

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2000 rd

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

Till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2000 regeringens proposition med förslag till lag om vuxenutbildningsstöd och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 150/2000 rd) till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultative tjänstemannen Leena Koskinen, undervisningsministeriet
- generalsekreterare Matti Ropponen, Vuxenutbildningsrådet
- vice verkställande direktör Aune Brotherus-Kettunen, Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt

- arbetskrafts- och utbildningspolitiske sekreteraren Heikki Liede, Akava r.f.
- verksamhetsledare Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- ombudsman, vicehäradshövding Riitta Wärn, Servicearbetsgivarna rf
- arbetskrafts- och utbildningspolitiske sekreteraren Jari-Pekka Jyrkänne, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- utbildningspolitiske ombudsmannen Heikki Suomalainen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- utbildnings- och arbetskraftspolitiska rådgivaren Leila Kurki, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- utbildningssekreterare Tuula Pitkänen, Hälsovårdens Fackorganisation Tehy rf
- utbildningssekreterare Mervi Tolonen, Socialarbetarnas Förbund rf
- styrelseordföranden Jukka Mäkelä, Omaehtöisen työllistymisen tuki ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det skall stiftas en lag om vuxenutbildningsstöd. Vuxenutbildningsstödet och statsborgen för studielån i anslutning därtill skall stödja förvärvsarbetande löntagares

och företagares frivilliga yrkesutbildning. Förslaget utgör den tredje etappen i systemet med utbildningsförsäkring, vilket syftar till att ge dem som varit länge i arbetslivet möjlighet att

under vissa förutsättningar få bättre utkomstskydd under studietiden än för närvarande.

Enligt propositionen skall vuxenutbildningsstöd beviljas för yrkesutbildning eller utbildning som förbättrar yrkesskickligheten och som ordnas vid en läroanstalt som står under offentlig tillsyn. Efter en övergångsperiod skall stödet ersätta vuxenstudiepenningen och det yrkesutbildningsbidrag som beviljas av utbildnings- och avgångsbidragsfonden. För att vuxenutbildningsstöd skall beviljas förutsätts frånvaro från förvärvsarbete, antingen i form av studieledighet eller någon annan ledighet som överenskommits med arbetsgivaren samt inkomstbortfall under utbildningstiden. Rätten till utkomstskydd under utbildningstiden bör basera sig på intjänande så att varje arbetsmånad och betalning av försäkringspremierna ökar den disponibla stödperioden för vuxenutbildningsstödet med 0,8 dagar. Vissa familjepolitiska ledigheter och perioder av arbetsoförmåga skall vara jämförliga med tid i arbete. Berättigad till vuxenutbildningsstöd är den vars företagsverksamhet eller anställningsförhållande i huvudsyssla till samma arbetsgivare i en eller flera perioder har varat minst ett år och vars arbetshistoria omfattar minst fem år. Under en övergångsperiod fram till den 31 juli 2006 förutsätts dock att arbetshistorien omfattar minst tio år. Stödttid intjänas också av den förväntade kalkylerade karriären fram till 60 års åldern. För att denna tid skall kunna användas på förhand måste arbetshistorien omfatta minst tio år innan utbildningen inleds.

Utbildningsstödet belopp skall basera sig på sökandens stadigvarande förtjänstnivå, som fastställs på basis av förtjänsterna före stödperioden under sammanlagt ett års tid. Det föreslås att stödets grunddel skall uppgå till 440 euro (ca 2 600 mark) per månad, och dessutom beviljas en förtjänstdel på 20 procent av förtjänsterna upp till 2 700 euro (ca 16 000 mark) och för den överskjutande delen 15 procent. Till företagare betalas endast grunddelen. Förmånen är skattepliktig inkomst. Den som får vuxenutbildningsstöd beviljas också statsborgen för studielån.

Vuxenutbildningsstödet beviljas av utbildnings- och avgångsbidragsfonden och statsborgen för studielån beviljas av Folkpensionsanstalten. Grunddelen finansieras med statsmedel och förtjänstdelen med de obligatoriska arbetslöshetsförsäkringspremier som uppbärs hos arbetsgivarna och arbetstagarna och som handhas av arbetslöshetsförsäkringsfonden.

I lagen om studiestöd, lagen om utbildnings- och avgångsbidragsfonden, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmånen och i lagen om pension för arbetstagare föreslås ändringar som föranleds av vuxenutbildningsstödet och samordningen av det.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2001. Vuxenutbildningsstöd skall betalas för yrkesutbildning från och med den 1 augusti 2001.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Propositionen har som mål att stödja förvärvsarbete löntagares och företagares frivilliga yrkesutbildning som en del av det så kallade utbildningsförsäkringssystemet. Avsikten är att de som varit länge med i arbetslivet skall få bättre utkomstskydd under studietiden.

Utskottet hänvisar till planen för utveckling av utbildning och forskning åren 1999—2004, som statsrådet godkände 29.12.1999. Enligt pla-

nen är en lösning på de kunskapsbehov ändringarna i arbetslivet medför en central vuxenutbildningsuppgift med avseende på de 2,5 miljoner personer som ingår i arbetskraften. Detta för att den yrkesinriktade flexibilitet och rörlighet, som är nödvändig på grund av ändringarna i arbetslivet, skall kunna tryggas. Samhällsutvecklingen och kraven i arbetslivet förutsätter att en hög yrkesskicklighet upprätthålls och förvärvas under hela den arbetsföra åldern. En vuxen person är

efter studierna under ungdomsåren nästan 40 år i arbetslivet och strävan är att denna tid ytterligare förlängs. De snabba förändringarna och tekniseringen i arbetslivet har bland annat redan lett till att bara få klarar sig i arbetet utan studier. Med stigande arbetstakt framhävs också de problem som anknyter till att orka i arbetet. Av den orsaken är det viktigt att förbättra medborgarnas möjligheter att i enlighet med sina egna ambitioner förvärva frivillig vuxenutbildning som lämpar sig för den egna livssituationen.

Ett system som är klarare och tidsmässigt mera bestående än det nuvarande eftersträvas också. Systemen för utkomstskydd för vuxna under utbildningstiden har utformats under olika tider och utgående från olika behov och är därför oenhetliga och delvis överlappande och sålunda oklara för en vuxenstuderande. De ändringar som föreslås i propositionen gör det lättare för vuxna att söka sig till studier. Långsiktighet och bättre godtagbarhet än de nuvarande systemen eftersträvas genom att de nuvarande stödformerna för frivillig yrkesinriktad vuxenutbildning stegvis sammanförs och genom att även vissa principer för s.k. kontomodell tas in i systemet. Det viktigaste nya draget i förslaget är att rätten till utkomstskydd intjänas på basis av de egna arbetsåren livet ut. Enligt utskottets åsikt måste kontomodellens funktionsduglighet likväl följas upp. För att undvika oklarheter är det också viktigt att modellens natur klargörs för de studerande.

Utskottet anser det också positivt att de ändringar regeringen föreslår för sin del även förbättrar småföretagarnas och deras personals möjlighet att söka sig till frivillig utbildning.

Tidsbundna och andra tillfälliga anställningsförhållanden

Syftet med vuxenutbildningsförmånerna är att stödja studier som bedrivs av personer i arbete. Ett villkor för stöd är därför att löntagaren har ett heltidsarbets-, tjänste- eller annat anställningsförhållande i kraft under utbildningstiden. Med ett anställningsförhållande på heltid avses ett enskilt arbets-, tjänste- eller annat motsvarande an-

ställningsförhållande som ger den huvudsakliga utkomsten.

Enligt bestämmelserna i propositionen är ett vilande arbetsförhållande ett villkor för vuxenutbildningsstöd oberoende av den intjänade rätten till stöd. Då ett tidsbundet arbetsförhållande upphör har arbetstagaren sålunda ingen möjlighet att flexibelt gå över till utbildning.

