

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 28/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och av lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och av lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning (RP 210/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen, undervisnings- och kulturministeriet
- chefsplanerare Ilpo Lahtinen, FPA
- vice rektor Susanna Niinistö-Sivuranta, Rådet för Yrkehögskolornas Rektorer ARENE rf
- utbildningspolitisk planerare, pedagogie magister Sari Kokko, Synskadades Centralförbund rf
- socialpolitisk sakkunnig Laura Kyntölä och utbildningspolitisk sakkunnig Antti Seitamaa, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf

- ordförande Otto Ahoniemi och Tatu Koivisto, Finlands Gymnasistförbund rf
- generalsekreterare Maiju Korhonen, Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf
- expert Antti Hallia, Förbundet för studerandekårar vid yrkehögskolorna i Finland - SAMOK rf
- verksamhetsledare Leena Treuthardt, Finlands Universitet UNIFI rf
- socialpolitisk sekreterare Soile Koriseva, Finlands studentkårers förbund FSF rf
- professor Mikael Hidén.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO
- Bussförbundet rf
- Samkommunen Helsingforsregionens trafik HRT
- Professorsförbundet
- Finlands Kommunförbund
- Forskarförbundet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar av lagen om studiestöd samt lagen om stöd för skolresor för stu-

derande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning.

Det föreslås att villkoren för studiestöd som beviljas för studier som bedrivs utomlands ändras så att en studerande kan ha rätt till studiestöd även när han eller hon har fasta band till Finland som hänför sig till hans eller hennes levnadsförhållanden. I propositionen föreslås dessutom att studerande som redan avlagt högskoleexamen inte ska ha rätt till studiestöd för en annan högskoleexamen på motsvarande nivå. Studerande ska inte ha rätt till studiestöd oberoende av om

de fått studiestöd för den tidigare högskoleexamen eller inte.

I lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning föreslås ändringar som gäller stödbeloppet när en studerande för sin skolresa anlitar kollektivtrafik som ordnas av vissa behöriga myndigheter i enlighet med trafikavtalsförordningen.

Lagarna avses i huvudsak träda i kraft den 1 augusti 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionen innehåller tre centrala förslag som rör begränsning av rätten till studiestöd till endast en högskoleexamen på samma nivå och förutsättningarna för beviljande av studiestöd för studier utomlands. Vidare syftar propositionen till att på ett kostnadsneutralt sätt och utan att förändra det nuvarande finansieringsförhållandet mellan stat och kommun samordna grunderna för beviljande av skolresestöd och det gemensamma biljettsystemet för de behöriga myndigheterna som tas i bruk 2015.

Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med följande kommentarer.

Grunderna för beviljande av studiestöd utomlands

Det föreslås att de nuvarande bestämmelserna om beviljande av studiestöd för studier utomlands ändras så att de inte längre är lika starkt grundade på personens boningsort. Stöd ska också kunna beviljas om en person annars på grund av sina levnadsförhållanden kan anses ha fasta band till Finland. Dessutom föreslås att lagen ändras så att det inte längre förutsätts att vistelsen i utlandet är tillfällig.

Utskottet menar att de föreslagna ändringarna av 1 § i lagen om studiestöd är motiverade och anser att möjligheten att få studiestöd för

studier utomlands kan främja de studerandes internationella rörlighet och även arbetskraftens rörlighet. Reformen motsvarar också Europeiska unionens domstols avgörandep Praxis, enligt vilken 1 § 4 mom. i den gällande lagen om studiestöd samt tillämpningen av momentet kan anses vara alltför ovillkorliga. Likaså bedöms längden på vistelsen utomlands stå i konflikt med unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionens territorium.

Ändringsförslaget har uppskattats också av sakkunniga som utskottet hört, men uppmärksamheten har dock fästs vid att den föreslagna utformningen av paragrafen är alltför oklar, eftersom den inte anger vad som avses med att annars ha *fasta band* till Finland. Utskottet hänvisar på denna punkt till propositionsmotiven, enligt vilka prövningen av om det är fråga om fasta band ska basera sig på en övergripande granskning av personens levnadsförhållanden. Man kan då beakta omständigheter som hänför sig till personens familjeförhållanden och utkomst samt yrkesmässiga och andra motsvarande levnadsförhållanden. Enligt utskottets uppfattning medför den nya bestämmelsen att behandlingen av ansökan kräver mer utredning, men antalet ansökningar om studiestöd som görs på denna grund uppskattas bli lågt. Utifrån Europeiska unionens domstols avgöranden är det likaså motiverat att bestämmelsen ger möjlighet till individuell prövning och att tillämpningen inte leder till en alltför schablonmässig tolkning av lagen. Utskottet finner det emellertid viktigt att tillämp-

ningen av bestämmelsen följs upp och att bestämmelsen vid behov preciseras.

