

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 171/2018 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö
- opetusneuvos Teijo Koljonen, Opetushallitus
- pääsuunnittelija Ilpo Lahtinen, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Kyösti Värri, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Satu Ågren, Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry
- ordförande Bicca Olin, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- koulutusasiainpäällikkö Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden asiantuntija Senni Moilanen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- puheenjohtaja Alvar Euro, Suomen Lukiolaisten Liitto
- varapuheenjohtaja Emmi Pentikäinen, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia, lakia yleisestä asumistuesta, sotilasavustuskia sekä toimeentulotuesta annettua lakia.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2018 vp

Esityksessä ehdotetaan, että lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen alle 20-vuotias pienituloisen perheen opiskelija olisi oikeutettu oppimateriaalilisään, jonka määrä olisi 46,80 euroa kuukaudessa. Oikeus oppimateriaalilisään olisi vanhempien pienituloisuuden perusteella korotettua opintorahaa saavalla 17—19-vuotiaalla vanhemman luona asuvalla opiskelijalla, 17-vuotiaalla itsenäisesti asuvalla opiskelijalla sekä vastaavasti pienituloisen perheen alle 17-vuotiaalla opiskelijalla. Oppimateriaalilisää ei otettaisi tulona huomioon asumistuessa, toimeentulotuessa eikä sotilasavustuksessa. Lisäksi vanhempien tulokäsitettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että huomioon otettaisiin opiskelijan vanhempien tuloverolaissa tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen sijaan veronalaiset ansio- ja pääomatulot. Samalla tulorajoja korotetaan noin viidellä prosentilla, jotta tarveharkinta ei kiristy.

Lukiokoulutuksen lukuvuoden tukiajan määräytymisperusteet ehdotetaan yhtenäistettäväksi ammatillisen koulutuksen tukiajan määräytymisperusteiden kanssa, jolloin lukiokoulutuksen lukuvuoden tukiaika pitenisi yleensä yhdellä kuukaudella. Esitys liittyy vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäviksi eräitä muita teknisluonteisia muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä elokuuta 2019.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta toteaa, että hallituksen esitys on asiantuntijakuulemisessa saanut laajan kannatuksen. Perheen vähävaraisuus ei saa olla esteenä toisen asteen koulutuksen suorittamiselle, ja esityksellä parannetaan pienituloisista perheistä tulevien lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen nuorimpien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä opintojensa suorittamiseen. Oppimateriaalilisä kattaa esityksen mukaan opintojen aikana vähintään puolet lukion kustannuksista ja kaikki oppimateriaalikustannukset ammatillisessa koulutuksessa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vanhempien tulokäsitettä siten, että huomioon otetaan opiskelijan vanhempien tuloverolaissa tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen sijaan veronalaiset ansio- ja pääomatulot. Valiokunta korostaa, että samalla ehdotetaan tulorajoja korotettaviksi noin viidellä prosentilla, jotta tarveharkinta ei kiristy.

Esitys lukuvuoden tukikuukausien määrän nostamisesta lukiokoulutuksessa kymmeneen kuukauteen aikaisemman yhdeksän kuukauden sijasta lisää yhdenvertaisuutta toisen asteen opiskelijoiden kesken ja parantaa erityisesti pienituloisista perheistä tulevien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä lukio-opintoihin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2018 vp

Oppimateriaalituen kohderyhmä

Oikeudesta oppimateriaalilisään ehdotetaan säädettäväksi opintotukilain 11 a §:ssä. Opiskelijalla, joka suorittaa opintotukilain 4 §:n 3 momentin 1, 2 tai 5 kohdan mukaisia opintoja tai on 4 a §:n mukaisessa koulutuksessa on oikeus oppimateriaalilisään. Tällöin opiskelijan tulee suorittaa:

- ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) säädettyä koulutusta,
- lukiolaissa (629/1998) säädettyä lukiokoulutusta tai maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävää lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta,
- muun alan viranomaisten kuin opetusviranomaisten valvomaa 1 kohdassa tarkoitettua koulutusta vastaavaa ammatillista koulutusta taikka
- opintoja muussa kuin julkisen valvonnan alaisessa koulutuksessa, johon Kela on myöntänyt opintotukioikeuden. Ehtona on tällöin mm., että koulutus vastaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta, jonka tavoitteena on tutkinnon tai tutkinnon osan suorittaminen.

Oppimateriaalilisän ulkopuolelle jäävät korkeakoulutus sekä muu kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu koulutus vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettussa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetussa laissa (252/2010) tarkoitettussa koulutuskeskuksessa.

Asiantuntijakuulemisessa on kyseenalaistettu tarve rajata tuen ulkopuolelle eräät vapaan sivistystyön koulutuksessa ja aikuisten perusopetuksessa olevat opiskelijat. Esimerkiksi kansanopistojen maksullisessa koulutuksessa olevat eivät voi saada oppimateriaalilisää, mutta sen voivat saada samanlaisessa elämäntilanteessa olevat kansanopistojen lukio- tai ammatillisen koulutuksen opiskelijat.

Sivistysvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu oppimateriaalilisä on suunniteltu nimenomaan edistämään lukion tai ammatillisen tutkinnon suorittamista, ja uudistukseen varattu rahoitus on mitoitettu tämän mukaan. Valiokunta ei ehdota tuen kohderyhmän laajentamista tässä yhteydessä. Valiokunta tiedostaa kuitenkin sen, että nuorten opiskeluvaihtoehtojen parantamisen ja syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta on erittäin perusteltua tukea niidenkin saman ikäryhmän nuorten opiskelua, jotka eivät opiskele toisen asteen tutkintoa. Esimerkiksi kansanopistojen yleissivistävässä koulutuksessa voi vuoden aikana kerrata kouluaineita, perehtyä erityisaloihin ja kokeilla uutta tapaa opiskella. Monilla kansanopistolinjoilla valmistaudutaan jatko-opintoihin ja suoritetaan avoimen yliopiston opintoja, jotka voi hyödyntää myöhemmissä yliopisto-opinnoissa. Tämä koulutus on usein maksullista. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että jatkossa löydetään ratkaisuja, joilla tuetaan myös näitä nuoria heidän opinnoissaan.

Tuen edellytyksenä vähävaraisuus

Toisen asteen opiskeluista aiheutuvilla kustannuksilla on tutkitusti vaikutusta nuorten koulutusvalintoihin. Nuorisobarometri 2017:n mukaan 17 % vastaajista on karsinut opiskeluvaihtoehtojaan rahanpuutteen vuoksi. Niistä vastaajista, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa, peräti 42 %:lla rahanpuute on kaventanut opiskeluvaihtoehtoja. Joka kymmenes koulutuksen keskeyttänyt kertoo keskeyttäneensä koulutuksen rahanpuutteen vuoksi.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2018 vp

Ehdotettu oppimateriaalilisä, joka on 46,80 euroa kuukaudessa, kohdentuu pääasiassa opintorahan vähävaraiskorotukseen oikeutetulle alle 20-vuotiaalle lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijalle. Myös alle 17-vuotias, joka ei ole oikeutettu opintorahaan, voi saada oppimateriaalilisää, jos vanhemmat ovat pienituloisia eli vanhempien vuositulot ovat enintään 41 100 euroa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oppimateriaalilisä säädetään etuoikeutetuksi tuloksi, eikä se näin vaikuta vähentävästi toimeentulotukeen, sotilasavustukseen ja asumistukeen. Valiokunta pitää tätä erittäin tärkeänä, sillä ilman tätä etuoikeutetun tulon määrittelyä oppimateriaalilisä leikautuisi pois muissa tuissa ja lisäisi painetta kuntien rahoittamaan täydentävään toimeentulotukeen. Se myös osaltaan vähentää Kelan ja kuntien hallinnollista työtä, koska entistä vähäisempi määrä kotitalouksista joutuu turvautumaan täydentävään toimeentulotukeen selvittääkseen oppimateriaalikustannuksista.

Asiantuntijalausunnossa on yhteen euromäärään perustuvaa tulorajaa pidetty ongelmallisena, kun etuuden saa joko täysimääräisenä tai sitä ei saa ollenkaan, jos tuloraja ylittyy yhdelläkin eurolla. Järjestelmä voidaan lausunnon mukaan kokea epäoikeudenmukaiseksi, ja sillä voi olla kielteisiä kannustinvaikutuksia työllistymiseen tai lisäansioiden hankkimiseen.

Valiokunta toteaa, että oppimateriaalilisää myönnettäessä käytetään samaa tulorajaa kuin opintorahan vähävaraisuuskorotuksen myöntämisessä. Tällöin lisä kohdentuu kaikille pienituloisille samalla perusteella. Sivistysvaliokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että oppimateriaalilisää varten luodaan nyt erilainen tulorajamalli, joka osaltaan entisestään monimutkaistaisi tuen myöntämistä. Jatkossa olisi kuitenkin vielä harkittava tarvetta ja mahdollisuuksia porrastaa tuen saamisen tulorajoja oppimateriaalilisän osalta.

Sivistysvaliokunta korostaa tukihakemusten käsittelyssä yksilöllistä käsittelyä ja mahdollisten joustojen käyttöä hakijan tuen tarpeen mukaisesti. Valiokunta toteaa, että tilanteissa, joissa oppimateriaalilisään ei ole oikeutta mutta perheen taloudellinen tilanne kuitenkin edellyttää yhteiskunnan tukea, on edelleen mahdollista turvautua täydentävään toimeentulotukeen. Asiantuntijalausunnon mukaan nuoret eivät kuitenkaan ole tässä asiassa tasavertaisessa asemassa. Kuntien päätöksissä täydentävän toimeentulotuen antamisesta opiskelusta aiheutuviin kuluihin on suuria eroja, ja lisäksi tieto oikeudesta tukeen ei välttämättä tavoita nuorta. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että nuorille ja heidän perheilleen on riittävästi tarjolla tietoa toisen asteen opintojen rahoitusmahdollisuuksista ja myös mahdollisuudesta toimeentulotukeen.

Kansaneläkelaitos edellyttää tällä hetkellä, että opiskelija nostaa opintolainaa täysimääräisesti ennen kuin on mahdollista saada toimeentulotukea opiskelun aikana. Sama sääntö koskee lukiossa ja ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevia täysi-ikäisiä nuoria. On kohtuutonta olettaa, että pienituloisista perheistä tulevat opiskelijat joutuvat nostamaan suuria määriä opintolainaa vain suorittaakseen toisen asteen loppuun.

Sivistysvaliokunta edellyttää, 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. (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*)

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2018 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vanhempien tulokäsitteen muutos on välttämätön tulorekisterin käyttöönoton vuoksi ja tulokäsité yhdenmukaistuu muiden etuuksien, kuten esim. asumistuen, tulokäsitteen kanssa. Kela voi hyödyntää tulorekisterin tietoja opintotuen toimeenpanossa. Myös opintotuen saajan omien tulojen vuositulomallissa on aina käytetty veronalaisia tuloja.

Valiokunta toteaa, että tulokäsitteen uudistuksella ei ole tarkoitus kiristää tarveharkintaa. Uudistuksen vaikutusten tasaamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan vanhempien tulo rajojen korottamista viidellä prosentilla. Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin esitetty huoli vanhempien tulokäsitteen muutoksen vaikutuksesta esimerkiksi yrittäjäperheiden kohdalla.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Kela seuraavat edellä tarkoitettujen tulokäsitteen muutoksen vaikutuksia eri perhe- ja verotustilanteissa yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ja huolehtivat siitä, että ehdotettu 5 %:n muutos tulo rajoissa riittää estämään tarveharkinnan kiristymisen.

Eräät kehittämistarpeet

Hallituksen esitys nähdään valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa monilta osin tarpeellisenä välivaiheena toisen asteen opiskelijoiden aseman edelleen kehittämisessä kohti kokonaan maksutonta toisen asteen koulutusta. Asiantuntijalausunnoissa on viitattu muiden Pohjoismaiden esimerkkiin ja korostettu, että toisen asteen opintoja ei pitäisi joutua rahoittamaan opintolainalla. Eduskunnalle on annettu maksutonta toisen asteen koulutusta koskeva kansalaisaloite (KAA 5/2018 vp), joka on lähetetty sivistysvaliokuntaan. Kansalaisaloite tullaan käsittelemään vielä tämän vaalikauden aikana.

Asiantuntijalausunnossa on korostettu, että opiskelijalta ei pidä vaatia opintotuen eikä siihen sisältyvän opintolainan käyttöä, mikäli mahdollisuutta kesäopintoihin ei ole tarjolla. Opiskelijalla on oltava oikeus toimeentulotukeen, jos toimeentulon hankkiminen esimerkiksi kesätoissa ei ole mahdollista. Valiokunta pitää tärkeänä, että toimeentulotuen ja opintotuen rajapinta pysyy selkeänä ja että sitä koskevat viranomaisratkaisut ovat yhteneväiset.

Ehdotetussa melko kaavamaisessa muodossaan oppimateriaalilisä ei vastaa kaikkia todellisia oppimateriaalikustannuksia, joissa on isot opintoalasta ja koulutuksenjärjestäjästä johtuvat vaihtelut. Osa koulutuksenjärjestäjistä tarjoaa opiskelijoilleen tarvittavat oppivälineet täysin maksutta, osa osittain ja osa ei ollenkaan. Opintoihin liittyvät hankinnat sijoittuvat yleensä myös opintojen alkuun. Kuukausittainen tuki ei pysty vastaamaan kustannusten keskittymistä tiettyihin ajankohtiin. Sivistysvaliokunta tiedostaa kustannusten ajoittumiseen liittyvät tuen jaksotusongelmat, mutta painottaa myös tukijärjestelmän toimeenpanon selkeyttä. Tarjolla olevat erilaiset joustavat ostojen rahoitustavat osamaksuista uudenlaisiin opiskelijoille suunnattuihin kirjatileihin mahdollistavat osaltaan oppimateriaalien hankintaa jo nykyisellään.

Sivistysvaliokunta painottaa, että kohdennettujen toimien lisäksi tulee kehittää kaikkien opiskelijoiden oppimateriaalikustannuksia vähentäviä ratkaisuja. Asiantuntijalausunnoissa on korostettu, että tarvitaan uudenlaista, jakamistalouden periaatteita hyödyntävää ajattelua. Omistamisen sijaan tai rinnalla oppimateriaaleja ja työvälineitä voidaan digitalisaatiota hyödyntäen jakaa, lai-

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2018 vp

nata tai vuokrata nykyistä tehokkaammin. Kalliiden ja käyttöältään lyhytaikaisten kirjojen sijaan tulee enenevästi hyödyntää nopeammin päivitettäviä digitaalisia materiaaleja. Oppimateriaalien hankinta, huolto ja lainaaminen olisi mahdollista tuoda oppilaitosten kirjastojen tehtäväksi samaan tapaan kuin korkea-asteella nyt jo on. Koulutuksen järjestäjillä on tällä hetkellä haettavana 4 miljoonaa euroa pilottihankkeisiin, joilla Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö etsivät valtakunnallisesti hyödynnettäviä keinoja alentaa ammatillisen koulutuksen ja lukion kustannuksia opiskelijoille. Sivistysvaliokunta korostaa kaikkien opiskelijoiden toisen asteen oppimateriaalikustannusten vähentämistä monin eri keinoin. Tätä selvittävät pilottihankkeet ovat erittäin kannatettavia.

Koulumatkatuella katetaan merkittäviä toisen asteen koulutukseen liittyviä kustannuksia. Asian tuntijalausunnon mukaan koulumatkatuen myöntämisperusteet eivät ole pysyneet erityisesti ammatillisen koulutuksen reformin myötä koulutuksen järjestämistavoissa tapahtuneiden muutosten mukana. Lähiopetus-, etäopiskelu- ja työssäoppimispäivien määrä vaihtelee nykyisin jaksoittain, ja vain osalla matkoista on nykyisin koulumatkatukioikeus. Oppisopimuskoulutus estää koulumatkatuen saannin, vaikka perustutkinto-opiskelijat voivat nykyisin kesken koulutuksen siirtyä oppisopimuskoulutukseen ja takaisin. Sivistysvaliokunta kannattaa koulumatkatuen kehittämistä vastaamaan muuttuneita opetuksen järjestämistapoja.

Koulumatkatukea myönnettäessä nuoren asuminen määräytyy kotikuntalain (201/1994) mukaan (virallinen osoitetieto ja/tai tosiasiallinen asuinpaikka). Lain mukaan voi olla vain yksi osoite. Ongelmia ei synny, jos opiskelijan vyöhykeperusteinen lippu kattaa molempien vanhempien asuinpaikan. Suurin ongelma syntyy saadun selvityksen mukaan siitä, että opiskelija asuu molemman vanhemman luona niin vähän, ettei hänen voida katsoa kulkevan kummankaan luota lain edellyttämällä tavalla säännöllisesti. Valiokunta toteaa, että myös vuoroviikkoasumiseen liittyvät ongelmat kaipaavat muutosta koulumatkatuen myöntämisperusteisiin.

Uudistuksen seuranta

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että nuori ei joudu valitsemaan toisen asteen koulutustaipaikkaansa perheen varallisuuden mukaan. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys auttaa osaltaan tässä asiassa. Valiokunta korostaa uudistuksen toimivuuden ja sen vaikutusten kattavaa seurantaa. Ehdotetun uudistuksen ja muiden vastaavien jo toteutettujen osittaisuudistusten vuoksi valiokunta pitää myös erittäin tärkeänä, että jatkossa opintotukilain kokonaistoimivuutta ja selkeyttä tarkastellaan erikseen ja selvitetään tarve lain kokonaisuudistukselle. Sivistysvaliokunta ehdottaa asiasta lausumaa. (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 171/2018 vp sisältyvät 1., 2., 3. ja 4. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2018 vp

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, 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.*
2. *Eduskunta edellyttää, että ministeriö seuraa oppimateriaalilisää koskevan uudistuksen kokonaistoimivuutta ja sen vaikutuksia ja antaa tästä asiasta sekä opintotukilain kokonaisuudistuksen tarpeesta sivistysvaliokunnalle selvityksen vuonna 2021.*

Helsingissä 20.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sari Multala kok
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Jani Toivola vihr
jäsen Raija Vahasalo kok
varajäsen Hanna-Leena Mattila kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine