

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om slopande av vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och altheringsledigheten

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om slopande av vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och altheringsledigheten (RP 8/2024 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat

- åtgärdsmotion AM 21/2023 rd Fatim Diarra gröna m.fl. Åtgärdsmotion om att börja utveckla vuxenutbildningsstödet.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 13/2024 rd
- kulturutskottet KuUU 3/2024 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 3/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Eeva Vartio, social- och hälsovårdsministeriet
- statssekreterare Laura Rissanen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Anna Toni, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Juuso Mäkinen, finansministeriet
- undervisningsråd Petri Haltia, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Janne Savolainen, undervisnings- och kulturministeriet
- chef för utbildnings- och sysselsättningsfrågor Mikko Heinikoski, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- utbildningspolitisk expert Riina Nousiainen, STTK rf
- ledande expert Miika Sahamies, Akava ry
- ledande expert Mirja Hannula, Finlands näringsliv rf

Betänkande AjUB 5/2024 rd

- chef för arbetsmarknadsärenden Harri Hellstén, Företagarna i Finland rf
- förhandlingsdirektör Anna Kukka, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- direktör Tuulikki Saari, Sysselsättningsfonden
- forskningshandledare Hannu Karhunen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- professor Toomas Kotkas
- professor Olli Mäenpää
- professor Roope Uusitalo
- forskningsprofessor (emeritus) Jukka Vuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Folkpensionsanstalten
- Jämställdhetsombudsmannens byrå
- Nylands arbets- och näringsbyrå
- Delegationen för jämställdhetsärenden
- Arbetsgrupp för att utveckla metoder för kontinuerligt lärande vid sidan av arbetet
- Räddningsinstitutet
- Etelä-Savon ammattiopisto, S:t Michel
- Servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning
- Helsingfors stad
- Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
- Finlands Kommunförbund
- Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- Elinkeinoelämän Oppilaitokset EOL ry
- Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry
- Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- Finlands Sjukskötare rf
- Finlands universitetsrektors råd UNIFI rf
- Työttömien Keskusjärjestö ry
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf.

Inget yttrande av

- Diskrimineringsombudsmannens byrå.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om vuxenutbildningsförmåner och lagen om altemneringsledighet upphävs samt att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, en lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om arbetslöshetskassor, lagen om ordnande av arbetskraftsservice, lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna samt om närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter samt

Betänkande AjUB 5/2024 rd

studiestödslagen ändras. Syftet med upphävandet av lagarna är att slopa vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och systemet med alterneringsledighet. Dessutom föreslås det ändringar av teknisk natur i de andra lagarna.

Syftet med propositionen är att minska de offentliga utgifterna och öka sysselsättningen.

Propositionen hänför sig till den första tilläggsbudgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses huvudsakligen träda i kraft den 1 augusti 2024. Lagen om upphävande av lagen om vuxenutbildningsförmåner avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juni 2024. Lagen om ändring av lagen om ordnande av arbetskraftsservice och lagen om ändring av 3 a § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna samt om närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotion AM 21/2023 rd föreslås det att regeringen ska vidta åtgärder för att börja utveckla vuxenutbildningsstödet och återta slopandet av vuxenutbildningsstödet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att lagen om vuxenutbildningsförmåner och lagen om alterneringsledighet upphävs och att vissa andra lagar ändras.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har behandlat propositionen tillsammans med åtgärdsmotion AM 21/2023 rd, där det föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att börja utveckla vuxenutbildningsstödet och återtar slopandet av vuxenutbildningsstödet.

I sin ekonomiska politik prioriterar statsminister Orpos regering ekonomisk stabilitet, sysselsättning, ekonomisk tillväxt och att välfärdstjänsterna tryggas. Regeringen anser att sysselsättnings- och tillväxtåtgärder i kombination med direkta anpassningsåtgärder skapar förutsättningar för en balansering av de offentliga finanserna år 2031. Syftet med det föreslagna slopandet av vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och systemet med alterneringsledighet är att minska de offentliga utgifterna och öka sysselsättningen.

Slopandet av vuxenutbildningsstödet stärker de offentliga finanserna med uppskattningsvis 262 miljoner euro, varav 175 miljoner euro utgörs av inbesparingen av förmånskostnaderna och resten av den ökning av skatteinkomsterna som ökningen av sysselsättningen medför. Slopandet av vuxenutbildningsstödet beräknas öka antalet sysselsatta med cirka 10 000 personer, om den arbetstid som för närvarande används för studier med vuxenutbildningsstöd inte längre används för studier efter det att stödet har indragits. Vuxenutbildningsstödet finansieras i huvudsak med ar-

Betänkande AjUB 5/2024 rd

betsgivares och arbetstagares arbetslöshetsförsäkringspremier, vilket innebär att slopandet av stödet inte direkt minskar statens utgifter.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna är motiverade. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Vuxenutbildningsstödet

När bestämmelserna om vuxenutbildningsstödet kom till 2000 (RP 150/2000 rd — AjUB 11/2000 rd) var syftet med stödet att öka och stödja arbetande löntagares och företagares frivilliga yrkesutbildning genom att ge dem som länge varit i arbetslivet möjlighet att under studietiden få inkomstbaserat utkomstskydd. Syftet med lagen var att utveckla personers yrkesskicklighet och kompetens under hela karriären och på så sätt bekämpa strukturell arbetslöshet. Stödet för kontinuerligt lärande stöddes också av strävan att senarelägga pensioneringen. Enligt propositionen har systemet med vuxenutbildningsstöd inte nått de uppställda målen.