Att personer i tidsbundna arbetsförhållanden inte får rätt till det frivilliga vuxenutbildningsstödet till personer i arbete har motiverats med att de har möjlighet att utnyttja utbildningsförsäkringssystemet för arbetslösa. Situationen för dem som arbetar i tidsbundna arbetsförhållanden blir problematisk på grund av att arbetslösheten måste pågå minst fyra månader under de 12 månader som föregår studierna innan den arbetslösa kan omfattas av utbildningsförsäkringssystemet för arbetslösa. För att bli delaktig av utbildningsstöd måste den som står i ett tidsbundet anställningsförhållande bli arbetslös, vilket kan ha en passiverande inverkan med avseende på arbetsmarknaden.

Utskottet fäster även uppmärksamhet vid att det i arbetslivet i Finland av olika orsaker förekommer allt fler tillfälliga anställningsförhållanden. Dylika personers möjligheter till utbildning borde också vara så flexibla som möjligt.

Intjäningstiden för vuxenutbildningsstöd

För att vuxenutbildningsstöd skall beviljas förutsätts en viss intjäningstid för vuxenutbildningsstödet, vilken baserar sig på tidigare pensionsförsäkrat förvärvsarbete och vissa med förvärvsarbete jämförliga situationer, det vill säga den s.k. arbetshistorien. Kravet på arbetshistoria graderas så att det vid ikraftträdandet förutsätts en arbetshistoria på minst tio år och för stödperioder som inleds den 1 augusti 2006 eller senare en arbetshistoria på fem år. I början riktas stödet således bara till dem som varit en längre tid på arbetsmarknaden.

Avsikten är att var och en skall kunna studera i ungefär ett och ett halvt års tid med stöd av den rätt till utkomststöd som intjänas under karriären som helhet. Tiden kunde periodiseras på ett smidigt sätt, vilket gör det möjligt att samordna

arbete och studier bättre än för närvarande. En arbetsmånad innebär att 0,8 stöddagar intjänas och på motsvarande sätt innebär tio månader 8 dagar. Tio intjäningsår berättigar då till stöd som motsvarar ca 4,5 månader.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att en 10 års arbetshistoria under en övergångsperiod på flera år kan vara problematisk med avseende på de mål som ställts för antalet personer som anlitat vuxenutbildningsstödet i synnerhet med beaktande av att då lagen träder i kraft slopas samtidigt det nuvarande systemet för vuxenutbildningsstöd, som givit hela den vuxna befolkningen en vidsträckt möjlighet att börja studera efter fyllda 30 år. Kravet på arbetshistoria under övergångstiden kan bli ett hinder för yngre vuxna att söka sig till frivillig utbildning under övergångstiden. Utskottet understryker att mottagarna av det nuvarande vuxenutbildningsstödet till stor del har hört till just dessa åldersklasser.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid de missförhållanden som förekommit i utbildningsförsäkringens tidigare skeden. I systemets andra skede var målet att ungefär 10 000 studerande skulle delta i utbildningen. En utredning visar dock att fram till utgången av februari 2000 hade cirka 2 600 personer utnyttjat utbildningsdagpenningen för arbetslösa. Av dem var en procent i åldern 25—29 år, 11 procent i åldern 30—34 år, 56 procent i åldern 35—44 år och 19 procent i åldern 45—49 år. Åldersstrukturen visar att det anspråkslösa antalet personer i de yngre åldersklasserna berodde på de stränga kriterierna gällande arbetshistoria och andra kriterier som anknyter till systemet. För att det nya systemet också i praktiken skall tjäna de i arbetslivet varande personernas behov av att förvärva frivillig utbildning i enlighet med sina egna mål fäster utskottet uppmärksamhet vid följande kriterier som ingår i förslaget.

Utskottet har utrett en förkortning av intjäningstiden under övergångsperioden till t.ex. 8 år. Som en riktgivande uppskattning av kostnadsinverkningarna har för utskottet framlagts att kostnadsökningarna vore 10 miljoner mark år 2001, 30 miljoner mark år 2002 och 50—60 miljoner mark under åren 2003—2005.

Utskottet har tidigare i sina utlåtanden om utbildningsförsäkringen fäst uppmärksamhet vid att familjepolitiska förmåner måste beaktas då intjäningstiden beräknas. Utskottet understryker att då familjepolitiska förmåner beaktas får det inte finnas sådana begränsningar som gör det svårare för föräldrarna att upprätthålla yrkesskickligheten eller låta utbilda sig.

Enligt utskottets åsikt är det också viktigt att utreda om de bestämmelser, som gäller beaktande av invaliditetstid orsakad av sjukdom, lyte eller skada i intjäningstiden, är rättvisa och jämlika.

Slutsatser med anledning av den allmänna motiveringen

Med beaktande av de kultur- och utbildningspolitiska utgångspunkterna är utskottet bekymrat över om det föreslagna systemet blir fungerande och ändamålsenligt. Därför anser kulturutskottet att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet med beaktande av helheten ytterligare bör

— pröva om det för upprätthållande av arbetstagarens yrkesskicklighet är ändamålsenligt att föreskriva om möjlighet att gå över till utbildning som berättigar till vuxenutbildningsstöd då ett tidsbundet arbetsförhållande upphör,

— pröva om kravet på 10 års arbetshistoria under övergångstiden är ändamålsenligt och

— utreda om bestämmelserna angående beaktande av moderskaps- och föräldrapenningsperioder blir problematiska med avseende på föräldrarnas utbildningsmöjligheter.

Detaljmotivering

1. Lag om vuxenutbildningsstöd

6 §. Utbildning som berättigar till vuxenutbildningsstöd

I 6 § vuxenutbildningslagen föreslås bestämmelser om utbildning som berättigar till vuxenut-

bildningsstöd. Definitionen på utbildning som berättigar till stödet utgår från att de sökande skall erbjudas möjligheter att träffa val inom den utbildningshelhet som främjar de vuxnas yrkes-skicklighet. Valmöjligheten ökar motivationen hos den som söker sig till utbildning och stöder därmed även en bundenhet till studierna. I motiveringen till regeringens proposition behandlas den yrkesinriktade utbildning som ordnas av läroanstalterna för fritt bildningsarbete. I motiveringen konstateras därtill att alla läroanstalter inom det fria bildningsarbetet enligt den nya utbildningslagstiftningen också har tillstånd att ordna yrkesinriktad tilläggsutbildning. I motiveringen konstateras vidare att läroanstalter inom fritt bildningsarbete således har både ett utbildningsutbud som i vidare bemärkelse motsvarar kunskapsbehovet hos dem som använder vuxenutbildningsstöd (t.ex. språkutbildning och utbildning som syftar till att höja det datatekniska kunnandet) och sådan specialkompetens som behövs för att ordna utbildning lämpad för mindre grupper, t.ex. de som har en sämre grundutbildning. I propositionen ingår likväl inte utbildning i enlighet med lagen om fritt bildningsarbete. En stor del av den utbildning som ordnas av läroanstalterna inom fritt bildningsarbete berättigar därför till det nya vuxenutbildningsstödet med stöd av andra lagar. När det gäller språkstudier har särskilt föreskrivits att de med stöd av 6 § 2 mom. omfattas av lagen när de har ordnats så som avses i 1 mom. nämnda paragraf och utvecklar eller kompletterar den sökandes yrkes-skicklighet. För att undvika tolkningsproblem och för att utbildningsutbudet hos läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet heltäckande skall omfattas av lagen anser utskottet likväl att ett omnämnande om detta bör fogas till 1 mom. 1 punkten i paragrafen. Av den orsaken bör 6 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget ändras på följande sätt:

