

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilain opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvaa opintotuen tarveharkintaa koskevia säännöksiä. Esityksen mukaan opintotuen määrään vaikuttaisivat opiskelijan koko kalenterivuoden veronalaiset tulot sekä toimeentulon turvaamiseen tarkoitettut apurahat. Opiskelijalle määriteltäisiin kalenterivuositainen erityinen vapaa tulo. Vapaa tulo vaihtelisi sen mukaan, kuinka paljon opiskelija käyttää opintotukea vuoden aikana. Vapaa tulo vuotta kohden laskettaisiin siten, että se olisi 3 000 markkaa niinä kuukausina, joina opiskelija on nostanut opintorahaa tai asumislisää, ja 9 000 markkaa niinä kuukausina, joina hän ei ole nostanut opintotukea. Ennen opintojen aloittamista tai opintojen päättymisen jälkeen ansaittuja vapaan tulon ylittäviä tuloja ei otettaisi hu-

mioon. Opiskelijan tulisi itse seurata tulojen kertymistä ja tarvittaessa hän voisi säädellä vapaata tuloaan jättämällä opintotuen nostamatta. Jälkikäteen verrattaisiin kalenterivuoden vapaan tulon määrää verotustietoihin. Liikaa saatu opintoraha ja asumislisä perittäisiin takaisin.

Omien tulojen perusteella tapahtuvan tarveharkinnan uudistamisen arvioidaan vähentävän opintotukimenoja nykyiseen verrattuna noin 26 miljoonalla markalla vuodessa. Uuden mallin arvioidaan toimivan nykyistä paremmin jo tuen nostamisajankohtana siten, että tukea ei nostettaisi nykyisessä laajuudessa silloin, kun opiskelija ei tulojensa vuoksi ole tukeen oikeutettu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Opiskelijan omien tulojen perusteella suoritettava tarveharkinta

Opintotukilain (65/1994) 5 §:n mukaan opintotuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä ovat oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen ja opinnoissa edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve. Taloudellisen tuen tarvetta määritettäessä otetaan huomioon hakijan omat sekä hänen vanhempiensa tulot. Vanhempien tulot otetaan huomioon vain, kun hakija on perheensä alle 20-vuotias ja opiskelee muualla kuin

korkeakoulussa. Opiskelijan omat tulot ovat keskeisin taloudellisen tarveharkinnan muoto. Tulojen huomioon ottamisesta säädetään opintotukilain 17 §:ssä. Opintotukea myönnettäessä otetaan huomioon opiskelijan omat tuloverolaisissa (1535/1992) tarkoitettut veronalaiset ansio- ja pääomatulot. Tulona huomioidaan myös toimeentulon turvaamiseen tarkoitettut apurahat, vaikka ne olisivat verottomia. Lukukauden tukikuukausien keskimääräisten tulojen ylittäessä 1 800 markkaa kuukaudessa, opintorahaa ja asumislisää vähennetään jokaista tämän tulorajan ylittävää täyttä 300 markkaa kohden 10 prosenttia. Opintotukea ei enää myönnetä, jos kes-

kimääräiset kuukausitulot opintotukikuukausina ovat 4 800 markkaa tai enemmän. Lisäksi opiskelija ei ole oikeutettu lainkaan opintotukeen sellaisen kuukauden aikana, jona hänen tulonsa ovat yli 7 000 markkaa.

Opintoraha on veronalainen etuus. Opintorahavähennyksen ansiosta opiskelijan ei kuitenkaan tarvitse maksaa opintorahastaan veroa lainkaan, jos hänellä ei ole muita tuloja. Opintorahavähennys pienenee 50 prosentilla 13 000 markkaa ylittävän vuositulon määräästä.

Opintotuen saajia on vuosittain noin 300 000. Näistä tukeen vaikuttavia tuloja on noin 10 prosentilla. Suuri osa opintotukeen vaikuttavista tuloista tulee tietoon vasta jälkivalvonnassa.

1.2. Nykyjärjestelmän ongelmia

Opiskelijan kannalta

Opiskelija voi nykyisin ansaita opintotuen ohella tukikuukausien aikana vain vähäisessä määrin, koska opintotuen määrään vaikuttava tuloraja on varsin alhainen. Sen sijaan opintotukikuukausien ulkopuolisilla tuloilla ei nykyjärjestelmässä ole lainkaan vaikutusta opintotuen määrään. Tarveharkinta on tiukka, jos opiskelijalla ei ole lainkaan tuloja opintotuen ulkopuolisina kuukausina tai jos hänen tulonsa ovat vähäiset. Opiskelijalla voi olla suuret tulot kuukausina, jona hän ei nosta opintotukea, ja hän saa silti muilta kuukausilta opintotuen täysimääräisenä. Tämä on ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että tukea myönnetään opiskelijalle taloudellisen tuen tarpeen perusteella.

Opintorahasta opiskelijalle jäävä hyöty vähenee työtulojen kasvun ja opintotuen portaittain leikkaantumisen seurauksena. Jos korkeakouluopiskelijalla on tuloja opintotukikuukautena 3 500 markkaa, hän saa opintorahaa kuukaudessa 50 prosenttia täydestä määrästä eli vain 770 markkaa. Jokainen käytetty tukikuukausi vähentää korkeakoulututkimuksen suorittamiseen tarkoitettua opintotuen enimmäisaikaa. Tämä on ongelmallista opintotukiajan riittävyyden kannalta.

Lukukausien aikana ansiotuloja saavan opiskelijan on hallittava tuloharkinnan vaikeat yksityiskohdat, seurattava tulojensa kertymää ja otettava yhteyttä viranomaisiin jopa useita kertoja lukuvuoden aikana. Myös tulojen jälkivalvonnan yhteydessä opiskelija joutuu yksityiskohtaisesti selvittämään, mi-

ten tulot ovat jakautuneet lukukausikohtaisesti ja mitkä tulot on ansaittu tukikuukausina.

Hallinnon kannalta

Tulorajojen noudattamisen valvonta tapahtuu jälkikäteen verotustietojen pohjalta. Menettely on hankala ja työläs, koska verotiedot saadaan kalenterivuodelta ja opintotuen tulorajat koskevat aina yhtä lukukautta. Niiden kuukausien tuloja, joina opiskelija ei ole nostanut opintotukea, ei oteta huomioon. Lisäksi pitää selvittää opintotuen ajoittuminen kuukausikohtaisesti ja laskea keskimääräinen kuukausitulo opiskelijan ilmoittamien tulotietojen perusteella niille kuukausille, joilta opintotukea on maksettu. Tarveharkinnan kohdentamiseksi ansio- ja palkkatulojen katsotaan kertyneen sinä aikana, jona tulot on ansaittu. Pääoma- ja yritystoiminnan tulot otetaan vakiintuneen käytännön mukaan huomioon jakamalla vuositulo kahdellatoista, ellei hakija osoita muunlaista tulojen ja kaantumista. Tulojen ansaintajaksojen selvittämiseksi opintotukiviranomaiset lähettävät vuosittain tuhansia tiedustelukirjeitä opiskelijoille, joilla verohallinnolta saatujen tietojen mukaan on ollut tuloja siinä määrin, että opintotukea myönnettäessä sovellettavat tulorajat saattavat ylittyä.

Nykyjärjestelmä toimisi oikein, jos opiskelija itse ilmoittaisi tulostaan etukäteen tarkasti. Koska näin ei läheskään aina tapahdu, ovat tulonsa tunnollisesti ilmoittaneet ja ilmoittamatta jättäneet eri asemassa. Nykyisellä järjestelmällä tuloharkintaa ei voida täten toteuttaa niin, että opiskelijoita kohdeltaisiin tasavertaisesti. Jos seurannassa haluttaisiin päästä nykyisten säännösten tarkoitamaan tarkkuuteen, tuloseselvitykset tulisi pyytää kaikilta tuensaajilta, joilla opintorahan lisäksi on muuta veronalaista tuloa. Menettely johtaisi suurimmalla osalla turhiin selvityksiin, mitä ei voida pitää hallinnollisesti tarkoituksenmukaisena sen vaatimaan suureen työmäärään nähden. Nykyjärjestelmä ei toimi myöskään valtion talouden kannalta järkevästi. Opintotukimenoja lisää epätarkoituksenmukaisesti opintotuen myöntäminen täysimääräisenä, vaikka henkilön vuositulot eivät edellyttäisi tuen tarvetta.

Opintotukilain mukaan opintotuki voidaan myöntää opintojaan aloittavalle opiskelijalle yhdellä päätöksellä koko opiskeluajaksi. Nykyinen tulojen lukukausittainen huomi-

oonottaminen soveltuu huonosti tällaiseen menettelyyn.

Vuotta 1994 koskevaan tuloseurantaan poimittiin tukikuukausien käytöstä riippuen ne tuensaajat, joiden verotettava vuositulo ylitti 45 000—80 000 markkaa. Takaisinperittäväksi vuoden 1994 osalta määrättiin yhteensä noin 32 miljoonaa markkaa 5 000 opiskelijalta. Keskimäärin opiskelijaa kohti perittiin takaisin noin 6 500 markkaa, joka vastaa keskimäärin kolmen ja puolen kuukauden opintotukea keskimääräisen opinto- ja asumislisän määrän ollessa yhteensä 1 900 markkaa kuukaudessa. Vuoden 1995 osalta on lähetetty kysely tulojen ansaintajakson selvittämiseksi noin 20 000 opiskelijalle. Takaisinperittävien opintorahojen määräksi arvioidaan yli 40 miljoonaa markkaa.

1.3 Muiden pohjoismaiden järjestelmät

Ruotsissa opiskelijan tuloina otetaan huomioon pääsääntöisesti kaikki verotettavat ansiotulot, elinkeinotulot ja pääomatulot. Tuloista saa tehdä samankaltaiset vähennykset kuin verotuksessa. Tuloina ei oteta huomioon esimerkiksi lapsilisää, asumistukea ja vammaistukea. Tulot otetaan huomioon puolivuositain 1.1.—30.6. ja 1.7.—31.12. Sekä opiskelukuukausien aikana opiskelun ohella että loma-aikana saadut tulot otetaan huomioon. Ansiotulot ovat sen vuosipuoliskon tuloja, jona ne on maksettu. Elinkeino- ja pääomatulot jaetaan pääsääntöisesti tasan vuosipuoliskojen kesken, jollei muuta esitetä. Opiskelijalla saa olla kunkin vuosipuoliskon aikana tietty vapaa tulo, jonka hän saa ansaita ilman, että tulot pienentävät opintotukea. Vapaa tulo on sitä suurempi, mitä lyhyempi lukukausi on. Vapaa tulo on vaihtelee kokopäiväopinnoissa opiskeluajan pituuden mukaan vuoden 1995 tasossa noin 13 000 markasta 36 700 markkaan lukukaudessa. Vapaan tulon ylittävä tulojen määrä alentaa opintotukea 50 prosentilla. Opintolaina ja opintoraha alenevat suhteellisesti.

Tanskassa otetaan opintotukea myönnettäessä huomioon kaikki opiskelijan omat veronalaiset tulot kalenterivuoden aikana. Vapaa tulo määräytyy kuukausikohtaisesti sen mukaan, onko henkilö opintotuen saaja, opiskelija, joka ei ole nostonut opintotukea, vai muu kuin opiskelija, joka ei ole aloittanut opintoja tai on jo päättänyt ne. Yksittäisen kuukauden tuloilla ei ole merkitystä, vaan huomioon otetaan vuositulo, jota verra-

taan henkilökohtaisesti laskettavaan vapaaseen vuosituloon. Vapaan tulon rajat vuonna 1996 olivat opintotukikuukausina 3 600, muina kuukausina 9 000 ja opintoja edeltävinä ja opintojen päättymisen jälkeisinä kuukausina 16 100 markkaa kuukaudessa. Vapaaseen tuloon ei lasketa mukaan opintotukea, mutta kaikki muut veronalaiset ansio- ja pääomatulot otetaan huomioon bruttomääräisinä. Opiskelijan on itse pidettävä huolta, että hänen vuositulonsa eivät ylitä henkilökohtaista vapaan tulon rajaa. Tulojen seuranta tehdään jälkikäteen kalenterivuositain verotustietojen pohjalta. Jos tuensaajan vuositulo ylittää vapaan vuositulon rajan, hän joutuu maksamaan opintotukea takaisin. Yli-tyksen ensimmäisestä 5 400 markasta on maksettava takaisin puolet, ja sen ylittävä osa peritään kokonaisuudessaan takaisin. Takaisin perittäväan summaan lisätään seitsemän prosentin korotus. Jos takaisinmaksuun myönnetään maksuaikaa, summalle peritään korkoa, joka on viisi prosenttia yli diskonttokoron. Takaisinmaksuaika on enintään kolme vuotta. Käytettyjä tukikuukausia ei takaisinperinnän yhteydessä palauteta.

Norjassa tuloharkinnassa sovelletaan lineaarista vähennysasteikkoa siten, että vähennys kohdistetaan ensisijaisesti opintorahaan. Vasta kun opintoraha on tulojen perusteella evätty, leikataan opintolainaa. Vapaan tulon raja oli työtuloissa 2 120 markkaa kuukaudessa lukuvuonna 1995—96. Opintotukea vähennetään 60 prosenttia tuloajan ylittävästä osasta. Kun on kyse muista kuin työtuloista, 60 prosentin vähennys tehdään koko tulosta ilman vapaan tulon rajaa. Tällaisia tuloja ovat muun muassa pääomatulot, opintoihin liittyvät palkat ja päivärahat, lukukautteen sisältyvien vapaiden aikana ansaitut palkat ja erät sosiaalietuudet.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Nykyjärjestelmän kehittäminen

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi opintotukilain muuttamisesta (HE 21/1995 vp), että opintotuen tulokontrollia ja tuloarvoja tulisi kehittää siten, että nykyinen portaittainen leikkuri muutetaan lineaariseksi ja loivemmaksi. Nykyjärjestelmän muuttaminen lineaariseksi merkitsisi sitä, että portaittaisen leikkurin

sijaan opintoraha leikkaantuisi tietyn tulorajan ylimenevän tulon osasta tiettyä prosentiosuutta vastaavalla markkamäärällä. Jos lineaarisuus toteutettaisiin siten, että käytettäisiin vain yhtä prosenttileikkuria, opiskelija voisi ansaita sitä vähemmän, mitä pienempi opintoraha hänellä on. Jos taas jokaiselle erisuuruiselle opintorahalle olisi oma prosenttileikkuri, olisi järjestelmä hyvin monimutkainen. Koska opintotuki myönnetään etukäteen, leikkaantuisi opintotuki tässä mallissa edelleenkin epävarman ennalta arvioitun tulon perusteella. Jälkikäteen tehtävä tuloseuranta olisi erilaisten prosenttileikkurien vuoksi vielä nykyistä monimutkaisempi, esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilön opintorahan määrä muuttuu iän tai vanhempien tulojen muuttumisen myötä kesken vuoden. Nykyjärjestelmän loiventaminen edellyttäisi puolestaan opintotukeen oikeuttavaa tulojen ylärajan nostamista nykyisestä 4 800 markasta kuukaudessa. Loiventamisen myötä leikattua opintotukea olisi mahdollista saada nykyistä korkeammalla tulotasolla, mutta leikkurin alueella ansaitsevien opiskelijoiden mahdollisuudet kohentaa talouttaan työtuloilla, eivät kuitenkaan paranisi merkittävästi.

Eduskunnan lausuman mukainen ehdotus ei sellaisenaan toteutettuna poistaisi nykyjärjestelmään liittyviä ongelmia. Työtulojen vaikutuksen loiventaminen merkitsisi jossain määrin opintorahan saajamäärän kasvua, koska opintorahaa olisi mahdollista saada nykyistä suuremmilla tuloilla. Lineaarisuus poistaisi opintorahan portaittaisen leikkaantumisen, mutta olisi ongelmallinen alhaisten opintorahojen kohdalla. Nykyjärjestelmän muuttaminen eduskunnan edellyttämällä tavalla ei myöskään poistaisi eri tulolajien ja jälkikäteisen seurannan ongelmia erillisine tarkastelujaksoineen ja tulojen kohdentamisongelmineen. Myöskään leikattujen opintorahojen myöntäminen ei poistuisi, mikä vaarantaisi erityisesti korkeakoulututkinnon suorittamista varten tarkoitetun opintotukiajan riittävyttä. Opiskelijoiden tasa-arvoisuuden kannalta olisi ongelmallista se, että huomattavat muulloin kuin opintotukikausien aikana ansaitut tulot jäisivät edelleenkin tuloseurannan ulkopuolelle.

Prosenttiperusteinen leikkurimalli on käytössä esimerkiksi maksettaessa soviteltua päivärahaa työttömälle henkilölle. Päiväraha maksetaan jälkikäteen, jolloin myös työtulo on tarkasti tiedossa. Menettely toimisi myös opintotuessa, jos opintotuki myönnettäisiin

jälkikäteen kuukausittain kuten työttömyyspäiväraha. Kun suurin osa opiskelijoista jää selvästi alle tulorajan, jolla opintotukea leikataan, aiheutuisi esimerkiksi työttömyysturvassa sovelletun menettelyn kaltaisesta mallista tarpeetonta vaivaa opiskelijoille ja hallinnolle.

Nykyinen tarveharkinta- ja tuloseurantajärjestelmä on osoittautunut sekä opiskelijan että hallinnon kannalta ongelmalliseksi, joten on ollut välttämätöntä selvittää niiden kehittämistä uudelta pohjalta. Pohjoismaiden opintotukijärjestelmissä käytettävistä malleista saatujen kokemusten ja palautteen perusteella on päädytty selvittämään Tanskan opintotukijärjestelmän mallin soveltamista Suomen opintotukijärjestelmään. Tanskan opintotukijärjestelmässä tulorajat määräytyvät yksilöllisesti tuen käytön, tulotason ja taloudellisen tuen tarpeen mukaan. Suomen opintotukijärjestelmä on perusrakenteeltaan hyvin paljon Tanskan järjestelmän kaltainen, mikä myös osaltaan puoltaa tarveharkinnan kehittämistä Tanskan järjestelmän periaatteiden pohjalta.

2.2. Uusi tuloharkinnan malli

Mallissa otettaisiin huomioon kaikki opiskelijan kalenterivuoden veronalaiset tulot opintotukea lukuun ottamatta ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitetut apurahat. Opintotukea myönnettäessä opiskelijan tuloja ei otettaisi huomioon etukäteen kuten nykyisin. Opiskelijalle määritettäisiin kalenterivuosi-kohtainen vapaa tulo. Opiskelijan tulisi itse huolehtia siitä, että hänen vuositulonsa eivät ylitä vapaata tuloa.

Vapaa tulo olisi joustava ja määräytyisi yksilöllisesti sen mukaan, kuinka monena kuukautena opiskelija nostaa opintorahaa tai asumislisää. Vuosittainen vapaa tulo laskettaisiin siten, että se olisi 3 000 markkaa sellaista kuukautta kohti, jona opiskelija on nostonut opintotukea, ja 9 000 markkaa sellaista kuukautta kohti, jona opiskelija ei nosta opintotukea. Ennen opintojen alkamista opintojen aloittamisvuonna ja tutkinnon suorittamisen jälkeen opintojen päättämisen vuonna saatuja tuloja ei otettaisi huomioon, jos vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Opiskelija voisi itse säädellä vapaata tuloa jättämällä opintotuen joinakin kuukausina nostamatta tai maksamalla vapaaehtoisesti takaisin kalenterivuoden aikana saman vuoden aikana saamaansa opintorahaa

ja asumislisää, jos vapaa tulo muuten ylittyisi.

Verotuksen valmistumisen jälkeen verrattaisiin opiskelijan tuloja hänen vapaaseen tuloonsa. Yksittäisen kuukauden tuloilla ei olisi merkitystä, vaan ratkaiseva olisi vuositulo. Takaisin perittäisiin verotuksessa todettujen vuositulojen ja vapaan tulon erotus, kuitenkin enintään vuoden aikana maksetun opintorahan ja asumislisän määrä. Ensimmäisestä 6 000 markasta perittäisiin takaisin puolet. Näin kohtuullistettaisiin pienten ylitysten takaisinperintää.

Takaisinperittävää määrää korotettaisiin asetuksella säädettävällä prosenttimäärällä. Korotuksen tarkoituksena on estää opintotuen nostaminen korottomana lainana valtiolta.

Kansaneläkelaitos voi vakiintuneen käytönsä mukaisesti ottaa tuensaajan maksukyvyyn huomioon takaisinperinnässä myöntämällä maksuaikaa ja käyttämällä muita maksujärjestelyjä.

2.3. Uuden mallin ja nykymallin erot esimerkkien valossa

Esimerkeissä opiskelija saa opintotukea 2 300 markkaa kuukaudessa, mikä on korkeakouluopiskelijan tyypillinen opintorahan ja asumislisän yhteismäärä nykyisin. Vapaa tulo sarakkeessa on laskettu tuloaraja, joka mahdollistaa täyden tuen saamisen. Ei tukea sarakkeessa on laskettu tuloaraja, jonka jälkeen opiskelija ei saisi tukea lainkaan. Uudessa mallissa vapaan tulon ylityksen ensimmäisestä 6 000 markasta olisi maksettava takaisin enintään puolet.

- Esimerkki**, jossa on 12 tukikuukautta. Vapaa tulo on 36 000 mk (12 kk x 3 000 mk).
- Esimerkki**, jossa on yhdeksän tukikuukautta. Vapaa tulo on 54 000 mk (9 kk x 3 000 mk + 3 kk x 9 000 mk).
- Esimerkki**, jossa on neljä tukikuukautta. Vapaa tulo on 84 000 mk (4 kk x 3 000 mk + 8 kk x 9 000 mk).

