

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta (HE 229/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Eduskunta-aloitteet

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavat aloitteet:

- Lakialoite LA 87/2016 vp Stefan Wallin r ym. Lakialoite laiksi opintotukilain 17 §:n muuttamisesta
- Lakialoite LA 101/2016 vp Sari Tanus kd ym. Lakialoite laiksi opintotukilain muuttamisesta

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 58/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- pääsuunnittelija Ilpo Lahtinen, Kansaneläkelaitos
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Eero Kivinen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAK-KI ry
- varapuheenjohtaja Auli Piiparinen, Suomen Lukiolaisten Liitto
- puheenjohtaja Rene Stolt, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- asiantuntija Antti Hallia, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- sosiaalipoliittinen sihteeri Silja Silvasti, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- varapuheenjohtaja Erik Kaunismäki, Svenska Handelshögskolans Studentkår
- pääsihteeri Marina Nygård, Svenska Handelshögskolans Studentkår

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Suomen yliopistot UNIFI ry

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia ja tuloverolakia.

Esityksen mukaan korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasot ehdotetaan yhtenäistettäväksi toisen asteen opintorahan tasojen kanssa siten, että opintoraha on enintään 250,28 euroa kuukaudessa. Eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden osalta.

Opintolainan valtiontakauksen määrä nousee 400 eurosta 650 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 700 eurosta 800 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien alle 18-vuotiaiden takauksen määrä nousee 260 eurosta 300 euroon. Opintolainavähennyksessä ja opintolainahyvityksessä huomioon otettava lainan määrä ehdotetaan säilytettäväksi nykytasolla.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika lyhenee kymmenellä kuukaudella 64 kuukaudesta 54 tukikuukauteen. Tämän lisäksi tutkintokohtainen tukiaika lyhenee kahdella kuukaudella. Yhteensä 360 opintopisteen laajuisen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon tukiaika on kuitenkin 57 tukikuukautta.

Opiskelijan omat tulorajat sidotaan ansiotasoindeksiin ja niitä tarkistetaan kahden vuoden määräajoin vain, jos tulorajat nousevat. Opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotus lasketaan 7,5 prosenttiin.

Asumislisän piirissä olevat opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin. Ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat sekä Suomessa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskelevat, oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat jäisivät asumislisän piiriin.

Lisäksi tuloverolakiin lisätään säännös opintolainavähennyksen määrää laskettaessa huomioon otettavaa opintolainaa koskevasta enimmäismäärästä kuukautta kohti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä elokuuta 2017.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa LA 87/2016 vp esitetään, että opiskelijoiden omia tulorajoja korotetaan 50 prosentilla.

Lakialoitteessa LA 101/2016 vp esitetään, että opiskeleville alaikäisen lapsen huoltajille maksetaan opintorahakuukausilta 200 euron huoltajalisä. Huoltajalisä maksetaan jokaiselle lapsen huoltajana toimivalle ja opintorahaa nostavalle opiskelijalle. Mikäli molemmat vanhemmat ovat opiskelijoita, molemmat saavat huoltajalisän. Lisäksi esitetään, että opiskelijan opintorahan määrää laskettaessa ei oteta huomioon opiskelijan vanhempien tuloja, jos opiskelija on oikeutettu opintorahan huoltajalisään.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa opintotukea siten, että opintotuen taso nousee, mutta samalla opintotukimenot pienenevät. Pitkän aikavälin säästötavoitteeksi on täsmentynyt noin 112 miljoonaa euroa. Säästöistä suurin osa toteutuu vuoteen 2019 mennessä.

Uudistus yhdenvertaistaa opintotukijärjestelmää siten, että korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasot yhtenäistetään toisen asteen opintorahan tasojen kanssa. Opintoraha on uudistukseen liittyvien säästötarpeiden vuoksi enintään 250,28 euroa kuukaudessa. Sivistysvaliokunta pitää erittäin merkittävänä sitä, että eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden osalta.

Uudistukseen liittyviä ja opiskelijoiden kannalta myönteisiä uudistuksia ovat muun muassa opintolainan valtiontakauksen nosto ja opiskelijan omien tulorajojen sitominen ansiotasoindeksiin. Tulorajoja tarkistetaan kahden vuoden määräajoin ja vain, jos tulorajat nousevat. Lisäksi opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotus lasketaan 7,5 prosenttiin.

Asumislisän piirissä olevat opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin. Sivistysvaliokunta on antanut ympäristövaliokunnalle lausunnon (SiVL 12/2016 vp) tätä koskevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 231/2016 vp). Sivistysvaliokunta on lausunnossaan muun muassa esittänyt ympäristövaliokunnalle, että se ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi ruokakuntakäsitteen soveltamista koskevan lausuman.

Opintotukilakiin ehdotetuilla muutoksilla pyritään pääsääntöisesti selkeyttämään ja yksinkertaistamaan järjestelmää. Esityksessä ehdotetaan kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettun tukiajan

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

lyhentämistä, ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti tukiaikojen jatkuvat muutokset tekevät opintotukijärjestelmän kokonaisuudesta vaikeasti hallittavan. Valiokunta pitää välttämättömänä, että järjestelmää edelleen selkeytetään esimerkiksi tukiaikasääntöjä vähentämällä.

Hallituksen esitykseen sisältyvistä välttämättömistä säästöpäätöksistä huolimatta sivistysvaliokunta korostaa, että maamme opintotukijärjestelmä on kokonaisuutena katsottuna edelleen hyvällä tasolla kansainvälisesti verrattuna ja pärjää myös vertailussa muihin Pohjoismaihin. Opintotukijärjestelmä turvaa edelleen mahdollisuuden kokopäiväiseen opiskeluun ja kannustaa samalla ripeään valmistumiseen. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on antanut sivistysvaliokunnalle lausunnon käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä (PeVL 58/2016 vp). Lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 17/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Myös nyt käsillä olevalla muutoksella voi valiokunnan käsityksen mukaan olla tällaisia vaikutuksia. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta merkityksellisenä seikkana huomiota siihen, että nyt ehdotettujen asumisen tukemista koskevien muutosten on määrä tulla voimaan 1 päivänä elokuuta 2017. Näin ollen on arvioitavissa, että lain vahvistamisen ja sen voimaantulon välille jäävänä aikana tuensaajien on jossakin määrin mahdollista sopeuttaa asumisen kustannuksia muutokseen. Perustuslain 16 ja 19 §:n kannalta nyt ehdotettua sääntelyä perustellumpaa olisi kuitenkin, että muutoksen voimaantuloa porrastettaisiin niiden tuensaajien osalta, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat.

Sivistysvaliokunta toteaa, että eduskunnan ympäristövaliokunta mietinnössään hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (YmVM 19/2016 vp — HE 231/2016 vp) ehdottaa opiskelijoiden asumistukea koskevan siirron toteuttamista hallituksen esityksen mukaisesti.

Tukiajan lyhentämisen vaikutus

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettua tukiaika ehdotetaan lyhennettäväksi kymmenellä kuukaudella 64 kuukaudesta 54 tukikuukauteen. Tutkintokohtaista tukiaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kahdella kuukaudella. Yhteensä 360 opintopisteen laajuisen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon tukiaika olisi kuitenkin 57 tukikuukautta.

Välttämättömän kustannussäästön lisäksi uudistuksella halutaan viestittää opiskelijoille, että yhteiskunta on valmis tukemaan tutkinnon suorittamista tutkinnon normaalin suoritusajan verran.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

Tutkintokohtaiseen tukiaikaan sisältyy kolmen kuukauden jousto, mikä mahdollistaa edelleenkin jossain määrin tavoiteaikaa pitemmän opiskelun.

Eräissä kriittisissä asiantuntijalausunnoissa on todettu muun muassa, että tutkintokohtaisen tukiajan leikkaaminen heikentää erityisesti opiskelijoiden loppuun saattamisen kanssa kamppailevien opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa tutkinto. Se vaikeuttaa tutkinnon suorittamista etenkin osaopiskelukykyisten, perheellisten ja erilaisista oppimisen vaikeuksista kärsivien opiskelijoiden kohdalla. Uudistus heikentää opiskelijoiden mahdollisuuksia ympärivuotiseen opiskeluun ja vaikeuttaa niin sanotun kolmannen lukukauden käyttöönottoa. Rajausta vaikeuttaa myös ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia opiskella ylempi korkeakoulututkinto yliopistossa. Kokonaistukiajan leikkaus ei noudata Bolognan prosessin tavoitteiden henkeä opiskelijoiden liikkuvuuden suhteen.

Sivistysvaliokunta korostaa, että järjestelmään sisältyy edelleen ns. harkinnanvarainen tukiajan pidennysmahdollisuus (max 9 kk), jonka edellytyksenä on, että opiskelija osoittaa opintojensa viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä ja tutkinnon suorittamisen arvioidaan edellyttävän päätoimista opiskelua enintään yhden lukuvuoden ajan.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että korkeakouluopiskelijoiden tukikuukausien leikkaus johtaa yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa opintojärjestelmän merkittävään uudelleenarviointiin. Opinnot tulee järjestää mahdollisimman sujuviksi siten, että liian harva kurssitarjonta tai tenttimistilaisuuksien rajoitettu lukumäärä eivät aiheuta käytännössä opiskelijoille ylimääräistä viivettä opintoaikaan. Uudistus edellyttää myös opintoneuvonnan ja opintojen tuen vahvistamista entisestään.

Opintoraha ja opintolaina

Opintotuki koostuu 1.8.2017 lukien opintorahasta, joka on koulutusasteesta riippumatta enintään 250,28 euroa kuukaudessa, sekä opintolainan valtiontakauksesta, joka on kotimaassa opiskelevalla 650 ja ulkomailla opiskelevalla 800 euroa kuukaudessa. Suomessa opiskelevalla itsenäisesti asuvalla täysi-ikäisellä opintotuki on enintään 900,28 ja ulkomailla opiskelevalla 1 260,28 euroa kuukaudessa. Alle 18-vuotiaalla muulla kuin korkeakoulussa opiskelevalla ja itsenäisesti asuvalla lainatakauksen määrä nousee 260 eurosta 300 euroon, jolloin opintotuki on enintään 503,48 euroa kuukaudessa.

Opintolainan valtiontakauksen määrä kuukautta kohti nousee täysi-ikäisillä 400 eurosta 650 euroon (62,5 %). Lainan osuus opintorahan ja lainatakauksen yhteismäärästä nousee esimerkiksi itsenäisesti asuvalla täysi-ikäisellä opiskelijalla nykyisestä noin 54 prosentista 72 prosenttiin. Lainan käyttökelpoisuutta ehdotetaan parannettavaksi siten, että maksuhäiriömerkintä ei enää estää valtiontakauksen myöntämistä. Lisäksi toisen asteen opiskelija voi nostaa lukukauden lainan yhdessä erässä, kuten korkeakouluopiskelijakin jo nykyisin voi nostaa.

Korkea-asteella itsenäisesti asuvan opintorahan enimmäismäärä (336,76 euroa/kk) pienenee noin 26 prosenttia (86,48 euroa/kk). Vanhemman luona asuvilla korkeakouluopiskelijoilla opintoraha

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

puolestaan pienenee noin kolmasosan. Muussa kuin korkeakoulussa opintorahan määrät säilyvät nykytasolla.

Saadun selvityksen mukaan opintuen käyttöaste on varsin korkea (80—70 %) opintojen alussa ja alenee vasta opintojen loppua kohden. Kelan tilaston mukaan yliopistossa tutkinnon suorittaneista 77 % ja amk-tutkinnon suorittaneista 58 % on saanut opintotukea. Käytettyjen tukikuukausienkin mediaanit ovat lähellä maksimeja, mikä kertoo varsin korkeasta käyttöasteesta. Kun vuosittain tutkinnon suorittaneet ovat käyttäneet lähes kaikki tukikuukaudet, niin voidaan arvioida, että opintotuki on tärkeä tutkinnon suorittamisen kannalta.

Saaduissa asiantuntijalausunnoissa on suhtauduttu kriittisesti opintorahan leikkauksiin ja lainapainotteisuuden lisääntymiseen. Opiskelijoilla on yleensä muutenkin heikko toimeentulo, ja nyt suoraa rahallista tukea vähennetään edelleen. Heikennys opintorahan tasoon vaikeuttaa entisestään heikommista sosioekonomisista asemista korkeakouluun pyrkivien nuorten tilannetta. Opiskelijan oman tai hänen perheensä rahoitusvastuun kasvaessa kasvaa myös sosioekonomisen aseman vaikutus koulutusmahdollisuuksiin ja -valintoihin. Lainanottomahdollisuuksien suhteen opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa myös koulutusalan perusteella. Monilla epävarman työllisyystilanteen aloilla opintolainan ottaminen on selvästi toisia aloja suurempi riski. Opiskelijat ovat ainoa väestönosa, jolta edellytetään toimeentulon rahoittamista pankkilainalla ennen yleisen toimeentulotuen saamista.

Uudistus vaikeuttaa lausuntojen mukaan opintoalalta toiselle siirtymistä. Erityisen haasteellista tulee olemaan ammattikorkeakoulun jälkeen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen yliopistossa. Uudistuksen jälkeen myös opintoalan vaihtaminen muuttuu vielä vähemmän houkuttelevaksi varsinkin niiden kohdalla, joiden vanhemmilla tai sukulaisilla ei ole mahdollisuutta tukea opintoja. Tämä johtaa vahvistuvaan eriarvoistumiseen.

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on pohdittu myös uudistuksen vaikutuksia työntekoon opintojen aikana. Uudistuksen myötä yhä useampi opiskelija voi päättää rahoittaa opiskelunsa ansiotyöllä opintotuen sijaan, mikä vaikeuttaa opintojen päättämistä tavoiteajassa. Opiskelun jälkeistä työllistymistä ajatellen työkokemusta omaavilla vastavalmistuneilla on kuitenkin muihin verrattuna parempi työsaantimahdollisuus. Ehdotettu uudistus ei siten ota huomioon työmarkkinoiden rakennetta ja toimintaa. Tämän vuoksi on muun muassa ehdotettu nykyistä lineaarisempaa mallia tulorajoille. Nykytilanteessa opiskelija menettää koko opintotuen, kun hän ylittää tulorajan ja tämä aiheuttaa kannustinloukkuja. Tuloraja tulisi jatkossa suhteuttaa ansiotuloon siten että opintotuki vähenee tulojen noustessa.

