycket som en enda euro. Systemet kan enligt yttrandet upplevas som orättvist och det kan bli ett negativt incitament för sysselsättning eller förvärv av extra inkomster.

Utskottet konstaterar att läromaterialstillägg beviljas enligt samma inkomstgräns som förhöjd studiepenning på grund av familjens små inkomster. Då riktas tillägget till alla mindre bemedlade på samma grunder. Kulturutskottet anser det inte ändamålsenligt att för läromaterialstillägget nu skapa en ny separat modell för inkomstgräns, som bidrar till att ytterligare komplicera beviljandet av stöd. Men i fortsättningen bör man överväga behovet av och möjligheterna att gradera inkomstgränserna för läromaterialstillägget.

När det gäller handläggningen av stödansökningarna vill kulturutskottet inskräpa vikten av individuell behandling och iakttagande av flexibilitet i enlighet med den sökandets behov av stöd. Utskottet konstaterar att i situationer där rätt till läromaterialstillägg saknas, men familjens ekonomiska situation ändå förutsätter stöd av samhället, är det fortfarande möjligt att få kompletterande utkomststöd. Enligt ett sakkunnigytrande är de unga ändå inte i en jämlik ställning i denna fråga. Det finns stora skillnader i kommunernas beslut om kompletterande utkomststöd för studiekostnader och dessutom är det inte säkert att informationen om rätten till stöd når de unga. Kulturutskottet ser det som ytterst angeläget att de unga och deras familjer erbjuds tillräckligt med information om möjligheter att finansiera studier på andra stadiet och även om möjligheter till utkomststöd.

Folkpensionsanstalten förutsätter för närvarande att studerande tar ut studielån till fullt belopp innan de kan få utkomststöd under studier. Samma regel gäller myndiga unga som studerar vid gymnasium och vid yrkesläroanstalter. Det är oskäligt att utgå ifrån att studerande från familjer med låga inkomster tvingas ta ut stora belopp i studielån bara för att slutföra andra stadiet.

Kulturutskottet förutsätter en utredning av kravet på att studerande på andra stadiet som kommer från familjer med låga inkomster är skyldiga att ta ut studielån innan de kan få utkomststöd. Ingen får drabbas av att studievägen bryts redan på andra stadiet på grund av penningbrist eller uttag av lån. *(Utskottets förslag till uttalande 1)*

Betänkande KuUB 11/2018 rd

Enligt utredning till utskottet är det nödvändigt att ändra inkomstbegreppet i fråga om föräldrarnas inkomst när inkomstregistret tas i bruk, och inkomstbegreppet förenhetligas med inkomstbegreppet för andra förmåner som till exempel bostadsbidraget. FPA kan utnyttja informationen i inkomstregistret när studiestödet verkställs. De skattepliktiga inkomsterna har alltid varit kriteriet för årsinkomster, också i fråga om studiestödstagarnas egna inkomster.

Utskottet konstaterar att reformen av inkomstbegreppet inte ska skärpa behovsprövningen. För att jämna ut reformens konsekvenser föreslås i propositionen att föräldrarnas inkomstgränser höjs med fem procent. Men vid utfrågningen av sakkunniga har det uttryckts oro över effekterna av det ändrade inkomstbegreppet exempelvis för företagarfamiljer.

Kulturutskottet ser det som nödvändigt att undervisnings- och kulturministeriet och FPA följer konsekvenserna av den ovan avsedda ändringen av inkomstbegreppet i olika familje- och beskattningssituationer för att säkerställa ett rättvist bemötande och ser till att den föreslagna ändringen på 5 procent i inkomstgränserna räcker till för att förhindra en skärpning av behovsprövningen.

Vissa utvecklingsbehov

I de sakkunnigyttanden som utskottet tagit del av ses propositionen som en i många avseenden behövlig mellanfas i vidareutvecklingen av situationen för studerande på andra stadiet med sikte på en helt avgiftsfri utbildning på detta stadium. I sakkunnigyttandena hänvisas till exempel från de övriga nordiska länderna och betonas att ingen ska behöva bekosta studier på andra stadiet med studielån. Ett medborgarinitiativ om avgiftsfri utbildning på andra stadiet för alla (MI 5/2018 rd) har lämnats till riksdagen. Initiativet har remitterats till kulturutskottet. Initiativet kommer att behandlas under innevarande valperiod.

Det har betonats att studerande inte bör avkrävas användning av studiestöd eller däri ingående studielån, om det inte finns möjligheter till sommarstudier. Studerande ska ha rätt till utkomststöd om det inte är möjligt att skaffa försörjning exempelvis genom sommararbete. Utskottet ser det som viktigt att gränssnittet mellan utkomststöd och studiestöd förblir tydlig och att myndighetsbesluten är överensstämmande.