De ekonomiska konsekvenserna av reformen bedöms bli små, eftersom ändringen väntas beröra endast några få tiotal studerande per år.

Rätt till studiestöd för studerande som avlagt högskoleexamen

Propositionens innehåll och bakgrund

Enligt propositionen ska en studerande som redan avlagt lägre högskoleexamen, yrkeshögskoleexamen eller högre högskoleexamen inte ha rätt till studiestöd för avläggande av lägre högskoleexamen eller yrkeshögskoleexamen. Rätt till studiestöd ska inte heller föreligga för avläggande av högre högskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen för studeranden som avlagt högre högskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen.

Rätt till studiestöd föreligger inte för avläggande av en andra examen på samma nivå oavsett om studeranden fått studiestöd för sin första högskoleexamen. Studiestödets belopp per högskoleexamen minskar inte i sig, och studiestöd för högskolestudier kan fortfarande beviljas i högst 64 månader.

Propositionen hänför sig till statsrådets rambeslut av den 3 april 2014, enligt vilket de offentliga finanserna ska anpassas och de studerandes övergång till arbetslivet påskyndas, varvid även tiden i arbetslivet förlängs. Reformen väntas ge 10,5 miljoner euro i inbesparingar under 2019, då antalet stödtagare har minskat med 3 200.

Missförhållanden i propositionen

Utskottet menar att förslaget om begränsning av studiestödet till vissa delar är problematiskt. Utskottet fäster uppmärksamhet bland annat vid att de studerande kan ha mycket varierande skäl till att söka in till en andra högskoleutbildning. Det kan ha att göra med till exempel svaga sysselsättningsutsikter eller strukturella förändringar i arbetslivet. Att avlägga ytterligare en högskoleexamen kan också gynna karriären på den bana man valt eller utgöra ett element i ett på förhand

planerat studiepaket. I sådana situationer skulle lagändringen inte uppmuntra till att höja och upprätthålla kompetensen, utan tvärtom försämra studiemöjligheterna.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det också att enbart den nu föreslagna begränsningen av studiestödet inte nödvändigtvis främjar snabbare studier, eftersom det inte lönar sig för den som siktar på två examina att avlägga den ena innan också de andra studierna slutförts. I praktiken har sakkunniga bedömt att reformen rentav kan förlänga studietiden för den andra examen till exempel i situationer där den studerande tvingas förvärsarbeta efter det att stödet upphört.

Utskottet menar att det också är problematiskt och rentav oskäligt ur den enskilda studerandes synvinkel att en studerande inte får studiestöd för att avlägga en andra examen på samma nivå ens i det fallet att han eller hon inte sökt stöd för att avlägga den första examen. Utskottet hänvisar på denna punkt till utskottets förslag till uttalande.

Bedömning av propositionen

Utskottet fäster uppmärksamhet vid målsättningen med och det frågekomplex som ligger till grund för propositionen. Propositionen svarar mot det strukturpolitiska programmets mål att förlänga tiden i arbetslivet. Propositionen ingår i det åtgärds paket som regeringen fastslagit i planen för de offentliga finanserna för åren 2015—2018. Målet med propositionen är förutom att påskynda utexamineringen och övergången till arbetslivet också att stärka möjligheterna särskilt för dem som inte fått högskoleplats att få utbildning som leder till högskoleexamen. Samtidigt syftar propositionen till att sänka kostnaderna för studiestödet.

Reformen betyder att rätten till studiestöd begränsas till en lägre och en högre högskoleexamen. Dessa examina kan avläggas antingen vid yrkeshögskola eller universitet, och den lägre och den högre examen kan också avläggas inom olika sektorer. Den som avlagt högre högskoleexamen kan enligt förslaget inte få studiestöd för avläggande av lägre högskoleexamen eller yr-

keshögskoleexamen, eftersom den högre högskoleexamen i sig redan innefattar en lägre examen.

Det står klart att begränsningen kommer att minska särskilt antalet personer med högskoleexamen som ansöker om studieplats för att avlägga en ny examen. Å andra sidan tillåter maxtiden för studiestöd också i dag endast i mycket begränsad omfattning att en studerande avlägger flera examina på samma nivå. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att den föreslagna lagändringen inte påverkar stödtiden per examen eller på beräkningsgrunderna för stödet, utan stödtiden för alla högskolestudier förblir oförändrad. Likaså stöds byte av studieinriktning under studierna för den första examen på samma sätt som i dag. Stödtiden per examen kan alltså utnyttjas så länge som den studerande inte avlagt den första examen. Då avdras från stödtiden per examen de stödmånader som utnyttjats för de första, avbrutna examensstudierna, och de återstående stödmånaderna kan utnyttjas för avläggandet av den andra examen.

Utskottet har också diskuterat möjligheten att, avvikande från propositionen, bevilja studiestöd för en andra examen på samma nivå, om den studerande inte fått något stöd alls för avläggande av den första examen.

Enligt utredning till utskottet skulle denna modell innebära att mycket få studerande skulle falla utanför begränsningen, för i praktiken är studiestödet den huvudsakliga inkomsten uttryckligen för dem som studerar för sin första högskoleexamen. Modellen vore dock svår att genomföra, eftersom den förutsätter arbetsdryga utredningar till exempel när den studerande redan tidigare haft flera studierätter. Samtidigt skulle spareffekten bli svagare än i den modell som föreslås i propositionen. Utskottet väljer därför att inte föreslå någon ändring av regeringens förslag.

Den lösning som föreslås i propositionen är i detta läge ändamålsenlig med tanke på tydligheten i studiestödssystemet och verkställandet av studiestöd samt med hänsyn till likabehandlingen av de studerande och till de utbildningspolitiska målen.

Sammanfattning

Utskottet anser att propositionen kan godkännas, eftersom den utöver sänkta kostnader för studiestöd leder till ökade möjligheter för dem som står utan studieplats vid högskola att hitta en studieplats. Reformen skapar också förutsättningar för att de studerande blir klara snabbare och övergår till arbetsmarknaden så fort som möjligt efter avlagd examen, vilket motsvarar målen i det strukturpolitiska programmet.

Utskottet ser det dock som nödvändigt att det under nästa valperiod genomförs en totalrevidering av studiestödslagstiftningen, eftersom det nuvarande studiestödssystemet trots den strukturella tydligheten är komplicerat och svårt att överblicka. Det beror bland annat på att det införts åtskilliga ändringar i systemet under en rad år, vilket lett till sämre transparens och begriplighet. De många ändringar som trätt i kraft vid olika tidpunkter äventyrar också likabehandlingen av de studerande. Utskottet menar att studiestödssystemet ska vara flexibelt, logiskt och tydligt och det ska innehålla sporrande element som också gynnar olika studievägar. Utskottet vill också understryka vikten av att noggrant följa hur reformen utfaller. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Utskottet ser det också som viktigt att regeringen vid sidan av reformen utvecklar innehållet i utbildningarna och skapar större flexibilitet i fråga om inriktningen av studierna. Behovet av en andra examen kan till exempel minskas om det ges möjlighet till mer omfattande studieprogram. Reformen sätter också fokus på hur utbildningen på andra stadiet gör de studerande redo för högskolestudier, eftersom de unga måste göra rätt val allt tidigare. Det är likaså viktigt att högskolorna utvecklar sin handledning och information om den kompetens studierna ger och om innehållet i studierna.

Med tanke på vuxenutbildningen och det livslånga lärandet är det viktigt att de studerande också i fortsättningen har möjlighet till andra stöd, till exempel vuxenutbildningsstöd, och kan studera när de är arbetslösa.

Grunderna för beviljande av stöd för skolresor

I fråga om lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning föreslår regeringen ändringar som på ett kostnadsneutralt sätt och utan att förändra det nuvarande finansieringsförhållandet mellan stat och kommun samordnar grunderna för beviljande av skolresestöd och det gemensamma biljettsystemet för de behöriga myndigheterna. Bakgrunden till förslaget är det nya biljett- och avgiftssystem för kollektivtrafiken som grundar sig på EU:s tjänsteavtalsförordning. Införandet av systemet kommer att förändra verksamhetsmiljön för stödet för skolresor så att i stället för Matka- huoltos nuvarande riksomfattande skolresebiljett kommer man att till studerande som har rätt till stöd för skolresor sälja en biljettprodukt som grundar sig på resezoner inom stads- eller regiontrafiken. Ändringen förväntas medföra att cirka 2 100 nya stödtagare omfattas av stödet. Totalkostnaderna väntas ändå inte öka, eftersom tarifferna för de nya zombiljetterna är förmånligare än för närvarande.