Sivistysvaliokunta toteaa saamansa lausunnon perusteella, että heikko toimeentulo ja opiskeluun yhdistetyn työssäkäynnin kuormittavuus kasvattavat huomattavasti riskiä opintojen keskeytymiseen tai pitkittymiseen. Riittävä opintotuki onkin tärkeä panostus opiskelijan kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin ja opiskelukykyyn. Sivistysvaliokunta pitää ymmärrettävinä ja varsin huolestuttavina niitä näkemyksiä, joiden mukaan Suomen työttömyysluvut, taloudellinen tilanne ja asenneilmapiiri luovat korkeakouluttautuville tulevaisuudenkuvaa, jossa uskoa taloudellisesti parempiin aikoihin ei ole. Tämän vuoksi opintolainan nostaminen ei olisi houkuttelevaa, kun valmistumisen jälkeinen työllistyminen ja pankkilainojen tulevaisuuden korkotasokin ovat epävarmoja.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

Valiokunta muistuttaa, että valtion takaamaan opintolainaan liittyvät turvaelementit, kuten opintolainan koron pääomitus opiskeluaikana, pienituloiselle opintovelalliselle maksettava korkoavustus ja takaussaatavan maksuvapautus, vähentävät lainan käyttöön liittyvää riskiä edistäen osaltaan opiskelijoiden taloudellista selviytymistä ja opiskeluedellytyksiä. Korkeakoulututkinnon määräajassa suorittaneille myönnettävä opintolainahyvitys kannustaa jatkossakin lainan käyttöön ja ripeään valmistumiseen. Sen ehdot säilyvät nykytasolla, kuten myös opintolainavähennyksen ehdot. Oikeus opintolainavähennykseen poistuu kuitenkin niiltä opintolainansaajilta, joilla on jo pitkä työura takanaan.

Jos opintolainan saaja ei kykene maksamaan lainansa pankille, valtio maksaa sen pankille takajana. Takausvastuulaina kuitenkin peritään lainansaajalta takaisin. Pienituloisen ei kuitenkaan tarvitsisi maksaa takaussaatavasta korkoa. Takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen maksamisesta voi saada maksuvapautuksen, jos lainansaaja on pysyvästi työkyvytön tai lainansaajan määräaikainen työkyvyttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että opintorahan heikennyksen ja opintolainan käyttömahdollisuuden laajentamisen vaikutuksia opiskelijoiden toimeentuloon, työssäkäyntiin ja opiskelujen etenemiseen seurataan laajasti. Suomen kaltaisella pienellä maalla ei ole varaa heittää hukkaan osaamisresurssiaan sen vuoksi, että valtion takaamaa opintolainaa pelkäävät nuoret jättyvät mahdollisesti kokonaan korkeakoulutuksen ulkopuolelle.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että jatkossa kiinnitetään erityishuomiota itsenäisesti asuviin alaikäisiin toisen asteen opiskelijoihin, joilla on ikänsä perusteella ja vanhempien tulojen vaikutuksesta alhaisempi opintotuki. Oppilaitosverkon harventuessa yhä useampi alaikäinen toisen asteen opiskelija joutuu asumaan itsenäisesti ja muodostamaan oman taloutensa. Kun opintotuki ei turvaa toimeentuloa, mielekkäisiin toisen asteen opintoihin hakeutuminen on kiinni perheen vuokranmaksukyvyistä tai opiskelijan mahdollisuudesta työskennellä opintojen ohessa. Valiokunnan saaman lausunnon mukaan lukiolaisista lähes 30 % käy töissä, ja ammatillisella puolella vastaava osuus on jopa lähes 50 %. Valiokunnan saaman lausunnon mukaan vasta täysi-ikäistymässä oleville nuorille velkaantuminen on ongelmallista, sillä tilastojen mukaan nuoret toisen asteen opiskelijat ovat selvästi yliedustettuina opintolainan takaisinmaksun kanssa vaikeuksiin joutuneiden joukossa.

Maksuhäiriömerkintä

Uudistuksen myötä maksuhäiriömerkintä ei enää estää valtioneuvoston myöntämistä. Valiokunta toteaa, että jo nykyisellä lainsäädännöllä opintolainan valtioneuvoston takaus on voitu myöntää opiskelijalle, jonka maksuhäiriömerkintä on yksittäinen, määrältään vähäinen tai vanha tai jos merkinnän aiheuttanut velka on suoritettu. Saadun lausunnon mukaan lain mahdollistamaa harkintaa ei kuitenkaan ole juurikaan käytetty.

Asiantuntijalausunnoissa on arvioitu, että hallituksen esitys ulottaa opintolainan saannin myös niille, joilla taloudenhallinnan ongelmat ovat vakavia ja yhä ajankohtaisia. Säännöstä tulisi lausunnonantajien mielestä muuttaa siten, että merkittävistä talousvaikeuksista kärsivät opiskelijat ohjautuisivat edelleen toimeentulotuen ja sitä kautta sosiaaliturvan piiriin.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että kun opintotuki painottuu nykyistä enemmän opintolainaan, maksuhäiriömerkinnät eivät lähtökohtaisesti estä opiskelua. Valiokunta tiedostaa, että nuorten talousongelmat ja maksuhäiriömerkinnät ovat lisääntyneet viime vuosina. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa seurataan uudistuksen mahdollisia vaikutuksia nuorten ongelmalliseen velkaantumiseen ja maksuhäiriömerkintöjen määrään.

Asumistuen muutos ja perheelliset opiskelijat

Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin asettaa opiskelijat tasavertaisempaan asemaan muiden väestöryhmien kanssa ja nostaa opintojen aikaisen tuen kokonaismäärää suurimmalle osalle opiskelijoista opintotukeen kohdistuvista säästöistä huolimatta.

Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistukijärjestelmän piiriin kiristää kuitenkin erityisesti lasta huoltavien taloudellista asemaa, sillä opintoraha otettaan huomioon asumistukea myönnettäessä. Valiokunta toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön useammassa erillisessä selvitystyössä on todettu tarve perheellisten opiskelijoiden toimeentulon parantamiseen. Perheelliset opiskelijat ovat opintotukileikkausten jälkeen äärimmäisen haavoittuvassa asemassa. Opintorahan leikkausten lisäksi perheelliset opiskelijat menettävät toimeentulotukituloja opintolainan takaussumman korotuksen vuoksi. Edellä mainittujen leikkausvaikutusten lisäksi joidenkin perheellisten opiskelijoiden asumistukitulot tulevat heikkenemään yleisen asumistuen myöntöehtojen muuttamisen vuoksi.

Saadussa selvityksessä on todettu, että muissa etuuksissa ja muiden Pohjoismaiden opintotukijärjestelmissä ovat käytössä lapsikorotukset. Jos huoltajakorotus olisi esimerkiksi 75 euroa kuukautta kohden, niin menolisäys olisi noin 10,5 milj. euroa. Esimerkiksi 90 euron huoltajakorotus lisäisi opintorahamenoja 12,6 milj. euroa. Huoltajakorotuksen saisi noin 20 000 lasta huoltavaa opintotukea saavaa opiskelijaa. Oikeus opintorahan huoltajakorotukseen voisi olla opiskelijalla, joka on alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja. Opintorahan huoltajakorotus voisi olla huoltajakohtainen, koska lasten lukumäärä tulee huomioiduksi lapsilisan määrässä. Mahdollista huoltajakorotusta ei tulisi ottaa huomioon yleiseen asumistukeen vaikuttavana tulona.

Sivistysvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto harkitsee opintotukeen huoltajakorotusta. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

Uudistuksen soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaalla myönnetään asumistukea yleisestä asumistuesta annetun lain perusteella maakunnan omalla niin sanotulla blankettilailla. Lähtökohtaisesti Manner-Suomesta tuleva opiskelija olisi yleisen asumistukilain muutoksen perusteella oikeutettu yleiseen asumistukeen asuessaan ja opiskellessaan Ahvenanmaalla, kuten muutkin Suomen kansalaiset ovat asuessaan Ahvenanmaalla. Näiden opiskelijoiden asema voidaan kuitenkin turvata myös siten, että opintotukilaissa säädetään Ahvenanmaalla opiskelevan oikeudesta asumislisään. Saadun selvityksen mukaan tähän liittyviä rahoitus- ja lainsäädäntötarpeita kartoitetaan parhaillaan.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että Manner-Suomesta tulevien nuorten mahdollisuus saada tukea asumiseensa opiskellessaan Ahvenanmaalla turvataan ennen uudistuksen voimaantuloa 1. päivänä elokuuta 2017.

Opintotuen ratkaisu ja neuvonta

Opintotuen ratkaisu- ja neuvontatoiminta siirtyy vuoden 2018 alussa käytännössä yliopistoilta Kansaneläkelaitokselle. Valiokunta korostaa, että Kansaneläkelaitoksella pitää olla edellytykset palvella opiskelijoita laadukkaasti sekä kahdella kotimaisella kielellä että englannin kielellä. Mahdollinen opintotukipalvelujen laadun heikkeneminen heijastuu opintomenestykseen ja kuorittaa myös yliopistojen ohjauspalveluja.