I propositionen nämns och beskrivs i stor utsträckning de utredningar som gjorts om dem som använder vuxenutbildningsstödet och om stödets konsekvenser. Undersökningar har visat att nyttan av vuxenutbildningsstödet i regel är störst ju lägre utbildning en person har sedan tidigare. Det har dock funnits utmaningar i fråga om fördelningen av vuxenutbildningsstödet. De som använder sig av stödet är i genomsnitt högre utbildade än övriga vuxna eller övriga sysselsatta. Bland dem som får vuxenutbildningsstöd är andelen högutbildade högre än bland hela den vuxna befolkningen eller bland alla sysselsatta, och i motsvarande grad är andelen personer som enbart har slutfört grundskolan mindre bland dem som får vuxenutbildningsstöd än bland hela den vuxna befolkningen eller bland alla sysselsatta.

På basis av statistikuppgifterna koncentreras användningen av vuxenutbildningsstöd till dem som redan har i genomsnitt mer utbildning. Enligt erhållen utredning känner forskningslitteraturen inte till kostnadseffektiva sätt att öka utbildningen för de grupper som är underrepresenterade bland stödmottagarna. Utskottet anser att de offentliga utbildningssatsningarna bör riktas så att nyttan av användningen av stödet är så stor som möjligt i förhållande till kostnaderna.

Utskottet noterar dessutom att en studieplats för en sysselsatt vuxenutbildningsstuderande på grund av det begränsade utbildningsutbudet kan innebära en plats mindre för en ung person som vill studera. Om vuxna som får vuxenutbildningsstöd utestänger unga som ännu inte är i arbetslivet från studierna, kan de totala konsekvenserna av vuxenutbildningen enligt ett sakkunnigyttrande till utskottet vara negativa.

Fördelningen av vuxenutbildningsstödet enligt bransch tyder också på att vuxenutbildningsstödet inte enligt förväntningarna bidrar till att möjliggöra ekonomisk strukturomvandling eller lindra konsekvenserna av strukturomvandlingar. Med ekonomisk strukturomvandling avses i detta sammanhang en förändring som redan skett och som fortfarande sker, där produktionen och efterfrågan i allt lägre grad hänförs till industribranschen och i allt större utsträckning är inriktad på servicebranschen. Bland användarna av vuxenutbildningsstöd är de som redan arbetar inom social- och hälsovårdsbranschen överrepresenterade och de som arbetar inom industrin är underrepresenterade. En del av vuxenutbildningsstödet riktas till dem som byter bransch, men största

Betänkande AjUB 5/2024 rd

delen av dem som får vuxenutbildningsstöd är redan i den bransch som de genomgår utbildning inom med hjälp av vuxenutbildningsstödet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att man med hjälp av stödet för vuxenutbildning trots bristerna i systemet ändå har lyckats höja finländarnas utbildningsnivå genom att möjliggöra kontinuerligt lärande under tiden i arbetslivet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att det på grund av förändringarna i Finlands konkurrenskraft och arbetsliv är ytterst viktigt att utbildningsnivån kan höjas och kompetensen utvecklas också under tiden i arbetslivet.

Utskottet betonar att vuxenutbildningsstödet också är en stödform som främjar social rättvisa. Utskottet påpekar att vuxenutbildningsstödet har använts mest av lågavlönade kvinnor som arbetar inom den offentliga sektorn och för vilka det utan ekonomiskt stöd skulle vara svårt eller omöjligt att utbilda sig och utveckla sitt kunnande.

Yrkesexamensstipendiet

Med yrkesexamensstipendium stöds vuxnas yrkes- och kompetensutveckling. Syftet med yrkesexamensstipendiet är att stödja utvecklingen av arbetslivsexamina, fristående examina, särskilt för dem som ska byta bransch. Yrkesexamensstipendiet är en förmån som betalas ut som engångsersättning.

Enligt den utredning som nämns i propositionen (s. 19—20) är förmånens utnyttjandegrad låg och den har inte konstaterats ha någon betydande inverkan på avläggandet av examina. Att slopa stipendiet skulle minska de offentliga utgifterna med cirka 11,5 miljoner euro per år. Utifrån utredningen kan man anta att slopandet av yrkesexamensstipendiet åtminstone inte på något betydande sätt försämrar incitamenten att avlägga examina.

Utskottet erfar att yrkesexamensstipendiet har betydelse särskilt för personer i utsatt ställning när det gäller att genomföra studier och höja utbildningsnivån. Den används bland annat av deltagare i verkstäder som tillgodoräknas som studier. Utskottet anser det vara viktigt att det för att motivera deltagarna utvecklas ett system som ersätter yrkesexamensstipendiet.