Utskottet har uppmärksamgjorts på att också HRT (Helsingforsregionens trafik) är en så kallad behörig myndighet, men verket deltar inte i de andra behöriga myndigheternas gemensamma biljett- och avgiftssystem. Stöd för skolresor betalas därför inte genom biljettsystemet för HRT-regionen.

Utskottet konstaterar att också HRT-regionen har ett motsvarande stöd för skolresor, men det är huvudsakligen regionens kommuner som svarar för finansieringen av stödet. Om det statliga

stödet för skolresor skulle utsträckas också till HRT-regionen skulle kostnaderna för skolresestödet öka med cirka 10,5—13 miljoner euro per år. Alternativt måste grunderna för beviljande av stöd för skolresor åtstramas. Å andra sidan skulle det minska stödutgifterna i HRT-regionens kommuner.

Utskottet anser likväl att propositionen är motiverad, eftersom avsikten är att genomföra reformen kostnadsneutralt och utan att förändra det nuvarande finansieringsförhållandet mellan stat och kommun. I detta sammanhang är det därför inte ändamålsenligt att förändra HRT-regionens ställning i fråga om systemet för stöd för skolresor.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det under nästa valperiod görs en totalrevidering av lagstiftningen om studiestöd. Revideringen ska säkerställa de ekonomiska möjligheterna för heltidsstudier och även beakta aspekter som gör systemet tydligare, genomskinligare, smidigare och mer sporrande samt förbättrar lika-behandlingen av de studerande.

KuUB 28/2014 rd — RP 210/2014 rd

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf (delvis)
Sanna Lauslahti /saml (delvis)
Silvia Modig /vänst
Mika Niikko /saf (delvis)

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Simo Rundgren /cent
Pauliina Viitamies /sd
ers. Juho Eerola /saf (delvis)
ers. Pietari Jääskeläinen /saf (delvis)
ers. Merja Mäkisalo-Ropponen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko.

RESERVATION 1

Motivering

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och av lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning (RP 210/2014 rd) begränsas studiestödet för studerande som avlagt en högskoleexamen. En studerande kan inte få studiestöd för att avlägga lägre högskoleexamen eller yrkeshögskoleexamen, om han eller hon redan har avlagt lägre eller högre högskoleexamen. Studiestöd beviljas inte heller för högre högskoleexamen eller yrkeshögskoleexamen om den studerande redan har avlagt högre högskoleexamen. Propositionen motiveras bland annat med att den påskyndar övergången till arbetsmarknaden, förbättrar ställningen för dem som står utan studieplats vid högskola och ger ekonomiska inbesparingar. Vi sannfinländare i kulturutskottet ställer oss kritiska till att lagförslaget skulle ge de önskade effekterna. Däremot skulle det medföra ett flertal problem. Om den först avlagda examen till exempel visar sig vara ett misstag ur den studerandes synpunkt eller inte erbjuder tillräckliga jobbmöjligheter skulle det bli svårt att finansiera studierna även om det vore motiverat att byta bransch.

Arbetslivet utvecklas ständigt. Det uppstår nya branscher och kompetens- och behörighetskraven för olika uppgifter ändras. Det betyder att behovet av vidareutbildning ständigt ökar. För den som avlagt yrkeshögskoleexamen kan det exempelvis vara av central betydelse för karriären att få avlägga examen vid ett universitet. Likaså kan det vara motiverat att avlägga en andra examen när den egna kompetensen föråldrats. Propositionen motsvarar därför inte de framtida utmaningarna. Vi anser också att det varken är motiverat eller rättvist att begränsa studiestödet i en situation där den första examen avlagts utan studiestöd. Propositionen stöder inte heller målen i anknytning till principen om livslångt lärande.

Att strama åt de studerandes försörjning är inte något fungerande sätt att påskynda studierna. Vi vill påminna om att låga inkomster är en av de främsta orsakerna till studierna drar ut på tiden. Vi menar att ändringen inte snabbar upp studierna utan snarare förlänger dem. Grundlagsutskottet har i ett utlåtande (GrUU 23/2012 rd) till kulturutskottet understrukit att det också i framtiden måste vara möjligt att avlägga ytterligare en högskoleexamen eller byta studieinriktning. Den föreslagna begränsningen av studiestödet gör det svårare att nå det målet.

