

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 51/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för ar- betslösa, lagen om vuxenutbildningsstöd och la- gen om alterneringsledighet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om vuxenutbildningsstöd och lagen om alterneringsledighet (RP 195/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (AjUU 23/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Esko Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Timo Meling, arbetsministeriet
- chef för juridiska ärenden Aino Lassila, Pensionsskyddscentralen
- jurist Olli Häkkinen, Folkpensionsanstalten
- vice verkställande direktör Anja Laatonen, Utbildningsfonden
- ombudsman Juhani Talonen, Arbetslöshetskassornas Samorganisation
- jurist Jarmo Pätäri, Akava r.f.
- specialrådgivare Johan Åström, Finlands Närliv
- socialpolitisk expert Petri Mustakallio, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- arbetsmarknadsombud Merja Hirvonen, Förtagarna i Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om vuxenutbildningsstöd och lagen om alterneringsledighet. Tiden i arbete som är ett villkor för förhöjd förtjänstdel, grunddagpenningens förhöjningsdel, rätt till tilläggsdagar, förhöjd inkomstrelaterad dagpenning för tilläggsdagar, utbildningsdagpenning, vuxenutbildningsstöd och alterne-

ringsledighet ska bestämmas på grundval av de inkomster som omfattas av arbetspensionslagarna. I villkoren för tillägg för sysselsättningsplan stryks hänvisningen till arbete som omfattas av pensionsförsäkring. Propositionen beror på de ändringar i arbetspensionslagstiftningen som träder i kraft vid ingången av år 2007.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med propositionen är att ändra metoden för att beräkna tiden i arbete som är ett villkor för arbetslöshets-, vuxenutbildnings- och alterneringsledighetsförmånerna så att det utgår från inkomsterna. Till följd av arbetspensionsreformen förändras praxis med att registrera tiden i arbete så att det inte längre är tiden som registreras utan inkomsterna. Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att de föreslagna tekniska ändringarna i metoden för att beräkna förmånerna är nödvändiga på grund av ändringarna i pensionslagstiftningen. Ändringarna betyder samtidigt att räknesättet blir mer komplicerat och för den sökande gör reformen åtminstone ingenting för att klarlägga lagstiftningen.

Genom propositionen vill regeringen ändra räknemetoden så att den inte kommer åt att inverka på de nuvarande förmånsvillkoren. När det gäller förmåner vid arbetslöshet och alterneringsledighet omvandlas inkomsterna till tid i arbete genom att årsinkomsten delas med talet 423, som svarar mot den lägsta månadsinkomst som uppfyller arbetsvillkoret. För vuxenutbildningsstödet föreslås divisorn 940. Regeringen konstaterar att räknemetoden inte förväntas inverka i nämnvärd omfattning på antalet stödmottagare, även om det går att tjäna in mer tid i arbete genom tidsbestämt arbete. I APL- och KoPL-branscherna och i vissa deltidsarbeten blir intjäningen långsammare, men enligt propositionen är förändringen inte särskilt stor.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår i sitt utlåtande att divisorn för vuxenutbildningsstöd ska vara 423 euro precis som i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om alterneringsledighet. Alternativt ska tiden i arbete på yrkande av sökanden själv beräknas enligt de verkliga tiderna i arbete.

Social- och hälsovårdsutskottet noterar att den tekniska ändringen i räknemetoden oundvikligen för med sig vissa mindre förändringar i villkoren för att få förmånen. För vuxenutbildningsstöd krävs klart kortare tid i arbete än för de övriga förmånerna. Den inkomstbaserade räk-

nemetoden för tid i arbete är desto mindre precist ju kortare tider det är fråga om. För att villkoren för förmånen inte ska förändras i väsentlig grad har man stannat för en högre divisor för vuxenutbildningsstödet.

Med den modell som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för fram berättigas en stor grupp anställda till stöd som enligt den gällande lagen inte skulle ha tjänat in tillräckligt med tid i arbete för att få stöd. Om en lägre divisor används för vuxenutbildningsstöd betyder det att arbetsvillkoret förkortas generellt. Villkoret förkortades för fyra månader sedan från tio till fem år. Ett kortare villkor än så har inte krävts i de ställningstaganden av arbetslivs- och jämställdhetsutskottet eller kulturutskottet som det refererats till och behovet av ett kortare arbetsvillkor kommenteras inte heller i föreliggande proposition, som är teknisk till sin karaktär. Social- och hälsovårdsutskottet anser att det behövs erfarenheter av effekterna av den reform som trätt i kraft den 1 augusti 2006 innan man överväger en eventuell förkortning av arbetsvillkoret för vuxenutbildningsstöd.

Reformen förbättrar klart de deltidsanställdas villkor i fråga om alla förmånerna i propositionen, som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar i sitt utlåtande. Social- och hälsovårdsutskottet understryker att propositionen i det stora hela förbättrar speciellt kvinnors villkor, eftersom det oftast är kvinnor som har deltidsanställningar. Men enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet slår de negativa konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i villkoren för vuxenutbildningsstöd hårdare mot kvinnor, som oftare än män har lågavlönat deltidsarbete. Som exempel nämner utskottet läder- och skoindustrin och trädgårdsbranschen. Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att de visstidsanställda heltidsarbetandes villkor i motsvarande branscher förbättras genom att de kan samla på sig ett år arbetshistoria med omkring sex månaders arbete. I trädgårdsbranschen, som tagits som exempel, spelar det här en verklig roll på grund av det säsongbetonade arbetet. Dessutom bör det noteras

att det i stor utsträckning är samma anställda som har olika slag av atypiska anställningar, som tidsbestämt heltids- och deltidsarbete. Om förmånen tjänas in snabbare utifrån tidsbestämt heltidsarbete kompenserar det i många fall det att förmånen eventuellt tjänas in långsammare i deltidsarbete.

Det är svårt att göra en exakt bedömning av hur stor förändringen för de deltidsanställda kan bli. Enligt utbildningsfondens statistik för 2005 var den inkomst som låg till grund för utbildningsstödet för omkring tre procent av sökandena mindre än enligt den föreslagna divisorn 930 euro. Inkomsterna talar emellertid inte om hurdant arbete den som sökt in till utbildning haft före utbildningen. Ledigheter utan lön kan t.ex. dra ner inkomstnivån. I inkomsterna har hittills inte heller beaktats semesterpenningar eller semesterpremier, men de vägs in i den nya räkneметoden.

Den förändrade räkneметoden inverkar på arbetsvillkoret först i fråga om den tid som beräknas från början av 2007 och effekterna kommer fram stegvis. Regeringen konstaterar i motiveeringen till sin proposition att reformens effekter

kommer att följas upp senast tre år efter det att lagen har trätt i kraft. Social- och hälsovårdsutskottet ser det som mycket viktigt att det följs upp hur reformen genomförs och särskilt att effekterna för dem som har atypiska anställningar utvärderas.

Enligt utredning till social- och hälsovårdsutskottet ska det följas upp hur vuxenutbildningsstödet och hela systemet med vuxenutbildningsstöd fungerar under nästa regeringsperiod. Ett utvecklingsmål är att göra utbildningen mer jämlik genom att främja utbildningsmöjligheterna för dem som arbetar i atypiska anställningar. Social- och hälsovårdsutskottet menar att villkoren för vuxenutbildningsstöd och frågan om intjäningsprincipen alls är lämplig för hela stödsystemet bör bedömas på nytt i samband med utredningen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 5 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Pehr Löfv /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd
Paula Risikko /saml

Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänt
Tuula Väättäinen /sd
ers. Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION

Motivering

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anförde bland annat följande i sitt utlåtande (AjUU 23/2006 rd):

"Regeringen motiverar en högre divisor för vuxenutbildningsstödet med att intjäningstiden är kort jämfört med andra förmåner och den bestäms utifrån tiden i arbete. Den föreslagna divisorn 940 svarar mot minimilönen för heltidsarbete som omfattas av arbetsvillkoret.

För vuxenutbildningsstöd krävs minst 5 år av tidigare förvärvsaktivitet. Om förslaget går igenom betyder det att lågavlönade deltidsanställda samlar på sig arbetshistoria långsammare än hittills. Med kollektivavtalsenliga löner intjänas t.ex. i läder- och skotindustribranschen 10 månader för deltidsarbete under ett helt år och i trädgårdsarbete 9 månader, om arbetet är 50 procent av heltidsarbetet. Därmed skulle det ta 6 år för en deltidsanställd med kollektivavtalsenlig minimilön i läder- och skoindustribranschen att få rätt till vuxenutbildningsstöd och 6,7 år i trädgårdsbranschen. För dem som har fortlöpande lågavlönat deltidsarbete betyder lagförslaget alltså klart skärpta villkor för att få förmånen.