Systemet med alterneringsledighet

Syftet med systemet med alterneringsledighet har varit att å ena sidan öka arbetstagarnas motivation och arbetshälsa med hjälp av kortvarig frånvaro från arbetet och å andra sidan samtidigt erbjuda en möjlighet att skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetslösa arbetssökande genom att erbjuda dem tidsbegränsad arbetserfarenhet. Det har inte föreskrivits några begränsningar för utnyttjandet av alterneringsledighet, så en ledig arbetstagare kan utnyttja alterneringsledigheten på det sätt han eller hon vill.

Alterneringsersättningen är 70 procent av den arbetslöshetsdagpenning som den alterneringslediga skulle få om han eller hon var arbetslös. Som vikarie ska anställas en sådan arbetslös arbetssökande vid en arbets- och näringsbyrå som varit arbetslös arbetssökande i minst 90 kalenderdagar antingen utan avbrott eller periodvis under de 14 månader som föregått alterneringsledighe-

Betänkande AjUB 5/2024 rd

ten. Den som anställs som vikarie ska vara arbetslös arbetssökande omedelbart före alterneringsledighetens början.

Enligt uppgift har alterneringsledigheten två parallella konsekvenser för den alterneringslediga. Ett uppehåll minskar ökningen av kompetens och erfarenhet genom arbetserfarenhet, vilket kan påverka produktiviteten negativt jämfört med att arbeta utan uppehåll. Eftersom ett uppehåll också kan användas till exempel för studier, kan detta i sin tur öka kompetensen och produktiviteten. Dessutom kan ett uppehåll stödja en persons arbetshälsa, vilket kan minska risken för att personens deltagande i arbetslivet upphör i förtid. Enligt propositionen har det dock inte tydligt kunnat påvisas i de utredningar som gjorts vilka positiva effekter alterneringsledigheten har på arbetstagarens arbetsförmåga eller arbetshälsa.

Enligt propositionen arbetar en betydande del av vikarierna också efter vikariatets slut. Enligt den utredning som nämns i propositionen (s. 30) är det dock sannolikt att vikarier blir sysselsatta med någon annan uppgift även utan alterneringsvikariatet. Enligt uppgift till utskottet ligger alterneringsledigheten dock i täten när man granskar de arbetskraftspolitiska aktiveringstjänster som har de bästa sysselsättningseffekterna.

Kontinuerligt lärande under tiden i arbetslivet

Vid arbetslivs- och jämställdhetsutskottets sakkunnigutfrågning har man på bred front motsatt sig att vuxenutbildningsstödet slopas och i stället talat för att utveckla vuxenutbildningsstödet så att det bättre än för närvarande riktar sig till personer med låg utbildningsnivå och till branscher som lider brist på arbetskraft.

Social- och hälsovårdsministeriet hänvisar i sitt bemötande med anledning av yttrandena till utskottet till granskningen av handlingsalternativen i propositionen (s. 55), där det sägs att ”omfattningen av de inbesparingar och den förändring i sysselsättningen som eftersträvas är så betydande att alternativa lösningsmodeller, genom vilka man kunde uppnå en förändring som motsvarade de åtgärder som föreslås i propositionen inom ramen för inbesparingar i den offentliga ekonomin och en förändring i sysselsättningen, skulle förutsätta en mera omfattande granskning av förmånssystemen och bedömning av alternativens konsekvenser, och det skulle inte vara möjligt att sätta sådana ändringar i kraft inom den eftersträlvade tidsplanen. Mera allmänt, med hänsyn till statsfinanserna som helhet, är det till exempel med beaktande av skattelösningarna inte möjligt att söka alternativa modeller inom ramen för en enskild regeringsproposition.”

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beklagar att vuxenutbildningsstödet slopas, men anser att slopandet av vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och systemet med alterneringsledighet är motiverat med beaktande av det rådande ekonomiska läget. I sin nuvarande form riktar vuxenutbildningsstödet fel och kostnaderna för stödet motsvarar inte den nytta som stödet medför.

Utskottet anser det vara viktigt att de vuxna som arbetar också i fortsättningen har lika möjligheter att studera också under anställningsförhållande och företagande. Det är uppenbart att det i samhället finns sådana arbetstagargrupper och individer för vilka det nuvarande vuxenutbildningsstödet är viktigt, rentav det enda sättet att förbättra kompetensen och arbetshälsan.

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Social- och hälsovårdsutskottet vill i sitt utlåtande (ShUU 3/2024 rd) fästa arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppmärksamhet vid sin farhåga att det med tanke på tillgången till arbetskraft inom social- och hälsovården, och därmed också med tanke på tryggheten av tjänsterna, är problematiskt att vuxenutbildningsstödet slopas utan att det finns information om ett ersättande system.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att den av regeringen tillsatta arbetsgruppen för att utreda konsekvenserna för kontinuerligt lärande i arbetslivet har lämnat sin slutrapport. Arbetsgruppen hade till uppgift att bereda förslag till metoder för att stödja kontinuerligt lärande under tiden i arbetslivet, förbättra sysselsättningen och balansera statsfinanserna. Målet var att hitta metoder för att stärka i synnerhet kompetensen hos personer med svag ställning på arbetsmarknaden och låg utbildningsnivå. Arbetsgruppen hade dessutom till uppgift att utreda metoder för att den nytta utbildningen medför ska täcka kostnaderna för utbildningen.

Arbetsgruppen föreslår i sin slutrapport bland annat att ansvaret för försörjningen under tiden för studier som avläggs under tiden i arbetslivet i högre grad överförs på individer och arbetsgivare än tidigare. Dessutom föreslår gruppen att utbildningarna riktas genom ökad finansiering till olika i utbildningen underrepresenterade grupper, såsom personer som enbart har gått grundskolan eller har svaga grundläggande färdigheter eller personer som annars har en svag ställning på arbetsmarknaden. För att lindra bristen på kompetent arbetskraft inom social- och hälsovården och utbildningsområdet föreslår arbetsgruppen att övergången mellan högskolesektorerna inom branschen görs smidigare och att utbildningens attraktionskraft, praktik, dubbelexamina och kontinuerligt lärande utvecklas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att arbetsgruppens förslag är motiverade och ändamålsenliga. Sakkunniga har dock påpekat att lågavlönade personer inte har ekonomiska möjligheter att delta i till exempel oavlönad praktik som ingår i studier och som inte kan genomföras vid sidan av arbetet eller ta lån för att bekosta livet under studietiden. Utskottet anser det vara viktigt att också lågavlönade arbetstagares möjligheter att utveckla sitt kunnande tryggas under hela tiden i arbetslivet.

Dessutom instämmer utskottet i kulturutskottets (KuUU 3/2024 rd) iakttagelse att utbildningssystemet som helhet bör beaktas vid utvecklingen av kontinuerligt lärande och anknytande åtgärder så att det är möjligt att flexibelt utveckla kompetensen i olika livsskeden och situationer. Dessutom är det viktigt att beakta att studier vid sidan av arbete är krävande, i synnerhet för personer vars studier försvåras av inlärningssvårigheter, funktionsnedsättning eller sjukdom.

Upprätthållande och utvecklande av samiska och samisk kultur

Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande (GrUU 13/2024 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet uppmärksamhet vid vilka konsekvenser slopandet av vuxenutbildningsstödet har för samernas rättigheter enligt 17 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör utreda med vilka andra åtgärder samernas rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen kan tillgodoses trots att vuxenutbildningsstödet dras in. Dessutom anser grundlagsutskottet att reformens konsekvenser till denna del bör följas omsorgsfullt.

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna finns i samiska språklagen (1086/2003). Enligt 31 § i samiska språklagen ska det i statsbudgeten tas in ett anslag för statsunderstöd till välfärdsområdet, kommunerna, församlingarna, renbeteslagen inom samernas hembygdsområde samt till sådana enskilda som avses i 18 § för täckande av de särskilda merkostnader som tillämpningen av lagen medför.

Utöver bestämmelserna hänvisar utskottet till rapporten av arbetsgruppen för utveckling av undervisningen i de samiska språken och undervisningen på samiska (2021) och till de omständigheter som lyfts fram i den. Enligt rapporten är understöd enligt 31 § i samiska språklagen ett effektivt sätt att öka antalet anställda med samiska som modersmål eller kunskaper i samiska, lika så tjänstledighet med lön eller befrielse från arbetet för att inhämta kunskaper i samiska, ifall villkoren i 25 § uppfylls.

Sametinget och Sameområdets utbildningscentral konstaterar i sitt yttrande om utkastet till propositionen att utbildningscentret har en betydande roll för att anordna vuxenutbildning och stimulera samiskan bland vuxenbefolkningen. Enligt uppgift har den särskilda frågan om de samiska språkens kultur och ställning delgetts den arbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet och som utrett kontinuerligt lärande under tiden i arbetslivet, för att arbetsgruppen ska kunna beakta frågan i sitt arbete. Dessutom konstaterar utskottet att undervisnings- och kulturministeriet har finansierat projekt som förbättrar situationen i fråga om lärare i samiska och utbildar samisktalande personal inom social- och hälsovården.

Propositionens konsekvenser för jämställdheten

Propositionen beskriver i huvudsak utifrån statistiska uppgifter propositionens konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten mellan könen (s. 52). När det gäller jämlikheten konstateras det i propositionen att sloandet av vuxenutbildningsstödet kan försämra möjligheterna för låginkomsttagare att skaffa vidareutbildning och fortbildning.

Jämställdheten mellan könen behandlas i propositionen genom att man beskriver stödtagarnas statistiska fördelning enligt bransch, utbildningsnivå och kön och konstaterar att konsekvenserna av att vuxenutbildningsstödet slopas drabbar kvinnor i högre grad än män.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i sitt bemötande till utskottet att rätten till vuxenutbildningsstöd och altemneringsledighet inte är förenad med villkor som hänför sig till kön eller verksamhetsområden och att propositionen i sig inte riktar sig på olika sätt till olika kön eller andra befolkningsgrupper. De olika konsekvenserna för olika kön konstateras däremot vara kopplade till att arbetsmarknaden i Finland är könssegregerad. Dessutom kan konsekvenserna enligt ministeriet bedömas bero på hur allmänt det är att kvinnor bedriver studier som uppfyller villkoren för beviljande av vuxenutbildningsstöd och tar studieledighet samt tar ut altemneringsledighet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att enligt jämställdhetslagen ska myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan könen på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som vid beredningen av ären-

Betänkande AjUB 5/2024 rd

den och i beslutsfattandet säkrar främjandet av jämställdheten mellan könen. I synnerhet bör det göras ändringar i de omständigheter som hindrar att jämställdheten blir genomförd. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att det i propositionen inte sägs att den främjar jämställdheten mellan könen, utan att den utifrån statistik endast beskriver de olika konsekvenserna för män och kvinnor.