Lakialoitteet

Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa lakialoitteiden hylkäämistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 229/2016 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää lakialoitteisiin LA 87/2016 vp ja LA 101/2016 vp sisältyvät lakiehdotukset.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto harkitsee opintotukeen huoltajakorotusta.*

Helsingissä 7.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp

jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Ilkka Kantola sd (osittain)
jäsen Kimmo Kivelä ps (osittain)
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk (osittain)
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Sipilän hallituksen esityksen mukaan korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasot ehdotetaan yhtenäistettäväksi toisen asteen opintorahan tasojen kanssa siten, että opintoraha on enintään 250,28 euroa kuukaudessa. Eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden osalta.

Opintolainan valtiontakauksen määrä nousee 400 eurosta 650 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 700 eurosta 800 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien alle 18-vuotiaiden takauksen määrä nousee 260 eurosta 300 euroon. Opintolainavähennyksessä ja opintolainahyvityksessä huomioon otettava lainan määrä ehdotetaan säilytettäväksi nykytasolla.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika lyhenee kymmenellä kuukaudella 64 kuukaudesta 54 tukikuukauteen. Tämän lisäksi tutkintokohtainen tukiaika lyhenee kahdella kuukaudella. Yhteensä 360 opintopisteen laajuisen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon tukiaika on kuitenkin 57 tukikuukautta.

Opiskelijan omat tulorajat sidotaan ansiotasoindeksiin ja niitä tarkistetaan kahden vuoden määräajoin vain, jos tulorajat nousevat. Opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotus lasketaan 7,5 prosenttiin.

Asumislisän piirissä olevat opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin.

Opintososiaaliset edut ovat osa sosiaaliturvaa, eivät opiskelijoiden palkkaa. Etuuskien tarkoitus on tarjota kaikille mahdollisuus täysipäiväiseen opiskeluun. Jotta tasa-arvoiset opiskelumahdollisuudet toteutuisivat, tulee opintososiaalisen tukijärjestelmän olla kunnossa ja opintotuen olla indeksiin sidottu. Jo nykyisellään opintoraha on tasoltaan erittäin matala, ja varsinkin kaikista heikoin toisen asteen opiskelijan tuki ei riitä turvaamaan perustoimeentuloa. Opintorahan tason jäädessä jälkeen yleisestä kustannustason noususta joutuvat opiskelijat osallistumaan entistä enemmän palkkatyöhön opintojen ohella, jolloin opiskeluajat pitenevät. Tämä ei ole linjassa hallituksen kaavailemien opintoaikojen lyhennysten kanssa.

Kokonaistukiajan leikkaaminen 64 opintotukikuukaudesta 54 kuukauteen rajoittaa erityisesti ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia opiskella ylempi korkeakoulututkinto yliopistossa. Kokonaistukiajan leikkaus ei noudata Bolognan prosessin tavoitteiden henkeä opiskelijoiden liikkuvuuden suhteen. Tutkintokohtaisen tukiajan leikkaaminen 50 tukikuukaudesta 48 tukikuukauteen heikentää erityisesti opiskelujen loppuun saattamisen kanssa kamppailevien opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa tutkinto. Vaikka yliopistolaisissa veloitetaan järjestämään opinnot siten, että opiskelijan on mahdollisuus valmistua tavoiteajassa, näin ei aina ole. Tutkintokohtaisten opintotukikuukausien leikkaaminen vaikeuttaa tutkinnon läpäisemistä etenkin osaopiskelukykyisten, perheellisten ja erilaisista oppimisen vaikeuksista kärsivien

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 1

opiskelijoiden kohdalla. Opintotukikuukausien rajausta heikentää opiskelijoiden mahdollisuuksia ympärivuotiseen opiskeluun. Hallituksen tavoite kolmannen lukukauden käyttöönotosta ei toteudu rajaamalla tukikuukausia.

112 miljoonan euron leikkauksien kohdentaminen yhteiskunnan pienituloisimman ryhmän toimeentuloon on lyhytnäköistä politiikkaa. Nykyiselläänkin suurin opintoja hidastava tekijä on opiskelijoiden heikko toimeentulo. Leikkaukset opiskelijoiden sosiaaliturvasta vain pahentavat asiaa.

Opintorahan määrä laskee leikkausten myötä toisen asteen opintorahan tasolle noin 250 euroon kuukaudessa. Tämä johtaa siihen, että korkeakouluopiskelijoiden opintoetuus tulee olemaan käytännössä pienempi kuin toisen asteen opiskelijoiden opintoetuuudet: toisen ja korkea-asteen opintorahan suuruuden eroa on perusteltu toisen asteen opiskelijoiden maksuttomalla opiskelijaruokailulla. Korkeakouluopiskelijoiden opintorahan leikkaaminen lähes sadalla eurolla tekee pelkällä opintorahalla ja asumisen tuella elämisen opiskelijalle käytännössä mahdottomaksi.

Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa opiskelijan perheellistymistä ei oteta huomioon opintotuessa. Opintotuki on myös ainoa suomalaisen syyperustaisen sosiaaliturvajärjestelmän osa, jossa perheellisyys ei vaikuta etuuden suuruuteen. Opintorahan leikkauksen lisäksi merkittävä osa perheellisistä opiskelijoista menettää toimeentulotukituloja opintolainan määrän kasvaessa.

Opintotuen lainapainotteisuuden lisäämisen keskeinen ongelma on opintolainan vähäinen houkuttelevuus opiskelijoiden keskuudessa. Tutkimusten mukaan laina on opiskelijalle viimesijainen rahoituskeino työssäkäyntiin tai vanhempien tukeen verrattuna. On todennäköistä, että erityisesti nykyisessä haastavassa talous- ja työllisyystilanteessa opiskelijat pyrkivät korvaamaan epävarmaksi koetun opintolainan muilla tulonlähteillä, kuten työssäkäynnillä. Siksi opintotukileikkaukset näkyvät mitä todennäköisimmin opintoaikojen venymisenä ja vaikeuttavat työurien pidentämiseen tähtäävän tavoitteen toteutumista.

Opintorahan leikkaus on merkittävä ongelma myös koulutuksellisen tasa-arvon kannalta. Opiskelijan oman tai hänen perheensä rahoitusvastuun kasvaessa kasvaa myös sosioekonomisen aseman vaikutus koulutusmahdollisuuksiin ja -valintoihin. Lainanottomahdollisuuksien suhteen opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa myös koulutusalan perusteella. Monilla epävarman työllisyystilanteen aloilla opintolainan ottaminen on selvästi toisia aloja suurempi riski.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

**Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 1**

Helsingissä 7.12.2016

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Ilkka Kantola sd

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Opintotuki on opiskelijan perusturva, ja kaikilla on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet korkeakouluopintoihin sosioekonomisesta taustasta riippumatta. Nyt hallitus leikkaa korkeakouluopiskelijoiden opintorahaa noin 25 prosenttia. Minkään muun kansalaisryhmän toimeentuloon ei kohdistu yhtä suuria leikkauksia. Tämä osoittaa hallituksen välinpitämättömyyttä opiskelijoita ja koulutusta kohtaan. Emme voi hyväksyä, että hallitus haluaa ehkäistä valtion velkaantumista pakottamalla opiskelijat ottamaan velkaa. Opiskelijoiden työ on opiskella. Heidän on voitava myös elää ilman, että he samanaikaisesti velkaantuvat. Me suomalaiset olemme olleet ylpeitä koulutuksen tasa-arvoisuudesta.

Opintorahaan perustuva opintotuki on edistänyt nuorten mahdollisuuksia opiskella taloudellisesta taustasta riippumatta. Opintotuen ansiosta useampi sellainen nuori, joka ei tule akateemisesta perheestä, on hakeutunut korkeakouluun. Nyt hallituksen leikkauspolitiikka murentaa tätä hyvää kehitystä. Valitettavasti tämä havainnollistaa selkeästi hallituksen arvomaailmaa. Hallituksen rajuja opintotukileikkauksia ei voida hyväksyä. Korkeakouluopiskelijoiden opintoraha tulee säilyttää nykyisellä tasollaan. Se, että emme hyväksy hallituksen opintotukileikkauksia, tarkoittaa myös sitä, ettei opintotuesta pidä myöskään tulla lainapohjaisempaa, kuten hallitus esittää, jolloin opintolainan valtiontakausten tarve vähenee.

Samalla kun hallitus leikkaa opintotukea rankasti, se ei kuitenkaan nosta opiskelijoiden opintotuen tuloarvoja. Tämä on paradoksaalista, sillä opiskelijoiden tarve työskennellä opintojen ohella lisääntyy, kun hallitus leikkaa opintotukea. Opintotuen tuloarajat aiheuttavat ongelmia monille opiskelijoille, joiden on pakko maksaa tukikuukausia takaisin tai keskeyttää työnsä. Opiskeluvaiheinen työkokemus on lisäksi tärkeä ensikontakti työelämään ja monilla aloilla työnsaannin edellytys. Samalla käytetään tarpeettomia työtunteja opintotuen takaisinmaksubyrokratian hallintaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta opiskelijoiden omia tulorajoja korotetaan 50 prosentilla.

**Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 2**

Helsingissä 7.12.2016

Mikaela Nylander r

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 3

VASTALAUSE 3

Perustelut

Hallitus laskee korkeakouluopiskelijoiden opintotukea merkittävästi sekä vähentää saatavien opintotukikuukausien määrää. Opintotuen kehittyminen lainapainotteisempaan heikentää opintojen vetovoimaisuutta ja nostaa opiskelijoiden velkaantumista. Lainataakkaa pelkäävät ihmiset jättäytyvät korkeakoulutuksen ulkopuolelle. Opintotukileikkaukset tulevat näkymään opintoaikojen venymisenä ja lyhentävät työuria. Opintotuki on matalin sosiaaliturvan muotomme jo nyt ja sen leikkaaminen on merkittävä ongelma myös koulutuksellisen tasa-arvon kannalta.