I den föreslagna, rätt schematiska formen motsvarar läromaterialstillägget inte alla faktiska läromaterialskostnader och variationen är stor beroende på studieinriktning och utbildningsanordnare. Vissa utbildningsanordnare erbjuder sina studerande läromaterial helt avgiftsfritt, vissa delvis och vissa inte alls. Anskaffningar i anslutning till studierna förläggs också i allmänhet till början av studierna. Ett månatligt stöd går illa ihop med att kostnaderna koncentreras till vissa tidpunkter. Kulturutskottet inser problemen med periodisering av stödet i anslutning till att kostnaderna infaller vid vissa tider, men betonar också tydligheten i verkställandet av stödsystemet. De olika typer av flexibla sätt att finansiera inköp som står till buds, allt ifrån delbetalning till nya slags bokkonton för studerande, bidrar till att möjliggöra anskaffning av läromaterial redan med det föreslagna systemet.

Kulturutskottet vill betona att det utöver inriktade åtgärder ytterligare behövs nya lösningar som reducerar läromaterialskostnaderna för alla studerande. Det har understrukits i sakkunnigyttandena att det behövs ett nytänk som drar nytta av principerna för delningsekonomi. Som alternativ

Betänkande KuUB 11/2018 rd

eller parallell lösning jämfört med att äga kan läromaterial genom utnyttjande av digitalisering delas, lånas eller hyras effektivare än nu. I stället för dyra och kortlivade böcker bör man i tilltagande utsträckning utnyttja digitala material som snabbare kan uppdateras. Anskaffning, underhåll och utlåning av läromaterial kan anförtros läroanstaltens bibliotek på samma sätt som i högskolor. Utbildningsanordnare kan för närvarande ansöka om 4 miljoner euro för pilotprojekt genom vilka utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet vill ta fram metoder för rikstäckande användning för att sänka kostnaderna för yrkesutbildning och gymnasium för de studerande. Kulturutskottet betonar vikten av att på många olika sätt sänka läromaterialskostnaderna för alla studerande på andra stadiet. Pilotprojekt som skapar klarhet i detta är mycket välkomna.

Genom stöd för skolresor täcks en betydande del av kostnaderna för utbildningen på andra stadiet. Enligt ett sakkunnigyttrande har grunderna för beviljande av stöd för skolresor i synnerhet i och med reformen av yrkesutbildningen hållit jämna steg med de omställningar som skett i sättet att anordna utbildningen. Antalet dagar för närundervisning, distansstudier och inläring i arbete varierar numera periodvis och bara en del av resorna omfattas av rätten till stöd för skolresor. Läroavtalsutbildningen är ett hinder för att få stöd för skolresor, trots att de som studerar för grundexamen i dag under pågående utbildning kan övergå till läroavtalsutbildning och tillbaka. Kulturutskottet talar för att stödet för skolresor ska utvecklas till att motsvara de förändrade sätten att anordna utbildning.

Vid beviljande av stöd för skolresor bestäms boendet enligt lagen om hemkommun (201/1994, officiell adressuppgift och/eller faktisk bostadsort). Enligt lagen kan man bara ha en adress. Det uppstår inga problem om den studerandes zonbaserade biljett täcker båda föräldrarnas bostadsort. Det största problemet uppstår enligt utredning av att den studerande bor hos bägge föräldrarna så lite att han eller hon inte kan anses resa från någondera regelbundet så som lagen förutsätter. Utskottet konstaterar att också problem med att alternera boendet veckovis kräver ändringar i grunderna för beviljande av stöd för skolresor.

Uppföljning av reformen

Kulturutskottet ser det som synnerligen angeläget att unga inte tvingas välja orten för utbildning på andra stadiet utifrån familjens tillgångar. Den aktuella propositionen bidrar till att förbättra läget på denna punkt. Utskottet understryker vikten av en fungerande reform och av att följa upp alla dess effekter. På grund av den föreslagna reformen och andra motsvarande redan genomförda delreformer anser utskottet att det också är mycket viktigt att studiestödslagets sammantagna funktion och tydlighet granskas separat och att behovet av en total översyn av lagen utreds. Kulturutskottet föreslår ett uttalande i frågan. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1, 2, 3 och 4 i proposition RP 171/2018 rd utan ändringar.

Betänkande KuUB 11/2018 rd

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att det görs en utredning av kravet på att studerande på andra stadiet som kommer från familjer med låga inkomster är skyldiga att ta ut studielån innan de kan få utkomststöd. Ingen får råka ut för att studievägen bryts redan på andra stadiet på grund av penningbrist eller uttag av lån.*
2. *Riksdagen förutsätter att ministeriet följer hur bestämmelserna om läromaterialstillägget sammantaget fungerar och vilka konsekvenser de får och lämnar en utredning om detta och om behovet av en total översyn av lagen om studiestöd till riksdagen 2021.*

Helsingfors 20.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sari Multala saml
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Jani Toivola gröna
medlem Raija Vahasalo saml
ersättare Hanna-Leena Mattila cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.