Enligt propositionen använder kvinnor vuxenutbildningsstödet och systemet med alterneringsledighet betydligt mer än män, vilket innebär att slopandet av systemen försämrar i synnerhet kvinnornas möjligheter att utveckla och upprätthålla sin yrkesskicklighet. Utskottet anser det vara uppenbart att propositionen om den genomförs till denna del strider mot skyldigheten enligt jämställdhetslagen att främja jämställdhet.

Utskottet anser det vara viktigt att konsekvenserna av att stöden i propositionen slopas följs noggrant och att man vid uppföljningen också beaktar konsekvenserna för jämställdheten mellan könen och dess framskridande särskilt inom de kvinnodominerade sektorerna för pedagogik samt social- och hälsovård. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid huruvida slopandet av vuxenutbildningsstödet påverkar löneskillnaden mellan män och kvinnor.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotionen föreslås åtgärder för att börja utveckla vuxenutbildningsstödet och återta det slopande av vuxenutbildningsstödet som föreslås i propositionen. Utskottet konstaterar att utvecklingen av vuxenutbildningsstödet har behandlats i en av social- och hälsovårdsministeriet tillsatt arbetsgrupp för att utreda konsekvenserna för kontinuerligt lärande i arbetslivet. Arbetsgruppen lämnade sin slutrapport i slutet av mars 2024. Utskottet anser därför att det inte är nödvändigt att inleda utvecklingsarbetet och föreslår att åtgärdsmotionen förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–9 i proposition RP 8/2024 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar åtgärdsmotion AM 21/2023 rd.

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Helsingfors 14.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Saara-Sofia Sirén saml
vice ordförande Lauri Lyly sd
medlem Miko Bergbom saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Atte Kaleva saml
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Niina Malm sd
medlem Anders Norrback sv
medlem Olga Oinas-Panuma cent
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Tere Sammallahti saml
medlem Timo Suhonen sd
ersättare Juho Eerola saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Allmänt

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om slopande av vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och altemneringsledigheten (RP 8/2024 rd) är ohållbar såväl vad gäller schemaläggning, konsekvenser som överväganden. Propositionen drabbar värst de områden där det råder störst brist på arbetskraft och där det blir svårare att byta bransch och vidareutveckla kompetensen. De sammantagna konsekvenserna med nedskärningarna i bostadsbidraget, inkomststödet och barnförhöjningarna har bedömts bristfälligt.

Ur individens synvinkel skapar propositionen oklarhet och ovisshet samt till och med ett kritiskt underskott på utbildad arbetskraft inom vissa branscher. Detta sker i en situation där Finlands ekonomi skulle kräva perspektiv, förtroende och tro på framtiden samt en väg upp ur recessionen.

Slopandet stöder inte målen att öka sysselsättningen och förlänga yrkeskarriärerna och har således inte heller någon verklig balanserande effekt på statsfinanserna.

Det finns ett omfattande motstånd mot nedläggningen bland löntagarcentralorganisationerna, kommun- och välfärdsområdenas arbetsgivare, Hyvinvointiala HALI rf, som representerar företag och organisationer inom social- och hälsovården, samt arbetsgivare inom utbildningsbranschen. I praktiken ställde sig endast Finlands Näringsliv EK och Företagarna i Finland bakom förslagen.

Slopandet av vuxenutbildningsstödet

FM:s kalkylerade sysselsättningsfrämjande effekt på indragningen av vuxenutbildningsstödet är 10 000 sysselsatta. Sysselsättningseffekterna har beräknats utifrån antagandet att medborgarna inte längre alls vidareutbildar sig och utvecklar sitt kunnande när stödet upphör, utan förblir sysselsatta på den öppna arbetsmarknaden. Genom propositionen försvåras vidareutbildningen när kompetensen i arbetslivet snarare borde stärkas. Därför leder regeringen nu utvecklingen i fel riktning.

Från de drygt 15 000 mottagarna av vuxenutbildningsstöd år 2013 har antalet studerande redan stigit till över 30 000 år 2022. Under de senaste tio åren har en fjärdedelsmiljon finländare fått vuxenutbildningsstöd. Enligt en undersökning som Sysselsättningsfonden låtit göra har kundnöjdheten varit 82 procent.

Förändringarna i arbetslivet och längre yrkeskarriärer förändrar arbetslivet, vilket gör det allt viktigare att uppdatera kompetensen under arbetskarriären. Att arbetet blir mångsidigare och att folk behöver byta bransch eller flytta efter arbete kräver en fungerande och tillförlitlig väg där det inte skapas konstgjorda hinder för karriären. I synnerhet långa studievägar bör inte blockeras genom kortsiktiga utbildningspolitiska riktlinjer. En frivillig uppdatering av kompetensen i arbetslivet är

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Reservation

av högsta prioritet för att folk ska behålla jobben, förbli motiverade och få sina behov tillgodosedda. I Finland behövs det kompetent arbetskraft som har möjlighet att utveckla sig själv genom hela arbetslivet.

