

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta (HE 33/2019 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- etuuspäällikkö Piia Kuusisto, Kansaneläkelaitos
- vice ordförande Emilie Jäntti, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- edunvalvonnan asiantuntija Matti Tujula, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- puheenjohtaja Roosa Pajunen, Suomen Lukiolaisten Liitto
- pääsihteeri Juuso Luomala, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- asiantuntija Antti Hallia, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- sosiaalipolitiikan asiantuntija Jani Sillanpää, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman edellyttämällä tavalla. Opintorahat sidotaan esityksen mukaan kansaneläkeindeksiin ja opintorahan huoltajakorotukseen ehdotetaan 25 euron tasokorotusta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi ulkomaisten korkeakoulujen lukuvuosikäsitteen ja tutkintokäytäntöjen huomioimista opintolainahyvityksen ehdoissa sekä opintorahan ja asumislisän vapaaehtoista palauttamista koskevan säätelyn muuttamista verotuksen toimeenpanon aikataulun muutoksen vuoksi. Lisäksi luovutettiin mahdollisuudesta säätää asumislisän määrästä maissa, joissa vuokrataso on alhainen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2019 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta pitää pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaista ehdotusta opintorahan sitomisesta kansaneläkeindeksiin (KEL) 1 päivänä elokuuta 2020 erittäin kannatettavana, sillä indeksiin sitominen vähentää opintotuen ostovoiman heikkenemistä ja turvaa järjestelmän kestävyyttä sekä opiskelijoiden toimeentulon tasoa. Opintorahan huoltajakorotuksen tasokorotus 25 eurolla on myös erittäin kannatettava. Huoltajakorotuksen tasokorotus lisää opiskelijan käytössä olevia varoja ja parantaa edellytyksiä opiskelun ja lapsen huoltajuuden yhdistämiseen.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaisten korkeakoulujen lukuvuosikäsitteen ja tutkintokäytäntöjen huomioimista opintolainahyvityksen ehtoissa sekä opintorahan ja asumislisän vapaaehtoista palauttamista koskevan säätelyn muuttamista verotuksen toimeenpanon aikataulun muutoksen vuoksi. Lisäksi ehdotetaan, että luovutaan mahdollisuudesta säätää asumislisän määrästä maissa, joissa vuokrataso on alhainen. Hallituksen esitys sisältää myös muutosehdotuksia eräisiin opintotukilain viittaussäännöksiin muun lainsäädännön muuttumisen vuoksi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Opintorahan indeksisidonnaisuus

Indeksisidonnaisuus koskee opintorahan määrää, opintorahan huoltajakorotusta ja oppimateriaalilisän määrää. Opintorahan sitominen KEL-indeksiin lisää opintorahamenoja nykytasoon verrattuna vuonna 2020 noin 2 milj. euroa, vuonna 2021 noin 8 milj. euroa, vuonna 2022 noin 16 milj. euroa ja vuonna 2023 noin 24 milj. euroa. Valiokunta tiedostaa, että opintorahan taso on nykyisellään matala ja indeksisidonnaisuuden puuttuminen on tarkoittanut opintorahan reaaliarvon laskua. Alhainen opintorahan määrä käytännössä vähentää opintorahan merkitystä opiskelijan toimeentulon turvaamisessa ja lisää tarvetta työnteolle opiskelun aikana. Opiskeluaikainen työkokemus helpottaa valmistumisen jälkeistä työllistymistä, mutta se kuitenkin myös pidentää valmistumisaikoja, jotka ovat Suomessa poikkeuksellisen pitkät.

Perheellisten opiskelijoiden asema

Lasta huoltavan opintoraha on vuoden 2020 alusta lukien yhteensä 350,28 euroa kuukaudessa. Huoltajakorotuksen tason nostaminen lisää opintorahamenoja vuositasolla noin 3 milj. euroa. Määräraha-arvio perustuu siihen, että keskimäärin huoltajakorotusta maksetaan lukuvuodessa säännöllisesti noin 14 000 opiskelijalle. Vuositasolla huoltajakorotuksen saajia on yhteensä noin 22 000.