Utskottet noterar att de negativa konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i villkoren för vuxenutbildningsstöd slår hårdare mot kvinnor, som oftare än män har lågavlönat deltidsarbete. Många av dem skulle hellre ha heltidsarbete om sådant stod till buds. I många fall har de bara grundläggande utbildning och de ser utbildningen som en väg att avsevärt förbättra sina villkor på arbetsmarknaden. Att uppmuntra dem att gå på utbildning skulle ligga i linje med ambitionerna på ett kunskapslyft i regeringsprogrammet och främja tillgången på yrkesskicklig arbetskraft.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har behandlat arbetsvillkoret och vuxenutbildningsstödet ett betänkande 2003 (AjUB 6/2003 rd). Kulturutskottet påpekade i sitt utlåtande i saken att det krävs 10 år ute i arbetslivet för att få vuxen-

utbildningsstöd, om stödperioden börjar före den 1 augusti 2006 och 5 år, om stödperioden börjar efter den 1 augusti 2006. Kulturutskottet hänvisade till en rapport från den parlamentariska vuxenutbildningsarbetsgruppen (OPM:n työryhmien muistioita 3:2002, med svensk resumé) och föreslog att Kunskapslyftet ska ges bättre genomslagskraft genom att kravet på arbetshistoria kortas ner. Kulturutskottet föreslog att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet överväger om det kunde gå att tidigarelägga en förkortning av kravet på arbetshistoria. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet omfattade kulturutskottets syn att kravet på arbetshistoria behöver kortas ner och ansåg att regeringen tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna skyndsamt bör utreda om ändringen kan tidigareläggas. I sitt betänkande underströk utskottet att det viktigaste incitamentet för att vuxna ska studera är att de har sin ekonomi tryggad och att de som har den sämsta utbildningen ska ha möjlighet att gå på utbildning.

Med hänvisning till det som utskottet sagt om behovet av att korta ner arbetsvillkoret för vuxenutbildningsstöd anser det sig inte kunna omfatta regeringens förslag att talet 940 används som divisor för att beräkna arbetsvillkoret för vuxenutbildningsstöd. Om förslaget går igenom urholkar det framför allt lågavlönade deltidsanställda kvinnors möjligheter att studera med vuxenutbildningsstöd. Utskottet föreslår för social- och hälsovårdsutskottet att lagförslaget ändras så att divisorn för vuxenutbildningsstöd är densamma som i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om altheringsledighet.

Om det anses att divisorn inte kan bli densamma som i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om altheringsledighet måste de lågavlönade deltidsanställdas villkor nödvändigt tryggas genom en undantagsbestämmelse. Den kan tas in som ett särskilt moment i 7 § i det andra lagförslaget och lyda t.ex. på följande sätt: "Utan hinder av 1 och 2 mom. kan sökandens tid

i arbete på yrkande av sökanden själv beräknas enligt de verkliga tiderna i arbete, om de kan utredas på ett tillförlitligt sätt utifrån de intyg eller annat material som sökanden lämnat in".

Utifrån det ovan sagda föreslog vi i utskottet att arbetsvillkoret för vuxenutbildningsstöd förkortas genom att divisorn ändras till 423. Tyvärr var en majoritet i utskottet emot oss. Det betyder att inte minst lågavlönade kvinnor får sämre möjligheter till vuxenutbildningsstöd.

Majoriteten i utskottet konstaterade i sitt betänkande att "arbetsvillkoret förkortades först för fyra månader sedan från tio till fem år. Varken arbetslivs- och jämställdhetsutskottet eller kulturutskottet kräver i sina utlåtanden ett kortare arbetsvillkor än så och behovet har inte ens bedömts i regeringens tekniska proposition". Men det är inget argument för en större divisor för vuxenutbildningsstödet, eftersom vårt förslag till divisor för 423 dagar inte förkortar intjäningstiden enligt den "gamla" metoden till under fem år.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslagen godkänns i enlighet med betänkandet, men 7 § i lagförslag 2 med följande ändringar:

Lagförslag 2

7 §

Vuxenutbildningsstödet intjänningstid

(1 mom. som i ShUB)

Antalet arbetade månader fås genom att inkomsten under respektive kalenderår divideras med talet 423. Kvoten för ett kalenderår avrundas nedåt till närmaste hela tal, som kan vara högst 12. Kvoterna för de olika åren räknas samman.

(3 och 4 mom. som i ShUB)

Helsingfors den 5 december 2006

Erkki Virtanen /vänst
Osmo Soininvaara /gröna
Leena Rauhala /kd

Paula Risikko /saml
Raija Vahasalo /saml