Det fungerande systemet bör inte köras ner utan snarare utvecklas. Dessutom behövs en övergångsperiod, vilket till exempel gäller endast branscher med brist på arbetskraft och där till och med fullgörandet av de lagstadgade skyldigheterna i personalens kompetens är beroende av vuxenutbildningsstödet. Som exempel på detta har vård- och omsorgssektorn, räddningsbranschen och specialundervisningen lyfts fram. Att rikta vuxenutbildningsstödet bättre än för närvarande är ett alternativ som inte alls har bedömts i propositionen. Till exempel personer med utbildning på andra stadiet eller lägre utbildningsnivå kan genom frivilliga studier bättre hänvisas till yrken där det råder brist på arbetskraft och till en behövlig höjning av en lägre kompetensnivå. Målet kan i första hand vara deltidstudier, men om studierna kräver närvaro på heltid ska det vara möjligt. Deltidstudier minskar behovet av vikarier och underlättar också utkomsten under studietiden.

Vid utskottets utfrågningar konstaterade till exempel Yrkeshögskolornas rektorsråd ARENE att vuxenutbildningsstödet korrigerar ett problem i det finländska utbildningssystemet, där en betydande del av de unga efter yrkesinriktad läropliktsutbildning på andra stadiet styrs till arbetsmarknaden direkt i stället för att fortsätta till högskola. Vuxenutbildningsstödet har gjort det möjligt för denna grupp att avlägga högskolestudier senare under tiden i arbetslivet. Slopandet av stödet försvagar ytterligare möjligheterna att nå målen i fråga om andelen personer som genomgått högskoleutbildning.

Det är obegripligt att regeringen vill sänka utbildningsvägen till den öppna arbetsmarknaden trots att finansieringen av den är i sin ordning. Den har samlats in med arbetslöshetsförsäkringspremien, som delas lika mellan löntagare och arbetsgivare. Sammanlagt omkring 0,17 procent. Denna del av de offentliga finanserna har varit mycket balanserad eftersom utgifterna har täckts av arbetslöshetsförsäkringspremierna.

Sysselsättningsfonden, som administrerar de insamlade arbetslöshetsförsäkringsavgifterna, har med avseende på understödsprocessen varit en utmärkt och naturlig plats för att även i fortsättningen sköta beviljandet av stöd. Sysselsättningsfonden förvaltas gemensamt av arbetsgivar- och arbetstagarparterna.

Också i sakkunnigyttrandena har det upplevts som mest förbryllande att regeringen ännu inte har något nytt system eller någon ny modell som kan ersätta det gamla. Det mest förnuftiga vore i princip en övergångsperiod tills det nya systemet finns och man kan göra jämförelser och effektbedömningar dem emellan. Åtminstone behövs det en övergångsperiod för att slopa vuxenutbildningsstödet eller ett projekt där särskilt sektorer med brist på arbetskraft till exempel kan ansöka om finansiering för att utbilda personal för uppgifter för vilka det inte finns kvalificerad personal.

Vid utfrågningen betonades det för utskottet att slopandet av stödet inom denna tidtabell rentav kan ha en kritisk inverkan på tillgången till olika tjänster. Hänvisningen gällde exempelvis tillgången på personal inom social- och hälsovården och räddningsbranschen. Situationen kan också påverka sektorns dragningskraft i framtiden. Välfärdsområdena kan inte fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Vid hörandet uttrycktes också allvarlig oro över att största delen av eleverna via

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Reservation

vuxenutbildningsstödet har riktats till branscher med brist på arbetskraft och rentav lett till full sysselsättning. Är det således inte bevisligen dumt att köra ner ett fungerande system?

I utskottet hördes statssekreteraren som ledde regeringens arbetsgrupp. Enligt utredning har man diskuterat frågan om att öka tonvikten på lån i den ”nya modellen”. Ökad tonvikt på lån minskar möjligheterna att i synnerhet bland låginkomsttagare vidareutbilda sig och avancera i de mest krävande uppgifterna eller byta yrke.

En iakttagelse och slutsats av hörandet blev att det är dumt att köra ner systemet när det ännu inte ens finns något nytt i sikte. Det är omöjligt att jämföra det nya och det nuvarande systemet med en effektiv och verkningsfull inriktning av stödet.

Redan nu tar en tredjedel lån för sina studier, medan inte heller det nuvarande vuxenutbildningsstödet räcker till. Den utbildning som arbetsgivarna erbjuder riktar sig och är mest koncentrerad till personer med högre utbildning. Med tanke på jämlikheten och jämställdheten bör det finnas ett nytt alternativ att erbjuda och utvärdera innan det nuvarande systemet upphör.

Dessutom fokuserar ordnandet av vuxenlärande via studiestödet på att ta studielån och på så sätt skuldsätta vuxenstuderande. Studiestöd är inte avsett för fortsatta studier. Det vuxenutbildningsstöd som är bundet till studiestödet kommer direkt att öka statens utgifter. Den nuvarande modellen förbrukade inte statsmedel annat än i fråga om vuxenutbildningsstödet för företagare. De anställda har betalat sina studier med arbetslöshetsförsäkringspremier.