Opintorahan leikkaaminen lähes sadalla eurolla tekee pelkällä opintorahalla ja asumisen tuella elämisen opiskelijalle käytännössä mahdottomaksi. Näiden leikkausten kohtuuttomuutta kasvat-
taa se, että opintorahan leikkaukset koskevat jo opintonsa aloittaneita opiskelijoita.

Hallituksen esityksen toteutuessa opiskelijan sosioekonomisella on entistä enemmän vaikutusta hänen valintoihinsa. Myös koulutusala pistää opiskelijat lainanottomahdollisuuksien suhteen eri-arvoiseen aimaan, kun epävarma työllistyminen kasvattaa tiettyjen alojen riskiä. Lainan nostamisen halukkuus korreloi opiskelijan sosioekonomisen taustaan niin, että paremman sosioekonomisen taustan omaava opiskelija nostaa opintolainaa merkittävästi heikompi-taustaista opiskelijaa useammin. Pitkät pysyvät työsuhteet eivät enää ole itsestään selviä nyt opiskeleville. Työ koostuu yhä enemmän eri pituisista pätkistä, mikä myös nostaa lainanottajan riskiä ja vähentää lainan ja sitä kauppa opintojen houkuttelevuutta.

Opintotukiajan leikkaaminen 64 opintotukikuukaudesta 54 kuukauteen rajoittaa erityisesti ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden opiskelijoiden kykyä jatkaa opintojaan korkeakoulu-tutkinto yliopistossa. Kokonaistukiajan leikkaus ei noudata Bolognan prosessin tavoitteiden hen-
keä ja tulee vähentämään opiskelijoiden liikkuvuutta.

Tutkintokohtaisen tukiajan leikkaaminen 50 tukikuukaudesta 48 tukikuukauteen vaikeuttaa tut-
kinnon läpäisemistä etenkin osaopiskelukykyisten, perheellisten ja erilaisista oppimisen vaikeuk-
sista kärsivien opiskelijoiden kohdalla. Opintotukikuukausien raja-
us heikentää opiskelijoiden mahdollisuuksia ympärivuotiseen opiskeluun, eikä tavoite kolmannen lukukauden käyttöönotos-
ta toteudu rajaamalla tukikuukausia. Byrokratian vuoksi tulisi näiden leikkausten yhteydessä
edes luopua tuen kaksiportaisuudesta. Myös arbitraarisesta 20 opintopisteen/lukukausi rajasta tu-
lisi luopua. Opiskelijalla voi olla suoritettuna opintoja keskimäärin 5op/kk koko opintojen ajalta,
mutta jos lukuvuodelta kertyneitä opintopisteitä onkin vain 19 vaaditun 20 op/lukuvuosi sijaan,
tuki lakkautetaan, myös esimerkiksi niissä tapauksissa, kun opinnot saadaan päätökseen.

Perheelliset opiskelijat ovat leikkausten jälkeen erittäin haavoittuvassa asemassa. Tarve huolta-
jakorotukselle on hallituksen leikkauksien jälkeen suurempi kuin koskaan aikaisemmin.

Hallitus on päättänyt luopua vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itse-
näisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden osalta, mikä erinomainen muutos, jonka tulisi yltää myös
17-vuotiaisiin. Toisen asteen opinnot ovat täysipäiväisiä, eikä opiskelijan toimeentulon tulisi riip-

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2016 vp
Vastalause 3

pua töissä käymisestä. Oppilaitosverkon harventuessa yhä useampi alaikäinen toisen asteen opiskelija muuttaa pois vanhempiensa luota ja tarvitsee tukea opintonsa loppuun saattamiseen. Yleisen asumistuen tulisi ulottua myös alaikäisiin itsenäisesti asuviin opiskelijoihin. Myös toisen asteen opiskelijoiden opintotuen lainapainottuminen on erittäin huolestuttavaa. Alaikäisten nuorten velkaantumisesta muodostuu riski, sillä nuoret toisen asteen opiskelijat ovat selvästi yliedustettuina tilastoissa opintolainan takaisinmaksun kanssa vaikeuksiin joutuneissa.

Hallituksen esitys siitä, että maksuhäiriömerkintä ei enää estäisi opintolainan saamista on ongelmallinen. Merkittävistä talousvaikeuksista kärsivät opiskelijat tulisi ohjata edelleen toimeentulotuen ja sitä kautta sosiaalityön piiriin. Vakavista talousongelmista kärsivillä opiskelijoilla on yleensä muitakin elämänhallintaan liittyviä haasteita.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 7.12.2016

Jani Toivola vihr