Nykyjärjestelmä

Uusi malli

1. Esimerkki	mk/tukikk	mk/v	mk/kk, keskim.	mk/v
Vapaa tulo	2 099	25 188	3 000	36 000
Ei tukea	4 800	57 600	5 550	66 600
2. Esimerkki	mk/tukikk	mk/v	mk/kk, keskim.	mk/vv
Vapaa tulo	2 099	ei rajoitusta	4 500	54 000
Ei tukea	4 800	ei rajoitusta	6 475	77 700
3. Esimerkki	mk/tukikk	mk/v	mk/kk, keskim.	mk/v
Vapaa tulo	2 099	ei rajoitusta	7 000	84 000
Ei tukea	4 800	ei rajoitusta	8 017	96 200

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Valtiontaloudelliset vaikutukset

Uuden mallin tavoitteena on valtion talouden kannalta selkeyttää, tehostaa ja yhdenmukaistaa opintotuen tarveharkintaa ja takaisinperintää. Lähtökohtana on, että valtion

menot eivät uuden mallin myötä kasva. Tukikuukausien aikaisen tuloarajan korotuksesta johtuva tukea saavien opiskelijoiden määrän ja kustannusten lisääntyminen on pienempi kuin mallin käyttöönoton myötä syntyvät säästöt. Säästöä syntyy ensinnäkin siitä, että malli on opiskelijalle selkeämmin hahmotettavissa ja ohjaa nykyistä paremmin noudatta-

maan säädettyjä tulo rajoja toimien valtion talouden kannalta tehokkaammin jo varhaisemmassa vaiheessa. Näin malli ehkäisee ennalta tarpeettomia tulo rajojen ylittämisiä ja siitä seuraavia takaisinperintöjä. Tulo rajojen ylittämisiä ehkäisee myös mahdollisuus palauttaa käytetty tukikuukausi kalenterivuoden loppuun mennessä ja takaisinperittävän määrän korottaminen tietyllä prosentiosuudella. Lisäksi säästöä syntyy vähäisessä määrin myös siitä, että tarveharkinnassa otetaan huomioon tukikuukausien ulkopuoliset tulot. Tarkoituksena on laatia opetusministeriön, kansaneläkelaitoksen ja oppilaitosten kanssa yhteistyössä perusteellinen ja tehokas tiedotuskampanja, joka ohjaisi opiskelijat nykyistä tunnollisemmin ilmoittamaan tuloistaan ja peruuttamaan tukikuukausia, kun perusteita tuen saamiseen ei ole.

Opintotuen päätösrekisteritilaston mukaan lukuvuonna 1995—96 noin 7 400 eli noin kaksi prosenttia opintotuen hakijoista sai omien tulojensa vuoksi leikattua opintotukea. Noin 1 500 hakijan opintotuki on evätty omien tulojen vuoksi kokonaan. Keskimääräinen vähennys on 25 prosenttia, koska isommilla tuloilla ei yleensä haeta tukea, eikä sitä välttämättä kannata nostaakaan. Mainitusta 7 400 saajasta arviolta 70 prosentilta eli noin 5 000 saajalta arvioidaan vähennyksen poistuvan. Lisäksi on otettava huomioon opiskelijat, jotka eivät ole hakeet tukea lainkaan, koska nykyinen tuloharkinta olisi leikannut sen liian pieneksi. Näitä opiskelijoita arvioidaan olevan noin 1 500.

Keskimääräinen opintoraha on nykyisin 1 180 markkaa kuukaudessa ja asumislisä 720 markkaa kuukaudessa. Yhdeksän ja puolen kuukauden tuella laskettuna yksi tuensaaja maksaa opintotukimenoina 11 750 markkaa vuodessa, koska asumislisää saa keskimäärin joka kolmas opintorahan saaja.

Opintotukimenojen lisäys olisi yhteensä 33 miljoonaa markkaa:

1 500 uutta saajaa x 11 750 markkaa
= 18 miljoonaa markkaa
5 000 täyttä tukea x 11 750 markkaa x 25%
= 15 miljoonaa markkaa

Perusteellisella ja tehokkaalla tiedottamisella pyritään opiskelijoita ohjaamaan säädettyjen tulo rajojen noudattamiseen siten, että he itse aktiivisesti seuraisivat vapaan tulo ja omien tulojen kehitystä ja tarvitta-

essa peruuttaisivat tukikuukausia, jos vapaan tulo raja uhkaa ylittyä. Vuodesta 1998 lähtien tukikuukausia peruuttaisi jo lukuvuoden aikana arviolta 10 000 opiskelijaa keskimäärin kolmen kuukauden ajalta. Yhteensä tukikuukausia peruutettaisiin noin 59 miljoonaa markan verran, joka on jokaista opiskelijaa kohti keskimäärin 5 900 markkaa. Opintorahamenot vähenisivät täten arviolta 26 miljoonalla markalla vuodessa.

Jälkikäteen tehtävien takaisinperintöjen piiriin jäisi nykyistä vähemmän opiskelijoita. Määrän arvioidaan olevan 5 000 opiskelijaa, mistä osa olisi esityksen mahdollistaman valvonnan tehostumisen seurausta. Toimeenpanon yksinkertaistaminen toisi lisäksi säästöjä kansaneläkelaitoksen ja korkeakoulujen hallintomenoissa.