Regeringens proposition om att avskaffa vuxenutbildningsstödet skapar nya hotbilder mot vardagssäkerheten. Räddningsinstitutet ansåg det vara kritiskt att vuxenutbildningsstödet slopas i fråga om tillgången på personal inom räddningsväsendet och nödcentralsverket.

Det nu föreslagna slopandet av vuxenutbildningsstödet fråntar även möjligheten att utveckla företagarnas utbildningsnivå och kompetens. I synnerhet små företag behöver detta, eftersom de inte själva satsar tillräckligt mycket på kompetensutveckling eller det inte finns tillräckliga resurser för det. Nu har också regeringen vaknat upp och vid vårens ramförhandlingar föreslog regeringen ett tillägg på 1,2 miljoner euro i det vuxenutbildningsstöd för företagare som finansieras med statens skattemedel, eftersom pengarna är slut. Det finns alltså ett behov av utbildning och kompetensutveckling, men nu körs det tvärtom okontrollerat och oförutsägbart ner också i fråga om företagare.

Yrkesexamensstipendiet

Om förslaget om slopande av yrkesexamensstipendiet framfördes inte lika många åsikter som om förslaget om slopande av vuxenutbildningsstödet, och många uttalade sig inte direkt emot eller stödde förslaget.

Enligt många talespersoner finns det inte tillgång till tillräckligt med forskningsdata om vilken inverkan yrkesexamensstipendiet har, och därför borde det ha gjorts en närmare utredning av yrkesexamensstipendiets inverkan och alternativ för hur det kunde utvecklas i stället för att det slopas.

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Reservation

Exempelvis STTK och Tehy poängterade att utbildningsanordnarna kan ta ut avgifter för yrkes- och specialyrkesexamensutbildningar, och de som har avlagt en examen har möjlighet att i efterskott täcka kostnaderna med hjälp av yrkesexamensstipendiet. Enligt Industrifacket är yrkesexamensstipendiet den enda stödformen som är riktad enbart till dem som avlägger en yrkesexamen, och det bidrar till att avhjälpa problemen med hur förmånerna för kontinuerligt lärande fördelas.

Enligt ANM är det värt att notera att fyra av fem personer som avlagt examen har ansökt om förmånen, så man är medveten om att den finns. Därför kan det knappast helt uteslutas att stipendiet kan ha en incitamentseffekt åtminstone när det gäller att slutföra examensstudierna. Detta kan å sin sida inverka på en persons framtida sysselsättning och lönenivå.

Alterneringsledigheten

Nästan alla de aktörer som utfrågats förhöll sig negativa till förslaget om att slopa altemneringsledigheten. En del lyfte fram att ett slopande av altemneringsledigheten inte stöder det som har skrivits in i regeringsprogrammet om att öka sysselsättningen och förlänga yrkeskarriärerna. I yttrandena betonades det att arbetstagarens möjlighet till altemneringsledighet stöder arbetshälsan och orken i arbetet och att den därför är en viktig faktor i främjandet av längre yrkeskarriärer och bibehållen arbetsförmåga. På grund av det nuvarande kravet vad gäller arbetshistoria främjar systemet med altemneringsledighet orken i arbetet särskilt för dem som är i slutet av sin yrkeskarriär.

SOSTE och FFC betonade i sina yttranden den sysselsättningsfrämjande effekten av de arbetslösa arbetssökande som är vikarier för altemneringslediga. Enligt Hörsselförbundet erbjuder systemet med altemneringsledighet många personer med funktionsnedsättningar och partiellt arbetsföra arbetstagare en möjlighet att komma ut i arbetslivet.

En del av de sakkunniga föreslog att det nuvarande systemet med altemneringsledighet bör utvecklas i stället för att läggas ned.

Till och med ANM förhöll sig kritiskt till att altemneringsledigheten slopas. Altemneringsledigheten har gett vikarierna välfärd, delaktighet, sociala fördelar och sysselsättning. Få andra aktiva arbetskraftstjänster ger så mångsidiga fördelar samtidigt. Det är dock svårt att mäta dessa fördelar med hjälp av statistik eller effektstudier. Vore det kanske på sin plats att bedöma om det på lång sikt, i en tid av ökade psykiska problem, utbrändhet och allmänt illabefinnande i jobbet, är en åtgärd som verkar i rätt riktning, att slopa möjligheten att ta ledigt från arbetslivet och göra en annan samhällsinsats? Genom att utveckla servicen kunde vikariatet för altemneringsledighet vara ett dugligt verktyg också för att stödja de allra svårast sysselsatta.

Ett annat alternativ kan vara strävan att styra anställningen som vikarie till arbetssökande som har en sämre ställning på arbetsmarknaden, såsom långtidsarbetslösa, invandrare eller partiellt arbetsföra. I samband med vikariatet kan man också effektivare kombinera personlig karriärvägledning och arbetsplatshandledning för att nyttan ska vara större och konsekvenserna hållbarare.