Sivistysvaliokunta on huolissaan siitä, että erityisesti kahden opiskelijavanhemman perheissä toinen vanhemmista joutuu usein keskeyttämään opiskelunsa tai hidastamaan siinä etenemistä toimeentulon takaavan ansiotyön vuoksi. Perheellisten opiskelijoiden ahdinkoa kuvaa myös Amis-

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2019 vp

barometri 2017, jonka mukaan jopa 34 % perheellisistä opiskelijoista ammatillisessa koulutuksessa on joutunut turvautumaan pikavippiin tai kulutusluottoon.

Sivistysvaliokunta pitää korotusta erittäin kannatettavana, sillä tuen korotus kohdentuu heikoimmassa asemassa olevalle opiskelijaryhmälle. Se osaltaan parantaa perheellisten opiskelijoiden mahdollisuutta suorittaa opintonsa loppuun ja edistää samalla opiskelijalapsiperheiden hyvinvointia.

Opintorahan ja asumislisän vapaaehtoinen palauttaminen

Hallituksen esitys sisältää uuden asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään määräajasta, johon mennessä opiskelijan on palautettava opintoraha ja asumislisä tukivuotta koskevan vapaan tulon rajan korottamiseksi. Määräajan on oltava yhdenmukainen Verohallinnon päättämän etuuden palauttamista maksuvuotta seuraavan vuoden aikana koskevan määräajan kanssa. Tämän määräajan noudattaminen on edellytys sille, että maksu voidaan ottaa halutulla tavalla huomioon maksuvuoden verotuksessa.

Saadun selvityksen mukaan Verohallinto on päättänyt aikaistaa määräaikaa toukokuun lopusta huhtikuun loppuun, niin että sitä sovelletaan jo vuodelta 2019 toimitettavaan verotukseen eli keväällä 2020 takaisin maksettaviin etuuksiin. Lisäksi Verohallinto on ilmoittanut, että se voi vuosittain muuttaa aikataulua.

Edellä todetun vuoksi sivistysvaliokunta pitää ehdotettua asetuksenantovaltuutta tarkoituksenmukaisena.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä sekä opintotuen saajien että Kelan kannalta, että palautusten määräpäivä pysyy jatkossa samana. Sivistysvaliokunta korostaa, että opintotuen vapaaehtoisten palauttamisten määräaika on oltava hyvissä ajoin tuensaajan tiedossa. Tuensaajalla on oltava myös käytettävissään tarvittavat tiedot kalenterivuoden tuloistaan, jotta tarve vapaaehtoiselle palautukselle on mahdollista arvioida.

Uudistuksen seuranta

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ehdotettujen uudistusten käytännön toimeenpanoa ja niiden vaikutuksia perheellisten opiskelijoiden asemaan sekä opintotuen palautuksia koskevan sääntelyn toimivuutta ja opiskelijoiden tiedonsaannin oikea-aikaisuutta ja riittävyttä.

Opintotuen kehittämistarpeet

Eduskunta on vuonna 2014 edellyttänyt, että seuraavalla vaalikaudella toteutetaan opintotukilainsäädännön kokonaisuudistus, jolla turvataan päätoimisen opiskelun taloudelliset edellytykset ja jossa otetaan huomioon myös järjestelmän selkeyttä, läpinäkyvyyttä, joustavuutta ja kannustavuutta sekä opiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta parantavat näkökohdat (HE 210/2014 vp — EV 360/2014 vp). Asiantuntijakuulemisissa on ilmennyt, että opintotukijärjestelmä on hyvin monimutkainen, vaikkakin sitä on viime vuosina osin selkeytetty. Valiokunta tiedostaa, että