3.2 Vaikutukset opiskelijan talouteen ja opintotuen hallintoon

Uusi tuloharkintamalli helpottaa ja vähentää opiskelijan asioimista kansaneläkelaitoksen tai opintotukilautakunnan kanssa. Se ei kuitenkaan vähennä hänen vastuutaan omien tulojensa seurannassa tukiaikana. Tulojen laskentatapa muuttuu ja osittain yksinkertaistuu. Opiskelijan on uudessa mallissa seurattava tulojensa kertymää koko vuodelta tukikuukausien ja lukukausien sijaan. Helpotusta tulee siitä, että eri tulolajien, tukiaikojen ja poikkeussääntöjen tarkastelu poistuu tai vähenee.

Koska tuen käyttöä säännellään tukikuukausien määrällä, ei hakijan tarvitse selvittää tulojaan tukea hakiessaan ja käsittelijän ei tarvitse niitä tallentaa. Myös tulojen muutoksesta johtuvien olosuhdemuutosilmoitusten käsittely poistuu. Tätä merkittävämpi hallinnollisen työn säästö saavutetaan jälkikäteiskontrollissa. Liikamaksun suuruus voidaan uudessa mallissa selvittää nykyistä nopeammin tietokoneajojen avulla. Takaisinperinnät voidaan myös käsitellä huomattavasti nopeammin kuin nykyisin.

Työmäärän säästöä oleellisempaa muutoksessa olisi se, että opintotuen saajat tulevat tasaveroisesti kohdelluiksi. Tulo rajojen ylitykset pystytään havaitsemaan jälkikäteen siitä riippumatta, miten suuri ylitys on tai miten tuensaaja on tukea käyttänyt. Kuten nykyisessä tuloharkinnassa myös uudessa mallissa tulo rajoja ja työssäkäyntiä voi säädellyä muuttamalla tukikuukausien määrää. Tässä suhteessa uusi malli merkitsee tarve-

harkinnan tiukentumista niillä, jotka voivat tehdä erityisen hyvin palkattua työtä opintonsa lomassa. Sen sijaan niiden opiskelijoiden, joiden opintoraha nyt on alentunut jo vähäisten opintotukikuukausina saatujen tulojen vuoksi, tarveharkinta lievenee. Tulorajan nostamisen seurauksena opiskelija voisi nykyistä joustavammin ansaita opiskelukuukausienkin aikana menettämättä silti tukeaan. Uusi malli tukee myös opintotukiajan riittävyttä, koska leikattujen opintorahojen myöntäminen poistuu.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Vastauksessaan hallituksen säästöpäätösten johdosta annetun esitykseen laiksi opintotukilain muuttamisesta eduskunta edellytti muun muassa, että opintotuen tulokontrollia ja tulo rajoja muutetaan siten, että nykyinen portaittain leikkuri muutetaan lineaariseksi ja loivemmaksi. Opiskelijoiden omien tulojen perusteella suoritettava tarveharkintaa koskevien säännösten kehittämistarpeita sekä korkeakouluopiskelijoiden opintotuen enimmäisaikaa selvitettiin opetusministeriön asettamassa työryhmässä (Korkeakouluopiskelijoiden opintotuen enimmäisaika ja opintotuen tuloharkinta: Opetusministeriön työryhmien muistioita 1996:27). Opiskelijan omien tulojen huomioonottamisen menetelyn osalta muistiossa ehdotetaan, että opintotuen määrään vaikuttaisivat opintotukea lukuun-

ottamatta opiskelijan koko kalenterivuoden veronalaiset tulot sekä toimeentulon turvaamiseen tarkoitetut apurahat. Opiskelijalle määriteltäisiin kalenterivuositain erityinen vapaa tulo, joka määräytyisi kuukausikohtaisen laskelman pohjalta. Kuukausittaisen vapaan tulon raja määräytyisi sen mukaan, onko opiskelija saanut opintorahaa tai asumislisää vai ei. Opiskelijan tulisi itse seurata tulojen kertymistä ja tarvittaessa hän voisi säädellä vapaan tulon rajaansa jättämällä opintotuen nostamatta. Jälkikäteen verrattaisiin vapaan tulon rajaa verotustietoihin. Tällöin liikaa saatu opintotuki perittäisiin pois. Työryhmän esittämien periaatteiden pohjalta on opetusministeriö edelleen valmistellut ehdotusta uudeksi tuloharkinnan malliksi.

4.2. Lausunnot

Opetusministeriön työryhmän muistiosta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, korkeakouluilta, ammattikorkeakouluilta, kansaneläkelaitokselta ja opiskelijajärjestöiltä. Lausunnoissa suhtauduttiin työryhmän ehdotuksiin pääosin myönteisesti. Ehdotuksen yksityiskohtiin esitettiin kuitenkin arvostelua, joka eniten kohdistui tulojen huomioonottamista koskevaan malliin. Suomen ylioppilaskuntien liitto ei kannattanut tarveharkinnan kehittämistä työryhmän esittämien periaatteiden pohjalta. Yksittäiset ylioppilaskunnat ovat kuitenkin ilmaisseet päinvastaisiakin kantoja. Hallituksen esityksessä on pyritty ottamaan lausunnoissa esitettyjä näkökohtia huomioon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

7 b §. *Tukiajan käyttäminen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että tuensaaja voisi maksamalla takaisin opintorahaa ja asumislisää säädellä vapaata tuloa ja saada tukikuukauden palautumaan uudelleen käytettäväksi. Säännös on tarpeellinen siksi, että sen avulla kalenterivuoden alussa päätoimisesti opintotuen turvin opiskellut opiskelija, joka vuoden loppupuoliskon aikana saa tuloja, jotka johtaisivat 17 §:ssä tarkoitettua vapaan tulon ylittymiseen, voisi säädellä

vapaata tuloaan ja välttyä tuen takaisinperinnältä. Menettely saattaa eri aikoina vuotta tuloja saavat opiskelijat samanarvoiseen asemaan. Valtiontalouden kannalta säännös on edullinen, koska tuki palautetaan jo samana vuonna kuin se on maksettu. Opiskelijan kannalta olisi kohtuutonta, jos saantihetkellä toimeentulon turvaamisen kannalta välttämättömän tuen voisi maksaa takaisin vasta takaisinperintämenettelyssä.

17 §. *Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään.* Opiskelijan omien tulojen huomioon ottamiseksi ehdote-

taan uutta menettelyä, jossa tulojen seurannassa siirryttäisiin nykyisestä kuukausi- ja lukukausikohtaisesta tarkastelusta kalenterivuositaiseen tarkasteluun. Tukeen oikeuttavan tulon määrä vaihtelisi sen mukaan, miten monena kuukautena opiskelija on noston opintotukea. Tarveharkinnan ulkopuolelle jäävää tuloa kutsuttaisiin vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo laskettaisiin siten, että opiskelijalla voisi olla tuloa 3 000 markkaa jokaista kuukautta kohden, jona hän on saanut opintorahaa tai asumislisää, ja 9 000 markkaa jokaista kuukautta kohden, jona hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

Jos tuensaaja esittäisi selvityksen siitä, että vapaan tulon ylittävät tulot on ansaittu ennen opintojen alkamista tai tutkinnon suorittamisen jälkeen, näitä tuloja ei otettaisi huomioon.

22 §. *Veronalaiset tulot.* Pykälän opiskelijan omia tuloja koskevaa 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan tarpeeton viittaus sivuperintöön, joka ei tuloverolain mukaan enää ole veronalaista tuloa. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi ulkomailla saatuja tuloja koskeva säännös, joka on tarpeellinen erityisesti uuden omien tulojen huomioonottamiseen ehdotetun mallin käyttöönoton yhteydessä.

27 §. *Takaisinperintä.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä, jotka koskevat opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvaa opintotuen takaisinperintää. Ehdotuksen mukaan verotuksen toimittamisen jälkeen kaikille tuensaajille, joilla on tuloja yli vapaan tulon rajan, lähetettäisiin päätösehdotus vapaan tulon ylitystä vastaavan opintorahan ja asumislisän takaisinperimisestä. Päätösehdotus jäisi voimaan, jos tuensaaja ei pyytäisi sen uudelleen käsittelemistä. Ensimmäisen 6 000 markan ylityksen osalta perittäisiin takaisin vain puolet ja 6 000 markan ylittävältä osalta kaikki. Ensin perittäisiin takaisin opintoraha ja sen jälkeen asumislisä, joka on verosta vapaata tuloa. Tuensaaja voisi ehdotuksen saatuaan esittää selvityksen esimerkiksi siitä, että vapaan tulon ylittävät tulot on ansaittu 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuna aikana, jolloin niitä ei tulisi ottaa huomioon. Jos tuensaaja ei vaatisi asian uudelleen käsittelemistä, päätösehdotus voitaisiin toimeenpanna. Jos tuensaaja on pyytänyt asian uutta käsittelemistä, hänelle annettaisiin uusi päätös. Lisäksi esitetään, että perusteetta maksetulle takaisinperittävälle määrälle vahvistettaisiin määrältään kiin-

teä prosentuaalinen korotus, jonka tarkoitus on ehkäistä opintotuen nostaminen tarkoitukseksi korottaman lainan ottaminen valtiolta. Korotuksen määrä vahvistettaisiin asetuksella.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain nojalla on tarkoitus antaa asetus opintotukiasetuksen (260/1994) muuttamisesta, jossa vahvistettaisiin 27 § 5 momentissa tarkoitettua takaisinperittävän opintorahan ja asumislisän korotuksen määrä.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että aikaisempien säännösten mukaan myönnetty opintorahat ja asumislisät tarkistetaan tämän lain mukaisiksi vuoden 1998 alusta.

4. Säättämisjärjestys

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin (969/1995) mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siinä lueteltujen riskitilanteiden perusteella. Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) todetaan tämän perustoimeentulon merkitsevän pitemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon.

Ehdotettu omien tulojen perusteella tapahtuva tarveharkinta vaikuttaisi niiden opintotuen saajien tukeen, joilla on opintorahan ja asumislisän lisäksi muita tuloja yli 3 000 markkaa kuukaudessa kalenterivuoden aikana. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi pelkän opintotuen turvin opintojaan rahoittavien opintotukeen. Ehdotus parantaisi niiden opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiä, joilla ei ole kesäkuukausina tuloja lainkaan, mutta joilla on vähäisiä tuloja opintotuen saantikuukausien aikana.

Ehdotettu tarveharkinnan muutos ei kohdistu hallitusmuodon 15 a §:n tarkoittamaan

suojattuun perustoimeentulon turvaan. Hallitus katsoo, että muutos ei vaadi perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun opintotukilain (65/1994) 17 § ja 22 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 17 § osaksi laissa 940/1995, sekä lisätään 7 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 49/1996, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, sekä 27 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 341/1997, uusi 4 ja 5 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 6 momentiksi, seuraavasti:

7 b §

Tukiajan käyttäminen

Tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi myös, jos tuensaaja 17 §:ssä tarkoitettua vapaan tulon korottamiseksi maksaa takaisin kalenterivuoden tukikuukauden opintorahan ja asumislisän saman kalenterivuoden aikana.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opiskelijalla voi olla opintorahan ja aikuisopintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

- 1) 3 000 markkaa jokaista kuukautta kohden, jona hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä
- 2) 9 000 markkaa jokaista kuukautta kohden, jona hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

Opintojen aloittamisvuonna ennen opinto-

jen aloittamiskuukautta tai opintojen päättämisen vuonna tutkinnon tai tukeen oikeuttavien opintojen päättämisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Opiskelijan on esitettävä tulojen kohdentumisajasta selvitys.

22 §

Veronalaiset tulot

Opiskelijan veronalaisella tulolla tarkoitetaan tätä lakia sovellettaessa, mitä tuloveroissa (1535/1992) säädetään veronalaisesta pääomatulosta ja ansiotulosta. Tuensaajan ulkomailla saamat tulot rinnastetaan tuloveroissa tarkoitettuihin veronalaisiin tuloihin, jos vastaavanlainen tulo Suomessa saatuna olisi veronalainen.

27 §

Takaisinperintä

Verotuksen toimittamisen jälkeen opintotuen saajalle tehdään päätösehdotus 17 §:ssä tarkoitettua vapaan tulon ylittävää määrää vastaavan opintorahan ja asumislisän takaisinperimisestä siten, että ensimmäisestä 6 000 markasta peritään takaisin puolet ja 6 000 markkaa ylittävä osa kokonaan. Ensimmä-

peritään takaisin opintoraha. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä asian käsittelemistä uudelleen.

Asetuksella säädetään opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittävän määrän korottamisesta 4 momentin mukaisissa tilanteissa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

Ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyt opintorahat ja asumislisät muutetaan tämän lain mukaisiksi 1 päivästä tammikuuta 1998.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Terttu Huttu-Juntunen*

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun opintotukilain (65/1994) 17 § ja 22 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 17 § osaksi laissa 940/1995, sekä lisätään 7 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 49/1996, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, sekä 27 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 341/1997 uusi 4 ja 5 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 6 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 b §

Tukiajan käyttäminen

Tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi myös, jos tuensaaja 17 §:ssä tarkoitettua vapaan tulon korottamiseksi maksaa takaisin kalenterivuoden tukikuukauden opintorahan ja asumislisän saman kalenterivuoden aikana.

17 §

Tulojen vaikutus opintotukeen

Jos opiskelijan veronalaiset tulot tai toimeentulon turvaamiseen tarkoitettu apuraha ovat lukukauden tukikuukausien aikana keskimäärin enemmän kuin 1 800 markkaa kuukaudessa, opintorahaa ja asumislisää vähennetään jokaista tuloajan ylittävää täyttä 300 markkaa kohden 10 prosenttia. Opiskelija ei kuitenkaan ole oikeutettu opintotukeen sellaisen kuukauden aikana, jolta hän saa veronalaista tuloa yli 7 000 markkaa. Kun korkeakouluopiskelija hakee samanaikaisesti opintotukea kesä- tai heinäkuuksi ja seuraavaksi lukuvuodeksi, kesän tukikuukausien tulot otetaan huomioon syyslukukauden keskimääräistä tuloa laskettaessa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna tulona ei päätoimisesti opiskelevan opintotuen hakijan sitä pyytäessä pidetä lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukaista kotihoidon tukea siltä osin kuin se kattaa päivähoidosta maksettavat korvaukset.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opiskelijalla voi olla opintorahan ja aikuisopintorahan lisäksi muita veronalaista tuloja ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

1) 3 000 markkaa jokaista kuukautta kohden, jona hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä

2) 9 000 markkaa jokaista kuukautta kohden, jona hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamiskuukautta tai opintojen päättämisen tutkimuksen tai tukeen oikeuttavien opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Opiskelijan on esitettävä tulojen kohdentumisajasta selvitys.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

22 §

Veronalaiset tulot

Opiskelijan veronalaisella tulolla tarkoitetaan tätä lakia sovellettaessa, mitä tulovero-
laissa (1535/92) säädetään veronalaisesta
pääomatulosta ja ansiotulosta, *ei kuitenkaan*
sivuperintöä.

22 §

Veronalaiset tulot

Opiskelijan veronalaisella tulolla tarkoitetaan tätä lakia sovellettaessa, mitä tulovero-
laissa (1535/1992) säädetään veronalaisesta
pääomatulosta ja ansiotulosta. *Tuensaajan*
ulkomailla saamat tulot rinnastetaan tulove-
rolaissa tarkoitettuihin veronalaisiin tuloihin,
jos vastaavanlainen tulo Suomessa saatuna
olisi veronalainen.

27 §

Takaisinperintä

Verotuksen toimittamisen jälkeen opinto-
tuen saajalle tehdään päätösehdotus 17 §:ssä
tarkoitettun vapaan tulon ylittävää määrää
vastaavan opintorahan ja asumislisän ta-
kaisinperimisestä siten, että ensimmäisestä
6 000 markasta peritään takaisin puolet ja
6 000 markkaa ylittävä osa kokonaan. Ensin
peritään takaisin opintoraha. Ehdotuksen
mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaa-
ja ei valituksen tekemiseen varatussa määrä-
ajassa pyydä asian käsittelemistä uudelleen.

Asetuksella säädetään opiskelijan omien
tulojen perusteella takaisinperittävän määrän
korottamisesta 4 momentin mukaisissa ti-
lanteissa.

Tämän laki tulee voimaan 1 päivänä
tammikuuta 1998.

Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyt
opintorahat ja asumislisät muutetaan tämän
lain mukaisiksi 1 päivästä tammikuuta 1998.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä
sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpi-
teisiin.