1) sådan utbildning inom undervisningsministeriets verksamhetsområde som avses i lagen om yrkesutbildning (630/1998), lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998), lagen om yrkes-högskolestudier (255/1995) (*utesl.*), uni-

versitetslagen (645/1997) och i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) och som leder till yrkesinriktad grundexamen, yrkesexamen, specialyrkesexamen eller examen som avläggs vid universitet eller yrkeshögskolor, för avläggande av delar av de examina som avses ovan eller som är tilläggs- eller fortbildning enligt nämnda lagar,

6 § nytt 3 mom. *Utbildning i enlighet med utbildningslagstiftningen i landskapet Åland*

Regeringens proposition med förslag till lag om vuxenutbildningsstöd har formulerats så att utbildning i enlighet med utbildningslagstiftningen i landskapet Åland svårigen kunde tolkas som utbildning som berättigar till stöd.

Därför borde till 6 § i det första lagförslaget fogas ett 3 mom. som följer:

Vuxenutbildningsstöd kan även beviljas för studier på Åland motsvarande i 1 och 2 mom. avsedda studier. (Nytt 3 mom.)

2. Lag om ändring av lagen om studiestöd

Folkpensionsanstalten har börjat göra sådana ändringar i databehandlingssystemet för studiestöd som har anknytning till vuxenutbildningsstödet ikraftträdande. I samband med en utredning från undervisningsministeriet har det uppdragats att det finns behov av att göra preciseringar i lagen om studiestöd för att underlätta verkställigheten. Det är fråga om situationer där den som söker vuxenutbildningsstöd också söker statsborgen för studielån. Antalet sökande av studielån uppskattas bli mycket lågt.

Med anledning av förenämnda föreslår utskottet ändringar i 6 och 15 § i lagförslaget. Efter preciseringarna behöver folkpensionsanstalten inte särskilt pröva om utbildningen uppfyller studiestödsvillkoren. Samtidigt undviks situationer där statsborgen inte kan beviljas den som söker utbildningsstöd, eftersom studierna inte berättigar till studiestöd (t.ex. gymnasieutbildning för vuxna och studier vid öppet universitet).

6 § 2 mom. lagen om studiestöd bör korrigeras på följande sätt:

(1 mom. som i RP)

En studerande som får vuxenutbildningsstöd *under minst två månader utan avbrott* har dock rätt att få statsborgen för studielån.

15 §. Statsborgen för studielån. Till 15 § lagen om studiestöd bör fogas ett nytt 5 mom.:

(1 mom. som i RP)

Den som får vuxenutbildningsstöd kan beviljas statsborgen även för andra studier än sådana som avses i 4 § lagen om studiestöd. (Nytt 5 mom.)

23 §. Ansökan om och beviljande av studiestöd. I beredningens slutskede hade 19 § lagen om vuxenutbildningsstöd ändrats så att det hade kunnat uppstå situationer, där statsborgen inte

hade kunnat beviljas för den tid för vilken vuxenutbildningsstöd beviljats. För dem som söker stöd vore detta en besvärlig bestämmelse. Därför bör 23 § 2 mom. lagen om studiestöd ändras på följande sätt:

Studiestöd beviljas tidigast från ingången av den månad då ansökan har inlämnats. *Den som får vuxenutbildningsstöd kan dock beviljas statsborgen räknat från ingången av den månad som föregår ansökningsmånaden.*

Utlåtande

Kulturutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet

att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet bör beakta vad som ovan framförts.

Helsingfors den 16 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Kaarina Dromberg /saml
Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Inkeri Kerola /cent
Irina Krohn /gröna
Margareta Pietikäinen /sv

Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /kf
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd
Irja Tulonen /saml
Unto Valpas /vänt
Pia Viitanen /sd
ers. Leena-Kaisa Harkimo /saml.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Marjo Hakkila.