I propositionen konstateras det att den altemneringsledigas kunskaper och produktivitet sjunker under ledigheten, men detta har inte motiverats med några forskningsrön. I propositionen beskrivs inte heller i någon större utsträckning vilka fördelar (även produktivitetshöjande) altemneringsle-

Betänkande AjUB 5/2024 rd

Reservation

digheten eventuellt har medfört, såsom formell och icke-formell kompetens, välfärd, social kontribution för samhället till exempel i form av närståendevård.

Liksom i fråga om vuxenutbildningsstödet har en utmaning med alterneringsledigheten ansetts vara att den riktas oändamålsenligt – alltså används som semester. I propositionen nämns det därför som ett alternativ att alterneringsledigheten ska användas till exempel för närståendevård eller studier. Detta är en aspekt som inte lämpar sig för alla situationer.

Förslagets konsekvenser för jämställdheten

Att slopa vuxenutbildningsstödet, yrkesexamensstipendiet och alterneringsledigheten är en betydande jämställdhetsfråga. Sloandet berör i synnerhet kvinnodominerade branscher. Kvinnor använder mer vuxenutbildningsstöd och alterneringsledighet än män, vilket innebär att avskaffandet har en betydande inverkan särskilt på branscher med kvinnlig majoritet. Sloandet försämrar avsevärt arbetshälsan och kvinnors möjligheter att utveckla och upprätthålla sin yrkesskicklighet. Det är uppenbart att propositionen om den genomförs strider mot syftet med jämställdhetslagen.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

Jämställdhetsombudsmannen konstaterade vid utskottets utfrågning att en bedömning av konsekvenserna för jämställdheten har gjorts. Men i propositionen konstateras det inte att förslagen i propositionen främjar jämställdheten mellan könen, trots att myndigheterna ska främja jämställdheten i all verksamhet. Utskottet hörde inte grundlagsutskottet om propositionernas grundlagsenlighet.

Under regeringsperioden stiger nedskärningarna i kontinuerligt lärande och vuxenlärande till sammanlagt 320 miljoner euro. Vid vårens ramförhandlingar beslutade regeringen att skära ned yrkesutbildningen med 100 miljoner euro. Sloandet av vuxenutbildningen i år med 175 miljoner plus tiotals miljoner nedskärningar i det fria bildningsarbetet gör Finland till ett bakvatten i fråga om vuxenutbildning. Försvårandet av vuxenutbildningen också i övrigt, genom en nedskärning på 100 miljoner euro i ramförhandlingarna, berövar såväl arbetstagare som småföretagare på verktyg för kontinuerlig utveckling i arbetslivet.

Vid ramförhandlingarna riktade regeringen tio miljoner euro i statliga medel till branscher med brist på arbetskraft inom vård och omsorg samt undervisning. Detta rambeslut om skattemedel behövs inte om regeringen fortsätter med den nuvarande verksamhets- och finansieringsmodellen för vuxenutbildningsstödet. Därför är det också på ekonomiska grunder motstridigt att regeringen på principiella grunder har stannat för att lägga ned verksamheten med tanke på kompetensutvecklingen och förlängningen av arbetskarriärerna. Genom nedläggningar, vars beteendeffekter i praktiken kan vara oförutsedda och gå emot vad regeringen eftersträvar, skapas inte en samhällspolitik som stöder sysselsättningen och arbetskraftens tillväxt eller ökar den ekonomiska aktiviteten.

Betänkande AjUB 5/2024 rd
Reservation

Ikraftträdande

Sakkunniga lyfte också fram lagens snabba och retroaktiva ikraftträdande, som medför praktiska svårigheter för Sysselsättningsfonden att behandla stödansökningar. Finansieringen upphör vid utgången av 2025 och ansökningstiden för nya stöd går ut redan den 1 augusti 2024. Tidpunkten är tekniskt illa vald och rentav orimlig för dem som planerar att utveckla sitt liv och sin kompetens. Därför behövs det en tillräcklig övergångsperiod. Nu leder förändringarna till oförutsäghet och förvirring som leder kompetensen i fel riktning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen och

att riksdagen godkänner tre uttalanden. (Reservationens förslag till uttalanden)

Reservationens förslag till uttalanden

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen i stället för det nuvarande systemet med vuxenutbildningsstöd utvecklar en modell som särskilt beaktar studiemöjligheterna för låginkomsttagare och personer som har familj och utbildning på låg nivå eller på andra stadiet samt de särskilda behoven inom de reglerade social- och hälsovårds-, fostrings-, undervisnings- och räddningsbranscherna så att bristen på kompetent arbetskraft inom den offentliga sektorn inte ökar ytterligare.*
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringen i stället för det nuvarande systemet med alterneringsledighet utvecklar en modell som främjar välbefinnandet i arbetet på ett styrt sätt och som gör det möjligt att till exempel ordna anhörig- och närståendevård.*
- 3. Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt förtydligar ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen (2 §) i lagen om vuxenutbildningsförmåner (lagförslag 1) så att en person som beviljats vuxenutbildningsförmån före lagens ikraftträdande men vars studier inleds efter den 1 augusti 2024 inte försätts i en oskälig situation.*

Helsingfors 14.5.2024

Lauri Lyly sd
Niina Malm sd
Piritta Rantanen sd
Timo Suhonen sd
Aino-Kaisa Pekonen vänst
Fatim Diarra gröna
Tuomas Kettunen cent
Olga Oinas-Panuma cent