

OKM/16/010/2018

13.8.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntotiivistelmä

Tiivistelmä

Lausunnon antoi 11 tahoa. Esityksen ehdotuksia kannatettiin laajasti ja sitä pidettiin tarpeellisenä muutoksena toisen asteen opiskelumahdollisuuksien parantamiseksi. Useat lausunnon antajat (Suomen Kuntaliitto, Sakki ry, Osku ry sekä SLL ry) kuitenkin katsoivat, ettei se ole yksin riittävä toimenpide toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö esitti, että hallituksen esityksestä tulee poistaa esitys luopumisesta vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään, kun opiskelija on 17-vuotias ja asuu muualla kuin vanhempiensa luona, sillä esitykseen ei ole rahoitusta. Suomen Kuntaliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö katsoivat lausunnossaan, että oppimateriaalilisä tulisi olla etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa, jotta kunnille ei syntyisi nykyiseen tapaan oppimateriaaleista täydentävän toimeentulotuen menoja. Kansaneläkelaitos esitti vaihtoehtoa oppimateriaalilisälle sekä säädösmuutoksia, jotka edellyttäisivät ministeriöltä jatkovalmistelua ja hallitukselta uusia päätöksiä. Opiskelijajärjestöt suhtautuivat esitykseen myönteisesti ja toivat samalla lausunnoissaan esille myös muita opintotuen kehittämistarpeita.

1. Johdanto

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 eikä sotilasavustuksessa. Esityksen mukaan samalla luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään, jos opiskelija on 17-vuotias ja asuu muualla kuin vanhempiensa luona. Lisäksi vanhempien tulokäsittelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että huomioon otettaisiin opiskelijan vanhempien tuloverolaissa tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen sijaan veronalaiset ansio- ja pääomatulot. Samalla tuloarvoja korotetaan viidellä prosentilla, jotta tarveharkinta ei kiristy. Lukiokoulutuksen lukuvuoden tukiajan määräytymisperusteet ehdotetaan yhtenäistettäväksi ammatillisen koulutuksen tukiajan määräytymisperusteiden kanssa, jolloin lukio-koulutuksen lukuvuoden tukiaika pitenisä yleensä yhdellä kuukaudella. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä muita teknisluonteisia muutoksia. Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä elokuuta 2019.

2. Lausunnonantajat

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä lähetettiin oikeusministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön, oikeusministeriöön, valtiovarainministeriöön, opetushallitukselle, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry:lle Kansaneläkelaitokselle, opintotuen muutoksenhakulautakunnalle, Suomen Kuntaliittoon, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry:lle, Suomen Lukiolaisten Liitto ry:lle, Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry:lle, Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry:lle sekä Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry:lle.

Lisäksi esitysluonnos on lähetetty lausuntokierroksen yhteydessä tiedoksi lainsäädännön arviointineuvostolle. Neuvosto ei ole ottanut esitystä arvioitavaksi. Lausunnon antoivat:

Valtiovarainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Opetushallitus
Suomen Kuntaliitto
Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry
Kansaneläkelaitos
Suomen Lukiolaisten Liitto ry
Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry
Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry
Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry
Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry

Lausuntoa eivät antaneet oikeusministeriö eikä opintotuen muutoksenhakulautakunta.

3. Yhteenveto lausunnoista

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksestä tulee poistaa esitys luopumisesta vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään, kun opiskelija on 17-vuotias ja asuu muualla kuin vanhempiensa luona, sillä esitykseen ei ole näiltä osin rahoitusta. Lisäykset kohdistuisivat pääosin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta budjetoitavaan yleiseen asumistukeen. Ministeriön mukaan on mahdollista, että myös uudella esityksellä olisi käyttäytymisvaikutuksia, mikä saattaisi johtaa ennakoitua suurempiin määräraha-vaikutuksiin niin opintorahaa kuin asumisen tukemista koskien. Muilta osin ministeriöllä ei ole esitykseen kommentoitavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Ministeriön lausunnossa selvennetään toimeentulotuessa käytössä olevaa käytäntöä tuen myöntämisestä toisen asteen oppimateriaaleihin tällä hetkellä sekä esityksen vaikutuksia toimeentulotuella elävien opiskelijoiden asemaan. Lisäksi tuodaan esiin sosiaali- ja terveysministeriön suunnitelma oppimateriaalilisän ja toimeentulotuen yhteensovittamisesta siten, että kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevat opiskelijat hyötyvät esityksestä.

Oppimateriaalilisän myötä opiskelijan elatusvastuu siirtyisi enemmän ns. ensisijaiselle järjestelmälle, mutta toimeentulotukea saavissa perheissä ei olisi nykyistä enemmän rahaa käytettävissä nuoren oppimateriaaleihin. Tämä aiheuttaisi esityksessä mainitun 3 miljoonan euron säästön perustoimeentulotuen menoihin, mutta jättäisi kustannusvastuun oppimateriaalien tukemisesta osin edelleen kuntien sosiaalitoimelle ja edellyttäisi asiointia kahden eri viranomaisen kanssa. Ministeriö esittääkin muutosta toimeentulotukilakiin siten, että oppimateriaalilisä asetetaan nk. etuoikeutettujen tulojen listaan, joita ei toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä oteta tulona huomioon. Esityksellä ei nykyisellään ole vaikutusta toimeentulotukiviranomaisten toimintaan. Mikäli samanaikaisesti toteutetaan

oppimateriaalilisän säätäminen etuoikeutetuksi tueksi, pitäisi kuntien sosiaalitoimien käsittelemien täydentävän ja ehkäisevän tuen hakemusten vähentyä.

STM:n mukaan itsenäisesti asuvien 17 -vuotiaiden opiskelijoiden opintorahan tarveharkinnan muutos tulee ottaa yleisen asumistuen määrärahan mitoituksessa huomioon.

Opetushallitus

Opetushallitus kannattaa esityksen ehdotuksia ja katsoo niiden parantavan ammatillisten ja lukio-opintojen suorittamisen mahdollisuuksia. Opetushallitus esittää lausunnossaan liitännäislakeihin lakiteknisii huomioita.

Suomen Kuntaliitto

Suomen Kuntaliitto pitää esitysluonnoksen perusajatusta tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana. Esityksellä korotetaan ensisijaista etuutta, eikä valuteta ensisijaisen etuuden piiriin kuuluvia kustannuksia viimesijaiseen toimeentulotukeen. Kuntaliiton mielestä oppimateriaalilisän kohdennus looginen ja sen voi nähdä kohdentuvan oikealle, oppimateriaalilisästä hyötyvälle kohderyhmälle.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitykseen tulisi sisällyttää tai siihen tulisi liittyä myös toimeentulotukilain 11 §:n muutos, jossa oppimateriaalilisä lisättäisiin ns. etuoikeutetuksi tuloksi. Tässä muodossaan uudistus myös vähentäisi sekä Kelan että kuntien hallinnollista työtä, koska entistä vähäisempi määrä kotitalouksista ylipäättään joutuisi turvautumaan täydentävään toimeentulotukeen selvittääkseen oppimateriaalikustannuksista. Nykymuodossaan ehdotuksen toimeentulotukeen liittyvät kustannusvaikutukset jakautuisivat puoliksi kuntien ja valtion kesken, koska kunnat ja valtio vastaavat puoliksi perustoimeentulotuen kustannuksista. Toisaalta kunnille edelleen syntyisi todennäköisesti nykyistä vastaavia oppimateriaaleista aiheutuvia täydentävän toimeentulotuen kustannuksia.

Kuntaliitto kannattaa ehdotusta luopua vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään, jos opiskelija on 17-vuotias ja asuu muualla kuin vanhempiensa luona. Kuntaliitto toteaa sen vastaavan nyky-yhteiskuntaan ja opiskelijien suorittamispaikkoihin liittyviä muutoksia. Muutoksella on myös mahdollisesti vähäisiä vaikutuksia perustoimeentulotuen kustannuksiin, joita esityksessä ei ole mainittu.

Kuntaliitto kannattaa myös lukiokoulutuksen tukiajan muutosta, sillä se yhtäältä yhtenäistää menettelyä toisella asteella ja toisaalta vastaa paremmin todellisuutta lukuvuoden opiskelupäivien suhteen. Kuntaliitto toteaa, että tällä muutoksella on todennäköisesti myös vähäisiä taloudellisia vaikutuksia perustoimeentulotukeen, joita esityksessä ei ole mainittu.

Esitysluonnos kiinnittää huomiota opiskelijan taloudellisiin esteisiin osallistua koulutukseen, mutta jättää yhden merkittävän kokonaisuuden täysin huomiotta. Jatkossa huolehdittava laadukkaasta koulutuksesta saavutettavuudesta riittävän rahoituksen avulla. Kuntaliiton mukaan koulutuksen järjestäjien saama riittävä valtionosuusrahoitus on tällöin aivan keskeinen.

Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry

AMKE pitää hyvänä esitystä oppimateriaalilisästä lukio- tai ammatillisen koulutuksen alle 20-vuotiaalle pienituloisen perheen opiskelijalle. On kannatettavaa, että oppimateriaalilisä kohdennetaan sitä ensisijaisesti tarvitseville eli heikoimmassa taloudellisessa asemassa oleville opiskelijoille.

Kansaneläkelaitos

Kela kannattaa ehdotusta, mutta Kelan näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi kehittää lapsilisäjärjestelmää perhetukena kotitalouksille, joissa on alle 17-vuotiaita lapsia. Opintotukijärjestelmää tulisi kehittää 17 vuotta täyttäneille niin, että opintorahan määrät olisivat vähintäänkin lapsilisän tasolla. Kela ehdottaa vaihtoehdon oppimateriaalilisälle siten, että toimenpiteet kohdistettaisiin tällöin pienimpien opintorahojen riittämättömiin määriin ja opiskelijan vanhempien tulorajojen alhaiseen tasoon.

Kelan mukaan vain yhteen euromäärään perustuvat tulorajat ovat ongelmallisia, kun etuuden saa joko täysimääräisenä tai sitä ei saa ollenkaan, jos tuloraja ylittyy yhdelläkin eurolla. Ehdotetussa mallissa Kela voisi myöntää oppimateriaalilisän automaattisesti jo muutoinkin opintorahaa saaville opiskelijoille. Ehdotus on kuitenkin haasteellinen, koska se toisi opintotuen piiriin kokonaan uusia opiskelijaryhmiä. Näiden 15- ja 16-vuotiaiden lasten tulisi hakea opintotukea saadakseen oppimateriaalilisää.

Kela esittää, että 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien vanhempien tuloihin liittyvä tarveharkinnan lievennys tulisi voimaan jo 1.1.2019. Tämä voimaantuloajankohta olisi luontevampi, koska opiskelijan vanhempien tulot huomioidaan pääsääntöisesti verotustiedoista ja koska vahvistetun verotuksen mukaiset uudet tulotiedot otetaan aina käyttöön vuoden alusta lukien.

Kela esittää lisäksi, että opintotukilain 11 §:n 4 momentti kumottaisiin. Säännöksen mukaan opiskelija on oikeutettu määrältään samaan opintorahaan kuin vanhempansa luona asuva opiskelija, jos opiskelija asuu vanhemmaltaan vuokraamassaan tai vanhempansa omistamassa asunnossa, joka on samassa kiinteistössä kuin vanhemman vakituinen asunto. Kelan mukaan säännöksen asiallinen merkitys on kyseenalainen ja sen toimeenpanon aiheuttama työmäärä on suuri suhteessa saavutettaviin kustannussäästöihin. Toinen lisäysehdotus koskee opintotukilain 17 §:n 1 momenttia, jonka mukaan apurahat huomioidaan opintotuen saajan tulona. Tämä säännös koetaan epäoikeudenmukaiseksi varsinkin tilanteessa, jossa apuraha on saatu kannustimena, mutta saatu apuraha pienentää opiskelijan mahdollisuuksia saada opintotukea.

Suomen Lukiolaisten Liitto ry

SLL kannattaa esitettyjä uudistuksia ja pitää niitä tärkeinä koulutuksellisen tasa-arvon kannalta. SLL muistuttaa, että oppimateriaalilisä ei sellaisenaan korjaa julkiseenkin keskusteluun noussutta ongelmaa toisen asteen opintojen vaatimien välttämättömien materiaali- ja välinehankintojen aiheuttamista kustannuksista. Esitetty 46,80 euron suuruinen oppimateriaalilisä ei riitä kattamaan kaikkia lukio-opintoihin liittyviä hankintoja, sillä lukiossa kustannukset opiskelijalle ovat Opetushallituksen selvityksen mukaan jopa 2500 euroa.

SLL ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena siirtää toisen asteen opinnoista aiheutuvia kuluja sellaisenaan valtion budjettiin ja pitää ongelmallisena tilannetta, jossa materiaalin ostaja eli opiskelija ei voi vaikuttaa

hankintapäätökseen vaan koulutuksen järjestäjä päättää, mitä materiaaleja opiskelijan on hankittava. SLL toivoo, että tilannetta tarkastellaan kokonaisuutena ja uskoo, että aidosti maksuton toisen asteen koulutus on mahdollista toteuttaa nykyisiä arvioita kustannustehokkaammin esimerkiksi oppikirjalainaamoja ja digitaalisia ratkaisuja laajasti hyödyntäen. Pitkän aikavälin tavoitteena on aidosti maksuton toisen asteen koulutus, joka takaisi jokaiselle sosioekonomisesta asemasta riippumatta mahdollisuuden opiskella sellaisessa oppilaitoksessa ja niitä aineita, jotka heille parhaiten soveltuvat.

SLL kannattaa esitettyä uudistusta luopua vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään silloin, kun opiskelija on alle 18-vuotias ja asuu muualla kuin vanhempansa luona. SLL pitää myös erittäin kannatettavana nostaa lukiokoulutuksen opintotukikuukausien enimmäismäärä yhdeksästä tukikuukaudesta kymmeneen.

SLL ei pidä tarkoituksenmukaisena, että alaikäiset käyttävät opintolainaa opintojen aikaisten elinkustannustensa rahoittamiseen. Alle 17-vuotiailla vanhempiensa luona asuvilla opiskelijoilla ei ole omassa käytössään mitään etuuksia (pois lukien esitetty oppimateriaalilisä). Tämä asettaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan keskenään, sillä kaikilla ei ole samoja mahdollisuuksia tehdä itsenäisiä, omaa elämäänsä tai opintojaan koskevia valintoja.

Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry

OSKU katsoo, että lähtökohtaisesti oppimateriaalilisä on toimenpiteenä oikeaan ongelmaan pureutuva toimenpide, joka helpottaa erityisesti kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien opiskelijoiden asemaa. OSKU pitää erittäin tärkeänä, että esitysluonnoksessa on huomioitu myös alle 17-vuotiaat ja varmistettu, että myös alle 17-vuotias, joka ei ole oikeutettu opintorahaan voi saada oppimateriaalilisää, jos vanhemmat ovat pienituloisia. OSKU kiittää myös, että oppimateriaalilisää ei aiota ottaa tulona huomioon asumistuessa eikä sotilasavustuksessa.

Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään luopuminen itsenäisesti asuvien 17-vuotiaiden kohdalla on OSKUN mukaan erittäin merkittävä ja odotettu uudistus. OSKUN mielestä on erittäin tärkeää, että vanhempien tulorajoihin tehdään tässä yhteydessä tarvittavat korotukset, jotta tulokäsitteen muutos ei vaikuta tarveharkintaan.

OSKU kuitenkin katsoo, että oppimateriaalilisä yksittäisenä toimenpiteenä on vielä yksin riittämätön, joka ei tuo muutosta nykyisiin oppimateriaalikustannuksiin. Laajempa tavoitteena koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemisen näkökulmasta tulisi olla toisen asteen opintojen maksuttomuus myös oppimateriaalien ja työvälineiden osalta.

OSKU pyytää, että nyt opintotukilakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja muutettaessa samalla ratkaistaisiin koulumatkatukeen liittyvät akuutit haasteet. OSKU toivoo myös, että opintotukilakia päivitettäessä kiinnitettäisiin huomiota opintolainan suhteeseen kesäajan toimeentulotukeen ja ratkaistaisiin tänä kesänä Kelan toukokuisen ohjeistuksen muutoksen mukaan tuomat ongelmat toimeentulotuen myöntämisestä opiskelijoille kesäaikana.

Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry

SAMOK pitää vanhempien tulokäsittelyn muuttamista ongelmallisena. Yrittäjäperheissä saattaa olla tilanteita, joissa puhtaiden ansio- ja pääomatulojen ylittäessä tulorajat, saattaa veronalaiset tulot olla peräti negatiiviset. Tämä saattaa tuenhakijan ongelmalliseen asemaan vanhempien yritystoiminnan takia. Näissä tilanteissa yrittäjäperheissä ollaan muutoinkin ajautumassa tai ajauduttu taloudellisiin ongelmiin. Nämä ongelmat vaikeuttavat siten myös perheen lapsen tai lasten opintoja.

Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry:llä pitää muilta osin lakiesitystä hyvänä.

Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry

SYL kannattaa esitystä toisen asteen oppimateriaalilisästä. Tuki on oikeasuuntainen toimenpide koulutuksellisen tasa-arvon ja saavutettavuuden parantamiseksi. Esitetty oppimateriaalilisä riittää kattamaan vain hieman yli puolet näistä kustannuksista, eikä siten saavuta tavoitetta maksuttomasta toisesta asteesta. SYL kannattaa tavoitteen saavuttamiseksi tarkastelemaan myös oppimateriaalien lainaamisen, kierrättämisen, digitaalisten materiaalien ja muiden kustannustehokkaiden vaihtoehtojen hyödyntämistä.

SYL näkee lukio-opintojen tukikuukausien kasvattamisen kymmeneen kuukauteen yhdenvertaisuutta lisäävänä tekijänä toisen asteen koulutusten välillä, mutta lakiesitys saattaa nyky muodossaan asettaa opiskelijoita eriarvoiseen asemaan. SYL ehdottaa nk. 18-päivän säännön keventämistä, jotta mahdollisimman harva ei menettäisi opintojen aloitus- tai päättymiskuukautena tukikuukautta.

Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry

SAKKI ry pitää erittäin tervetulleena uudistuksena esitystä pienituloisten opiskelijoiden oppimateriaalilisästä. Uudistus ei kuitenkaan ole riittävä, vaan SAKKI ry toivoo hallitukselta määrätietoisia toimenpiteitä aidosti maksuttoman toisen asteen toteutumisesta kaikille toisen asteen opiskelijoille. Lisäksi SAKKI toivoo, että oppimateriaalilisässä huomioitaisiin isommat kertaluontoiset hankinnat ammatillisten opintojen alussa paremmin. Pitkällä tähtäimellä SAKKI vaatii, että opiskelijan sosiaaliturvaa tulee yksinkertaistaa sekä siihen liittyvää pirstaleisuutta ja byrokratiaa tulee purkaa. Opiskelijan on pystyttävä keskittymään opiskeluun täysipäiväisesti opintotuen avulla.

SAKKI pitää hyvänä asiana sitä, ettei oppimateriaalilisää oteta tulona huomioon asumistuessa eikä sotilasavustuksessa. On myös hyvä, että alle 17-vuotiaiden opiskelijoiden osalta vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään liittyvää tulokäsittelyä tarkennetaan koskemaan puhtaiden ansio- ja pääomatulojen sijaan veronalaisia ansio- ja pääomatuloja. Kuitenkaan tulorajoja ei tulisi samalla tiukentaa.