I propositionen föreslås det lättnader i grunderna för beviljande av studiestöd för studier utomlands. Det föreslås att de nuvarande bestämmelserna om beviljande av studiestöd för studier utomlands ändras så att de inte längre är lika starkt grundade på personens boningsort. Stöd ska också kunna beviljas om en person annars på grund av sina levnadsförhållanden kan anses ha fasta band till Finland. Ett av de viktigaste motiven till lagförslagen var att spara in på kostnaderna. Syftet är att av sparskäl begränsa de studerandes rätt till studiestöd. Vi förhåller oss ytterst kritiskt till att regeringen på basis av bristfälligt definierade fasta band ökar antalet studerande som har rätt till studiestöd samtidigt som rätten till studiestöd begränsas till avläggande av en enda examen. Utifrån Folkpensionsanstaltens yttrande är dessutom propositionens definition av fasta band alltför vag, vilket leder till praktiska problem. I propositionen saknas också en klar definition av hur man ska beakta familjereaktioner, arbete i Finland och andra förhållanden. Regeringen föreslår att vistelsen i utlandet inte längre behöver vara tillfällig. Vi motsätter oss kraftigt att studiestödet begränsas för dem som bor i Finland, men samtidigt beviljas dem som är bosatta utomlands på lösare grundare än tidigare.

Vi föreslår därför att 1 § 4 mom. och 6 a § i förslaget till lag om ändring av lagen om studiestöd förkastas.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).

att lagförslag 2 godkänns enligt betänkandet och

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om studiestöd

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen om studiestöd (65/1994), (*utesl.*) 7 § 4 mom. och 14 § 1 mom. 5 punkten, sådana de lyder, 7 § 4 mom. i lag 52/2011 och 14 § 1 mom. 5 punkten i lag 792/2007, (*utesl.*) som följer:

1 och 6 a §
(*Utesl.*)

7 och 14 §
(Som i KuUB)

Ikraftträdandebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 20 .
(*Utesl.*)
(2 mom. *utesl.*) _____

Helsingfors den 6 mars 2015

Ritva Elomaa /saf
Mika Niikko /saf
Pietari Jääskeläinen /saf

RESERVATION 2***Motivering***

Vi föreslog i utskottet att 6 a § i förslaget till lag om ändring av lagen om studiestöd förkastas. I paragrafen begränsas studiestödet till endast en högskoleexamen på samma nivå. Så skulle ske också i de fall där den första examen avlagts utan studiestöd.

Propositionen är problematisk i många hänseenden. Även om en studerande avlagt den första examen med egna besparingar eller genom att arbeta vid sidan av studierna skulle han eller hon alltså helt förlora sin rätt till studiestöd för en andra högskoleexamen. På grund av sin egen företagsamhet förlorar studeranden alltså helt rätten till studiestöd för högskolestudier. Det är inte rättvist att försätta de studerande i olika ställning och det uppmuntrar inte till att finansiera studierna på något annat sätt.

Propositionen har som mål en inbesparing på 10 miljoner euro. Att begränsa studiestödet till

endast en examen på samma nivå kan leda till att studietiderna förlängs. Det finns risk för att den som bara har avhandlingen pro grad kvar inte avlägger magisterexamen, utan avbryter studierna till den första examen för att kunna utnyttja de återstående stödmånaderna till den andra examen. Förslaget står i konflikt med många andra utbildningspolitiska mål. Det försvårar avsevärt det livslånga lärandet och möjligheterna att omskola sig om läget på arbetsmarknaden förändras.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 2 godkänns enligt betänkandet och

*att lagförslag 1 godkänns med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).*

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om studiestöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om studiestöd (65/1994), 1 § 4 mom., 7 § 4 mom. och 14 § 1 mom. 5 punkten, sådana de lyder, 1 § 4 mom. i lag 345/2004, 7 § 4 mom. i lag 52/2011, och 14 § 1 mom. 5 punkten i lag 792/2007, (*utesl.*) som följer:

1 §
(Som i KuUB)

7 och 14 §
(Som i KuUB)

6 a §
(*Utesl.*)

Denna lag träder i kraft den 20 .
(*Utesl.*)
(2 mom. *utesl.*)

Helsingfors den 6 mars 2015

Silvia Modig /vänst
Ville Niinistö /gröna

Inkeri Kerola /cent
Tuomo Puumala /cent