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2019 vp

tämä monimutkaisuus aiheutuu osin toimintaympäristöstä ja huomioon otettavasta muusta lainsäädännöstä, erityisesti sosiaaliturvan sääntelystä. Sivistysvaliokunta pitää edelleen tärkeänä, että järjestelmän selkeyttä, läpinäkyvyyttä, joustavuutta ja kannustavuutta sekä opiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta pyritään lausuman mukaisesti parantamaan.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että opiskelijat ovat ainoa väestöryhmä Suomessa, joka pakotetaan varmistamaan välttämätön toimeentulonsa opintolainalla eikä esim. toimeentulotuellella, mikä asettaa opiskelijat varsin eriarvoiseen asemaan muiden väestöryhmien kanssa. Moni opiskelija täydentääkin toimeentuloaan käymällä töissä. Esimerkiksi Kouluterveyskyselyn 2019 mukaan jopa 21,1 % lukion ensimmäisen ja toisen vuoden opiskelijoista käy palkkatyössä koulutyön ohessa ja määrä on kasvanut noin 2 % vuodesta 2017. Tämä voi asiantuntijalausannon mukaan vaikuttaa opintojen edistymiseen heikentävästi ja kuormittaa opiskelijoita, jotka kamppailevat jo valmiiksi jaksamisen haasteiden kanssa.

Sivistysvaliokunta toteaa, että eduskunta on hyväksyessään sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 11/2018 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 171/2018 vp) edellyttänyt, ”että selvitetään vaatimus pienituloisista perheistä tulevien toisen asteen opiskelijoiden velvollisuudesta nostaa opintolainaa ennen kuin voi saada toimeentulotukea. Kenenkään opintie ei saa katketa jo toisella asteella rahanpuutteen tai lainanoton takia.” (EV 141/2018 vp).

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että opiskelijoiden toimeentulosta ja opintotuen määrästä ja toimeentuloon vaikuttavista muista seikoista, kuten opiskelijan vapaan tulon rajasta, opintolainahyvityksen vaikuttavuudesta ja opiskelijoiden velkaantumisen asteesta käydään laajaa keskustelua.

Palkallisen työssäoppimisen muuttuminen oppisopimukseksi on aiheuttanut joissakin tapauksissa ongelmia erityisesti lyhyitä oppisopimusjaksoja tekeville ammatillisen koulutuksen opiskelijoille. Opiskelijat ja koulutuksen järjestäjät eivät ole olleet tietoisia muutoksen vaikutuksesta opintotukioikeuteen, ja opiskelijoilta on jouduttu perimään takaisin opintotukia, kun Kela ei ole ollut tietoinen oppisopimusjaksojen alkamisesta. Saadun selvityksen mukaan oppilaitoksen tulisi nykytilanteessa viedä tieto oppisopimuksen alkamisesta Koski-järjestelmään hyvissä ajoin, jotta Kela ei ehdi maksaa opintorahaa oppisopimuksen ajalle. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että lyhyitä oppisopimuksia koskeva tietojen vaihto oppilaitoksen ja Kelan välillä varmistetaan jatkossa siten, että opiskelijat eivät turhaan joudu opintotuen takaisinperinnän kohteiksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oppisopimusta aiotaan uudistaa hallituskaudella. Oppisopimuksen suhdetta opintotukeen on selvityksen mukaan mahdollista tarkastella siinä yhteydessä. Sivistysvaliokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää pikaisesti ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden opintotukea koskevat ongelmat ja sen perusteella ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta on todennut tämän kannan myös hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta (HE 3/2019 vp) antamassaan mietinnössä (SiVM 1/2019 vp).

Lopuksi valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, että verovapaita apurahoja ei huomioida tulona, jos apuraha on maksettu vuonna 2019 tai sen jälkeen.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2019 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 33/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 6.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sofia Vikman kok (osittain)
varajäsen Mia Laiho kok
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine