

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 12/2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi opintotukilain muuttamisesta ja opintolainavähennyksen edellyttämiseksi muutoksiksi verolainsäädäntöön**

*Sivistysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunnan sivistysvaliokunta on 1 päivänä maaliskuuta 2005 lähettänyt hallituksen esityksen laiksi opintotukilain muuttamisesta ja opintolainavähennyksen edellyttämiseksi muutoksiksi verolainsäädäntöön (HE 11/2005 vp) valtiovarainvaliokuntaan lausuntoa varten.

***Jaostovalmistelu***

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

***Asiantuntijat***

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Panu Pykönen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, opetusministeriö
- hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö

- ylitarkastaja Markku Mertala, Verohallitus
- etuuspäällikkö Paula Viljanen, Kansaneläkelaitos
- palveluyksikön päällikkö Majajaleena Korpoo, Helsingin ammattikorkeakoulu Stadia
- rehtori Ilkka Niiniluoto, Helsingin yliopisto
- sosiaalipoliittinen sihteeri Jouni Parkkonen, Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten Liitto — SAMOK ry
- erityisasiantuntija Juha Mynttinen, Suomen Kuntaliitto
- sosiaalipoliittinen sihteeri Elina Karjalainen ja hallituksen jäsen Niko Kyynäräinen, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- tutkija Tarja Kallonen, Suomen Pankkiyhdistys
- pääekonomisti Jaana Kurjenoja, Veronmaksajain Keskusliitto.

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa kirjallisen lausunnon.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia, tuloverolakia, verotusmenettelystä annettua lakia sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia.

Ehdotuksen mukaan opintotuen riittävyyden parantamiseksi ja kannustavuuden lisäämiseksi

asumislisää myönnettäessä huomioon otettavien asumismenojen ja korkeakouluopiskelijoille myönnettävän opintolainan valtioneuvoston määrää korotetaan ja korkeakoulututkinnon määrääjässä suorittaneelle voidaan myöntää oikeus verosta tehtävään opintolainavähennyk-

seen. Asumislisää myönnettäessä huomioon otettava asumismenojen enimmäismäärä ehdotetaan korotettavaksi 252 euroon. Korkeakouluopiskelijoiden opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärä ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 220 eurosta 300 euroon kuukaudessa. Ulkomailla opiskelevien korkeakouluopiskelijoiden valtiontakauksen enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 360 eurosta 440 euroon kuukaudessa.

Opintolainavähennykseen olisi oikeutettu korkeakoulututkinnon laissa säädetyssä määräjassa suorittanut verovelvollinen. Opintolainavähennys olisi 30 prosenttia korkeakouluopintojen aikana kertyneen opintolainan 2 500 euroa ylittävästä määrästä. Vähennykselle ehdotetaan säädettäväksi enimmäismäärä, joka vastaisi tut-

kinnon laajuuden perusteella laskettua lainamäärää. Vähennys tehtäisiin suoraan verosta enintään tutkinnon suorittamisvuotta seuraavan kymmenen vuoden aikana. Kansaneläkelaitos ratkaisisi verovelvollisen oikeuden opintolainavähennykseen ja vähennyksen enimmäismäärän. Vähennys toimeenpantaisiin verotuksessa verovelvollisen vuosittain maksamien opintolainan lyhennysten perusteella.

Lisäksi korkeakouluopintoihin oikeuttavaa opintotukiaikaa koskevat säännökset ehdotetaan yhtenäistettäväksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2005. Asumislisää myönnettäessä huomioon otettavien asumismenojen määrän korotusta sovellettaisiin kuitenkin vasta 1 päivästä marraskuuta 2005.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Hallituksen esityksessä on kysymys opintotukeen liittyvästä uudistuskokonaisuudesta, jossa erityistä opintolainavähennystä käytetään keinona opintopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtiovarainvaliokunta korostaa tätä laajempaa asiayhteyttä ja katsoo, että viimesijaiset johtopäätökset myös verotuksen osalta on tehtävä koko esityksen tavoitteet ja ehdotukset huomioon ottaen. Valiokunta pitää sinänsä esityksen keskeisiä perustavoitteita, opintotuen parantamista ja opiskelun kannustavuuden lisäämistä perusteltuina ja kannatettavina.

Valiokunta ei ole ottanut toimialaansa koskevan rajauksen vuoksi kantaa asiantuntijakuulemisessaan esiin tuotuihin erinäisiin perustavaa laatua oleviin väitteisiin, joilla ei ole välitöntä yhteyttä verotukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi näkemykset, joiden mukaan opintojen pitkittyminen johtuu ennen kaikkea opintojen aloitusvaiheen viivästyemisestä kahdella, kolmella vuodella, tai käsitykset, joiden mukaan työssäolo johtuu taloudellisten seikkojen ohella tärkeän työkokemuksen hankkimisesta. Työnteon motiivi ei siis poistuisi kaikin osin, vaikka yhteiskunnan tuki paranisikin nykyisestä.

Valiokunta on tarkastellut opintolainavähennystä koskevia ehdotuksia edellä mainittujen rajoitusten sisällä lähinnä vaikuttavuuden ja kannustavuuden sekä sääntelyjärjestelmän kannalta. Näiltä osin asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin pääosin kriittisiä huomioita. Myönteisenä on pidetty sen sijaan sitä, että etuuden saajia kohdellaan tasapuolisesti, kun vähennys tehdään verosta eikä tuloista. Lisäksi kansantalouden kannalta on pidetty perusteltuna, että veroetuuden saavat ne, jotka käyvät työssä ja käyttävät koulutuksensa Suomen työmarkkinoiden hyväksi.

Valiokunta yhtyy näihin käsityksiin. Valiokunta pitää lisäksi aiheellisena korostaa sitä keskustelussa usein sivuutettavaa seikkaa, että kysymys on opintotukioptiosta, mahdollisuudesta uudenlaiseen lisätukeen, jota opiskelija voi niin halutessaan käyttää hyväkseen. Tuen rahoitus järjestetään — ei menoja lisäämällä — vaan luopumalla osittain vastaisista verotuloista.

### *Opintolainavähennyksen vaikuttavuus*

Opintolainavähennyksenä myönnettävä etuus on luonteeltaan takautuva ja perustuu yksinomaan lainamuotoiseen tukeen. Tähän liittyy lainan

nostohalukkuuden ja siten esityksen vaikutavuuden kannalta huomionarvoisia seikkoja; ensinnä opiskelijoiden keskuudessa vallitsee melko yleisesti kielteinen asenne lainaperusteista tukea kohtaan. Opintolainaa on nykyisin alle puolella opiskelijoista. Toisaalta ihmisten aikapreferenssit painottuvat asiantuntijoiden mukaan nykyhetkeen ja lähitulevaisuuteen. Etuus, jonka saa suoraan tai lähes välittömästi, on siten kannustavampi kuin tulevaisuudessa saatava, mahdollisesti epävarma etu. Tähän nähden opintolainavähennyksen aikaperspektiivi, pisimmillään 15 vuotta, on pitkä, mutta tuen saamisen kannalta perusteltu. Lisäksi etuuden saamisen edellytyksenä oleva valmistuminen määräjassa on seikka, joka selviää opiskelijalle itselleenkin vasta vuoden tai useampia lainanoton jälkeen.

Kielteinen asenne lainamuotoista tukea kohtaan sekä epävarmuus etuuden saannista ja määrästä voivat siis muodostaa pidäkkeitä tukimuodon hyödyntämiselle. Valiokunta katsoo kuitenkin, että nämä ovat seikkoja, joihin voidaan ja tulisi vaikuttaa. Kysymys on myös tässä opiskelijoille suunnattavan tuen ja ohjauksen kokonaismäärästä ja -laadusta. Opiskelijoiden asemaan ja luottamukseen opintojen sujumisesta suunnitelmien mukaan voidaan vaikuttaa mm. riittävällä ja tehokkaalla tiedottamisella sekä opintojen ohjauksella. Asenteita voidaan muuttaa näillä keinoin myönteisemmiksi kohti esimerkiksi muissa Pohjoismaissa käyttökelpoisiksi osoittautuneita lainapohjaisia ratkaisuja. Valiokunta uskoo lisäksi, että opiskelijat omaksuvat uuden tukimuodon reunaehdot alun käynnistymisvaiheen jälkeen nopeasti.

#### *Opintolainavähennyksen kannustavuus*

Asiantuntijakuulemisessa on asetettu kyseenalaiseksi myös itse lainasubvention riittävyys ja kannustavuus. 30 prosentin verovähennysoikeuden on arveltu olevan liian pieni houkutelukseen merkittävään lainanottoon. Keskeisin vaatimus on koskenut kuitenkin pääomitettujen korkojen lukemista mukaan vähennyskelpoiseen lainapääomaan. Sitä on perusteltu läpinäkyvyyden lisäksi sillä, että opiskeluaikainen työssä-

käynti vähenisi ainakin jonkin verran. Tulot eivät riittäisi välttämättä korkojen vähentämiseen vuosittaisessa verotuksessa. Lainapääomaan on haluttu sisällyttää myös muuta opiskelua kuin korkeakouluopiskelua varten otetut lainat. Lisäksi 2 500 euron suuruiseen omavastuusuuteen on kohdistettu erisuuntaisia vaatimuksia.

Opintolainavähennyksen enimmäismäärää ja sen riittävyttä arvioitaessa tulee valiokunnan mielestä ottaa huomioon se, että kysymys on poikkeuksellisesta verovähennysoikeudesta, lainapääoman vähentämisestä verosta. Tällä hetkellä eivät edes kaikki lainakorot ole henkilöverotuksessa vähennyskelpoisia. Tähän nähden sen arvioiminen, kuinka suuri vähennyskelpoisen osuuden tulisi olla, on verotuksen näkökulmasta väistytävä kysymys. Asiaa tulee peilata valiokunnan mielestä muihin käytettävissä oleviin opintotukimuotoihin.

Lainakorkojen vähennysjärjestelmä on sen sijaan niin vakiintunut aina alijäämähyvitystä ja tappiontasausta koskevia säännöksiä myöten, ettei valiokunta pidä mahdollisena ehdotettuja muutoksia. Ne rikkoisivat myös henkilöverotuksen keskeistä peruskiveä, veronmaksukykyisyydelle perustuvaa kassaperiaatetta vastaan.

Valiokunta puoltaa myös omavastuusuuden säilyttämistä. Sen on katsottu osaltaan estävän tarpeetonta velkaantumista, ja se on hallinnollisesti perusteltu.

#### *Sääntelyjärjestelmä*

Ehdotukseen sisältyy yhtenä olennaisena tekijänä vähennyksen enimmäismäärää rajaava ajallinen leikkuri. Lainan vähennyskelpoinen enimmäismäärä määräytyisi siten suoritettavan tutkinnon laajuuden mukaan. Ehto rajoittaisi käytännössä vähennystä niillä opiskelijoilla, jotka ovat ottaneet enimmäismäärän opintolainaa mutta jotka ovat opiskelleet tutkinnon laajuutta vastaavaa aikaa kauemmin. Tämä tutkintokohdainen enimmäislainamäärä ja sen seuranta tekevät järjestelmästä väistämättä mutkikkaan ja raskaan. Toisaalta se sisältää juuri sen kannustustekijän, jolla poikkeuksellista verotukea perustellaan. Tämä tekijä puuttuu vaihtoehtona mainitusta yksinkertaisesta stipendimallista, joka

olisi sidottu pelkästään valmistumiseen. Stipendimalli olisi kuitenkin ennakoitava ja hallinnollisesti kevyempi, minkä vuoksi sitä tukivat korkeakoulujen ja opiskelijoiden lisäksi myös esimerkiksi verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Jos stipendimalli sidotaan aikatekijään, se aiheuttaisi lähes samankaltaista hallinnollista työtä kuin hallituksen esitys. Lisäksi työssäkäynti tai sijoittautuminen Suomen työmarkkinoille jäisivät siinä aina huomiotta.

Valiokunta yhtyy käsityksiin sääntelyn mutkikkuudesta ja läpinäkyvyyden puutteesta. Ehdotettu malli on hallinnollisesti raskas ja työläs viranomaisille. Se vaatii tapauskohtaista neuvontaa ja sisältää hankalasti ennakoitavia tekijöitä. Tämä lisää räsitystä yleistä opintotukijärjestelmää kohtaan, joka sisältää jo nyt esimerkiksi tukien takaisinperintään liittyviä ongelmakohtia. Lisäksi opintotukiasioiden hoito laajeni uudistuksen myötä opintotukiviranomaisen piiriin ulkopuolelle.

Verojärjestelmän osalta ehdotus suuntautuisi hallinnon nykyisiä strategisia tavoitteita vastaan. Henkilöverotuksessa on pyritty jo pitkään lisäämään verojärjestelmän selkeyttä ja kaavamaisuutta mm. niukentuvien resurssien oikein suuntaamiseksi. Erityisvähennykset, jotka edellyttävät tapauskohtaista tutkintaa ja päätöksentekoa, sopivat huonosti tällaisiin tavoitteisiin.

Valiokunta katsoo, että opintolainavähennyksen suuruuden sitominen opintojen kestoon ja lainan määrään on yksi esityksen perusratkaisuista, joka tulee tehdä opintopoliittisin perustein. Ydinkysymyksenä on, mikä tuen muoto on tavoitteiden kannalta optimaalisin ja mahdollinen toteuttaa myös yleiset taloudelliset tekijät huomioon ottaen.

Hallinnolliset ratkaisut ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan sinänsä teknisesti toteutettavissa, eikä valiokunnalla ole niihin muutosehdotuksia muuten kuin tietojensaantioikeutta koskevan päällekkäisyyden poistamiseksi; Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeudesta verohallinnolta on ehdotettu säädettäväksi opintotukilain 41 b §:n 8 kohdassa. Säännös on täysin yhteneväinen esitykseen liittyvän vero-

tustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamista koskevan lain 20 a §:n kanssa. Pällekkäinen sääntely voitaisiin estää poistamalla ehdotettu verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 a § (lähiehdotus 4).

#### *Tiedotus ja seuranta*

Uusi tukimuoto vaatii edellä sivutuvin tavoin tiedotusta ja opiskelijoiden ohjausta, jotta opiskelijat ovat tietoisia oikeuksistaan ja malli omaksutaan käyttöön. Vain näin sille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Etuuden vastaanotto riippuu valiokunnan käsityksen mukaan pitkälti siitä, miten tässä onnistutaan. Se edellyttää puolestaan riittäviä voimavaroja viranomaistaholla.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että uuteen järjestelmään liitetään alusta asti asianmukainen seuranta. Vaikka vähennysoikeuden vaikutuksista saadaan tietoa vasta vuosien päästä, voidaan eräänlaisena avainsignaalinä pidettävästä lainanoton määrän muutoksesta saada tietoa nopeammin. Tukea voidaan arvioida saatujen tietojen perusteella ja kehittää edelleen tarpeen mukaan. Samalla saadaan tietoa myös siitä, millaisia vaikutuksia opintolainavähennyksellä on mm. kuntien verotuloihin — oletettavaa on, että vähennys tulee työuran alkuvaiheessa tehtäväksi usein nimenomaan kunnallisverosta.

#### *Yhteenvedo*

Koska opintolainavähennys on keino, joka palvelee muita kuin verotuksellisia päämääriä, valiokunta on pidättäytynyt edellä esitetyn tavoin lopullisten johtopäätösten teosta. Opiskelijan näkökulmasta on kuitenkin selvää, että ehdotus parantaa opiskelijan asemaa nykyisestä. Lisäksi esitetyissä vaihtoehdoissa on ilmennyt omat ongelmansa, eikä opintotuen merkittävään korotukseen ole toisaalta opetusministeriön mukaan mahdollisuutta. Valiokunta korostaa näistä syistä asian vaatimaa laaja-alaista kokonaisharkintaa, jonka osana myös veroratkaisut voidaan tehdä.

**Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

*että sivistysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty verotusta koskevien säännösten osalta.*

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Kimmo Sasi /kok
vpj.	Matti Ahde /sd	Anni Sinnemäki /vihr (osittain)
jäs.	Jyri Häkämies /kok	Irja Tulonen /kok
	Kyösti Karjula /kesk	Kari Uotila /vas
	Jari Koskinen /kok	Jukka Vihriälä /kesk
	Pekka Kuosmanen /kok	vjäs. Janina Andersson /vihr (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	Eva Biaudet /r
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Arto Bryggare /sd
	Pirkko Peltomo /sd (osittain)	Esko Kiviranta /kesk
	Iivo Polvi /vas	Eero Lämsä /kesk
	Markku Rossi /kesk	Maija Rask /sd (osittain).
	Matti Saarinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

### *Perustelut*

Kokoomuksen esitys toimivaksi ja kannustavaksi opintotukimalliksi on kuvattu hallituksen esityksen yhteydessä käsitellyssä edustaja Suvi Lindénin lakialoitteessa (LA 9/2005 vp). Laki-aloitteessa esitetään opintotuen opintorahan korottamista vastaamaan paremmin opiskelijoiden elinkustannuksia ja opiskelijan vapaan tulon rajojen korottamista kymmenellä prosentilla. Opintotuen yhteenlaskettu taso nostettaisiin enimmillään 750 euroon kuussa. Tältä osin esitys poikkeaa hallituksen linjasta kehittää opintotukea lainapainotteiseksi ilman, että opintorahaan osoitetaan mitään uusia resursseja.

Kokoomuksen mielestä opintotukijärjestelmää on uudistettava sellaiseksi, että se mahdollistaa täysipäiväisen opiskelun ja siten vauhdittaa valmistumista. Tämä tarkoittaa koulutuspoliittisten keinojen lisäksi panostuksia opiskelijan hyvinvointiin ja toimeentuloon. Kokoomuksen esityksessä opintojen alkuvaihetta tuettaisiin nykyistä selkeästi korkeammalla opintorahan määrällä. Opiskelun loppuvaiheessa, ensimmäisen 30 opintotukikuukauden jälkeen, opintolainan osuus opintotuesta olisi suurempi. Opintotuen tulo rajojen korottaminen antaisi opiskelijalle mahdollisuuden myös hankkia tarvittaessa lisätuloja.

Kokoomuksen malliin sisältyy hallituksen esitystä muistuttava opintolainavähennys, joka myönnettäisiin jokaiselle korkeakoulututkinnon suorittaneelle kymmenen vuoden ajan valmistusajankohdasta siten, että opiskelija voisi vähentää 50 prosenttia lyhennyksen määrästä suoraan verosta. Vähennyksen enimmäismäärä on korkeampi kuin hallituksen esityksessä, joten kannustava vaikutus opintolainan ottamiseen on suurempi. Tätä näkemystä tukivat myös asian tuntijakuulemisissa esitetyt mielipiteet.

Hallituksen esittämä opintolainavähennysmalli on myös hyvin monimutkainen mm. oma-

vastuuosuuden vuoksi. Samoin vähennysoikeuden riippuminen valmistumisesta määräajassa on opiskelijan kannalta ongelma, sillä valmistumisen aikataulu todennäköisesti selviää opiskelijalle vasta selvästi lainanottoajankohdan jälkeen. Mielestämme vähennyksen saantiin liittyvien ehtojen tulisivat olla niin selkeitä, että opiskelija tietää lainanottohetkellä, miten hänen kannattaa toimia ja mitä häneltä edellytetään. Tämä ei ole tilanne hallituksen esityksen osalta. Valtiovarainvaliokunta toteaaakin, että epävarmuus etuuden saannista ja määrästä voivat muodostaa esteen tukimuodon hyödyntämiselle.

Hallituksen esittämä vähennysmalli johtaa liialliseen hallinnon paisumiseen ja hallinnollisten kustannusten kasvuun, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tutkintokohtainen enimmäismäärä ja sen seuranta tekevät järjestelmästä paitsi opiskelijan näkökulmasta epäselvän ja epävarman, myös hallinnon näkökulmasta mutkikkaan ja raskaan. Jos veroetuuden saamisen ehdot ja etuuden määrä sen sijaan säädettäisiin mahdollisimman selkeiksi ja läpinäkyviksi, mukaan ei tarvittaisi Kansaneläkelaitoksen hallintoa, vaan verottaja voisi tehdä vähennyksen suoraan saatuaan oppilaitoksesta tiedon opiskelijan valmistumisesta ja pankista tiedon opintolainojen lyhennyksistä.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että valtiovarainvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan sivistysvaliokunnalle esittää sellaisen opintotukimallin hyväksymistä, joka olisi mahdollistanut hallituksen esitystä paremmin täysipäiväisen opiskelun ja nopeamman valmistumisen sekä olisi ollut hallinnollisesti yksinkertaisempi toteuttaa.*

**Eriävä mielipide 1**

**VaVL 12/2005 vp — HE 11/2005 vp**

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 2005

Jyri Häkämies /kok  
Jari Koskinen /kok  
Pekka Kuosmanen /kok

Kimmo Sasi /kok  
Irja Tulonen /kok

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

### *Perustelut*

Hallituksen ehdottamalla asumislisän vuokraton ja opintolainan valtiontakauksen korotuksilla ja opintojen suorittamisaikaan sidotulla verovähennysmallilla tähdätään kokopäiväisen opiskelun mahdollistamiseen ja opintoaikojen lyhentämiseen. Hallituksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, on hyvä että opiskelijoille halutaan turvata mahdollisuus keskittyä opintoihin ja suorittaa opinnot ilman taloudellisiin syihin liittyvää viivästystä.

Opintolainan verovähennysmalli on kuitenkin valitettavasti varsin epäonnistunut esitys. Valmistumisaikaan sidottu verovähennys on epäreilu tukimuoto, joka auttaa ennen muuta hyvin pärjääviä ja nopeasti valmistuvia opiskelijoita. Tämän vuoksi on myös kyseenalaista, kuinka paljon ehdotettu malli lyhentäisi valmistumisaikoja tulevaisuudessa. Mallin epäreiluutta korostaa se, että eri aloilla valmistumisajat ovat hyvin erilaisia. Verovähennysmalli saattaa siis johtaa siihen, että ne, jotka jo nyt valmistuvat nopeasti, saavat ylimääräisen lisäedun. On hyvä, että hallituksen esityksessä on pyritty ottamaan huomioon erilaiset elämäntilanteet. On kuitenkin ilmeistä, että lasten saaminen tai sairastaminen voi monissa tilanteissa pidentää opintojen suorittamisaikaa enemmän kuin min-kä sairausloma tai vanhempainloma kestää.

Verovähennysmallin epäreiluutta voitaisiin lievittää, jos yllä mainittuihin seikkoihin haluttaisiin kiinnittää huomiota ja muokata esitystä. Sekä eri alojen erilaisuuden vuoksi että erilaisen elämäntilanteiden huomioimiseksi olisi tarpeellista luopua verovähennyksen sidoksesta opiskeluaikaan ja verovähennys pitäisi myöntää kaikille valmistuneille. Tällöin myös pidempään opiskelleilla olisi kannustin suorittaa opinnot loppuun. Tämä lisäisi myös opiskelijan varmuutta siitä, että hän todella tulee vuosien päästä saamaan verovähennyksen hyväkseen. Mikäli opiskelija luottaisi siihen, että hänen täytyy maksaa vain osa lainastaan takaisin valmistumi-

sen jälkeen, hänellä olisi hallituksen esitystä suurempi kannustin ottaa opintolainaa.

Vaikka verovähennysmalliin liittyviä epäreiluuskysymyksiä ei näkisi periaatteellisina ongelmina, esitys on ratkaisuiltaan heikko. Opintotukijärjestelmä on jo nyt opiskelijan näkökulmasta verrattain monimutkainen ja edellyttää erilaista laskemista. Esityksen järjestelmälle luomaa lisärasitusta korostaa erityisesti se, että vähennykseen oikeuttava enimmäislainamäärä on tutkintokohtainen eivätkä pääomitetut korot kuulu vähennyksen piiriin. Verovähennyksen piiriin kuuluvan opintolainan osan laskeminen yhdessä jo aiemmin olemassa olevien tutumpien elementtien kanssa on opiskelijalle vaativa tehtävä, ja monissa tapauksissa verovähennykseen tulee liittymään epäselvyyksiä ja virheellisiä käsityksiä. Järjestelmän vaikean ymmärrettävyyden epäillään myös vähentävän lainanoton houkuttavuutta, joka ei parhaimmillaankaan ole kovin hyvä.

Kokonaisuutena arvioiden järjestelmä on monimutkainen ja työläs, ja sen toteuttaminen vaatii huomattavaa lisätyötä Kelalta, verohallinnolta ja pankeilta. Ei voida pitää järkevänä, että jo nyt vaikeasti hallinnoitavia järjestelmiä hankaloitetaan entisestään, kun suunnan pitäisi olla kohti selkeämpää ja yksiselitteisempää sosiaaliturvaa ja verotusta. Etenkin verojärjestelmän osalta ehdotus suuntautuu hallinnon nykyisiä strategisia tavoitteita vastaan. Yleinen suuntaus on nimenomaan pois päin tällaisista tapauskohtaista tutkintaa ja päätöksentekoa edellyttävistä erityisvähennyksistä.

Järjestelmän monimutkaistamista voidaan tuskin pitää tarkoituksenmukaisena, etenkin kun esityksen tavoitteiden täytyminen vaikuttaa vähintäänkin epävarmalta. Järjestelmän kustannustehtomuus on todellinen ongelma, jota ei pitäisi jättää huomiotta. Koska ehdotuksen keskeinen sisältö on antaa stipendin kaltainen bonus nopeille valmistujille, tehokkaampi ratkaisu olisi suoraan antaa opintolainan lyhentämiseen

käytettävä stipendi valmistumisen jälkeen. Tämä olisi myös siinä mielessä perustellumpi ratkaisu, että yleensä ihmisten aikapreferenssit painottuvat nykyhetkeen ja lähitulevaisuuteen, eikä jopa vuosikymmenen kuluttua saatava veroetu oletettavasti toimi tehokkaana kannustimena haluttuun suuntaan. Etuus, jonka saa suoraan tai lähes välittömästi, on kannustavampi kuin tulevaisuudessa saatava etu, etenkin kun sen saamiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Valmistumiseen kuluva aika on jokaiselle yksittäiselle opiskelijalle kuitenkin sellainen asia, jonka arvioiminen on mahdollista vasta vuoden tai useampia lainanoton jälkeen.

Täysipäiväisen opiskelun pitää olla mahdollista jokaiselle taustasta riippumatta. Tämän vuoksi on erittäin kannatettavaa, että hallitus nyt ehdottaa opintotuen asumislisän korottamista. Asumislisän korotus on hyvä ensiaskel tiellä, jonka päässä opintotuki on tasapainoinen sosiaa-

liturvan muoto, jonka turvin on mahdollista hankkia korkea koulutustaso, vaikka taloudelliset lähtökohdat olisivat heikot. Seuraavan opintotuen kehittämistoimenpiteen pitäisikin kohdistua opintorahaan, joka tarvitsee yleistä tasokorotusta.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että valiokunnan olisi tullut lausunnonsaan ehdottaa, että lakiehdotukset hylätään lukuun ottamatta opintotuen asumislisän määrää koskevaa 1. lakiesityksen 14 a §:ää ja*

*että valtioneuvostoa kehotetaan uudelleen valmistelemaan opiskelijoiden opintososiaalisen aseman parantamiseen tähtäviä toimia.*

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 2005

Anni Sinnemäki /vihr  
Janina Andersson /vihr

### ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

#### *Perustelut*

Lausunnossaan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä opintotukilain muuttamisesta ja opintolainavähennyksen edellyttämiseksi muutoksiksi verolainsäädäntöön (HE 11/2005 vp) valtiovarainvaliokunta aivan oikein esittää painavaa kritiikkiä, mutta ei kuitenkaan päädy lakiehdotuksen hylkäämisen kannalle.

Esitimme valiokunnassa hallituksen esityksen hylkäämistä, koska esitetty opintolainavähennyksen toteuttaminen lisää opintotuen lainapainotteisuutta ja opiskelijoiden taloudellista eriarvoisuutta. Esityksen vaikutuksesta opiskelijoista itsestään riippumattomista syistä johtuvat opintoaikojen pidennykset tulevat muodostumaan opintososiaalisten etuuksien saamisen esteiksi.

Opintoaikojen lyhentämisestä ja opiskelijoiden opiskelun aikaisesta toimeentulon turvasta on huolehdittava samanaikaisesti. Käsityksemme mukaan tämä toteutuisi opintorahaa korottamalla. Tällainen esitys sisältyy ed. Valppaan lakialoitteeseen (LA 8/2005 vp), jossa vasemmistoliiton eduskuntaryhmä esittää 15 prosentin opintorahan korotusta, asumislisän maksamista myös kesälomakuukausilta ja eräitä muita parannusehdotuksia.

Valiokunnan kuulemissa asiantuntijalausunnoissa on käynyt ilmi, että opintojen pitkittyminen johtuu ennen kaikkea opintojen aloitusvaiheen viivästyisestä, usein jopa kahdella tai kolmella vuodella. Samoin opiskeluvaiheen pitkittymiseen vaikuttavat työssäolojaksojen pituus. Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmeiseksi, että työssäolo johtuu taloudellisten seikkojen ohella tärkeän työkokemuksen hankkimisesta. Nämä ehdotuksen arviointiin olennaisesti vaikuttavat seikat valiokunta on kuitenkin sivuuttanut omassa punninnassaan. Myös valiokunnan lausunnossa epäillään, että opintotuen muutokset eivät tässä suhteessa tulisi vastaisuudessaakaan vaikuttamaan opiskelijoiden työssäkäyntiin.

Opiskelijoiden ansiotyössä käyminen johtuu ennen kaikkea opintotuen alhaisuudesta. Yli puolet korkeakouluopiskelijoista käy opintojen ohessa ansiotyössä, mikä hidastaa valmistumista (HE 11/2005 vp, s. 10/II). Hallituksen esityksestä ilmenee, että tällä hetkellä Suomen opintotuki on Pohjoismaiden alhaisin. Pohjoismaiden opintotukiviranomaisten yhteistyössä tekemän selvityksen mukaan opiskelijoiden asema opintotuen tasolla mitattuna ei ole parantunut Suomessa yhtä hyvin kuin muissa Pohjoismaissa.

Vaihtoehtona hallituksen esittämälle linjalle on vasemmistoliiton eduskuntaryhmän ehdottama opintorahan yleinen korotus. Olemme esittäneet rinnakkaislakialoitteessa opintorahan korottamista 15 prosentilla. Lisäksi olemme esittäneet, että vanhempien tulot eivät enää pienentäisi alle 20-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden opintorahan määrää. Niin ikään olemme ehdottaneet, että opiskelijoiden asumislisää voitaisiin maksaa myös kesälomakuukausien ajalta. Näillä tukien korotuksilla opintorahan ja asumislisän reaaliarvo voidaan palauttaa vuoden 1995 tasolle ja antaa opiskelijoille mahdollisuus opiskeluun ilman hallituksen esittämiä opintoaikojen lisäkirstyksiä.

Keskeiset opiskelijajärjestöt ovat kiinnittäneet niin ikään huomioita siihen, että hallituksen esittämässä muodossa opintolainavähennys on epätasa-arvoinen, monimutkainen ja byrokrattinen ja muuttaa suomalaisen opintotukijärjestelmän opintolainapainotteiseen suuntaan. Valiokunnan lausunnossa tuodaan esille esityksen tähän liittyvät ydinongelmat ja se ympäristö, johon opintolainavähennys asetetaan. Esityksen mukaan vähennys myönnetään takautuvasti ja se perustuu yksinomaan lainamuotoiseen tukeen. Vaikka valiokunta yhtyy lausunnossaan käsityksiin ehdotetun sääntelyn mutkikkuudesta ja läpinäkyvyyden puutteesta verojärjestelmän kannalta sekä sen tuomasta hallinnon raskaudesta ja työläydestä, valiokunta ei tee tästä oikeita loppujohtopäätöksiä. Ehdotus lisää räsitusta

yleistä opintotukijärjestelmää kohtaan, joka sisältää jo nyt esimerkiksi tukien takaisinperintään liittyviä ongelmakohtia.

Ehdotus on vastoin hallinnon nykyisiä strategiatavoitteita, joista yhtenä on henkilöverotuksen saaminen selkeämmäksi ja kaavamaisemmaksi muun muassa niukentuvien resurssien ohjaamiseksi. Opintolainavähennysehdotus toteutuessaan vaatii tapauskohtaista tutkintaa ja päätöksentekoa, mikä sopii huonosti henkilöverotuksen kehittämisen yleisiin yksinkertaistamistavoitteisiin. Tähän valiokunta kiinnittää huomiota, mutta ei tee lausunnossaan tälläkään perusteella oikeita johtopäätöksiä.

Opintolainaa käytetään täällä hetkellä opintojen rahoituksessa Suomessa muita Pohjoismaita vähemmän. Toimeentulselvitysten perusteella opintolainaa ei suomalaisten opiskelijoiden keskuudessa mielletä osaksi opintotukea (HE 11/2005 vp, s. 11/II).

Suomen järjestelmän myönteisenä puolena pohjoismaisessa vertailussa on pidetty opintorahan merkittävää osuutta opintotuessa, joka vähentää opiskelusta aiheutuvaa velkarasitusta. Tässä suhteessa hallituksen esitys vie Suomen järjestelmää sellaisen mallin suuntaan, joka lisää opiskelijoiden velkaantumista. Esimerkiksi Norjan opintovelkapainotteisessa mallissa opiskelijoiden velkaantuminen on kolminkertaista suomalaiseseen opiskelijaan nähden.

Toisin kuin valiokunnan mietinnössä sanotaan, emme katso, että opiskelijoiden lainanottohalukkuutta tulisi lisätä. Mielestämme tulevien vuosien työssäkäyntiin sidottu opintolainavähennys, jota valiokunnan mietinnössä kuvataan opintotukioptioksi, lisää epätasa-arvoa eri tutkintoja suorittavien välillä ja erilaisista sosiaalisista taustoista tulevien opiskelijoiden välillä. Esitys lisää yhteiskunnallista pahointia ja vähentää hyvinvointia.

Sosiaalietuuksien korvaaminen pankkilainoituksella heikentää jokaiselle perustuslaissa turvattua oikeutta yhtäläisiin mahdollisuuksiin saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta (PL 16.2 §).

Suomessa noin 40 prosenttia korkeakouluopiskelijoista ottaa opintojen aikana opintolainaa, ja keskimäärin korkeakoulusta valmistuneella oli vuonna 2003 lainaa noin 6 350 euroa, joka on noin puolet mahdollisesta 55 tuki-kuukauden mukaan määräytyvästä lainan enimmäismäärästä. Opiskelijoiden toimeentulotutkimuksen perusteella työssäkäynti lukukausien aikana täydensi toimeentuloa yli puolella opiskelijoista. Nyt hallituksen ajatus on se, että näiden ansiotulojen sijaan opiskelijat ryhtyisivät ottamaan velkarahaa ja laskelmoimaan tulevilla verovähennyksillä olemattomista tuloista saatavia etuja. Ajatus ei varmasti saa kovin suuren opiskelijajoukon kannatusta.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella voidaan sanoa, että ajatus opintolainavähennyksen kannustavuudesta opintojen aikana on kyseenalainen. Asiantuntijakuulemisissa on niinkin kyseenalaistettu itse lainasubvention riittävyys ja kannustavuus. Tällä perusteella voidaan arvioida, että ehdotus opintolainavähennyksestä jää hyvin vähämerkitykselliseksi niiden tavoitteiden kannalta, joilla ehdotusta perustellaan.

#### **Ehdotus**

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että valtiovarainvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ehdottaa hallituksen esitystä hylättäväksi lukuun ottamatta asumislisän korotusta ja ottaa käsittelyn pohjaksi vasemmistoliiton ryhmän opintotukilain muuttamista koskeva lakialoite (LA 8/2005 vp).*

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 2005

Iivo Polvi /vas  
Kari Uotila /vas