

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024—2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024—2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eva Ojala, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Helminen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- edunvalvonnan asiantuntija Suvituli Lundmark, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Iris Hynönen, Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- puheenjohtaja Venla Tilli, Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry
- sosiaalipoliittikan asiantuntija Sakari Tuomisto, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Kansaneläkelaitos
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Nuorisotutkimusseura ry
- Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto — SAMOK ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä toteutetaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä osana julkisen talouden tasapainottamistoimenpiteitä sekä työllisyyden lisäämistä. Esityksen on arvioitu alentavan julkisia menoja noin 320 milj. euroa, josta valtion osuus on 280 milj. euroa ja kuntien osuus 40 milj. euroa, ja lisäksi vahvistavan työllisyyttä 22 700 työllisellä.

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy opintorahan eri määrien indeksijäädytys, jonka vuoksi opintorahan reaalin arvo laskee noin 10 prosenttia vuoteen 2027 mennessä. Jäädytyksen vaikutus on euromääräisesti suurin itsenäisesti asuvalla 18 vuotta täyttäneellä opiskelijalla (enintään n. 32 euroa kuukaudessa). Vastaavasti esimerkiksi itsenäisesti asuvan 17-vuotiaan muussa kuin korkeakoulussa opiskelevan opintorahaan vaikutus on enimmillään 26 euroa kuukaudessa ja vanhempana luona asuvilla 20 vuotta täyttäneillä opiskelijoilla enimmillään 23 euroa kuukaudessa.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä osana julkisen talouden tasapainottamisen toimia tarpeellisena. Valiokunta kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisessa esille tuotuun huoleen opintotuen ostovoiman heikkenemisestä ja toteaa, että sitä on tarkoitus kompensoida korottamalla opintolainan kuukausimäärää. Asiasta on annettu eduskunnalle hallitus esitys (HE 80/2023 vp), jossa on ehdotettu myös muun muassa opintorahan huoltajakorotuksen tason nostamista. Valiokunta ottaa opintotukilain muutokseen liittyvään esitykseen kantaa erikseen sitä koskevassa mietinnössään.

Opintotuki ja siihen tehdyt muutokset

Valiokunta toteaa, että opintoraha on yksi osa opiskelijan saamista opintojen aikaisista etuuksista. Opintotukeen kuuluu opintorahan lisäksi opintolainan valtioneuvoston takaus sekä pienelle osalle opiskelijoista myönnettävä asumislisä.

Asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että opintotukeen on vuosien varrella tehty useita muutoksia: 1990-luvun alkupuolella toteutetussa opintotuki uudistuksessa opintorahoja suurennettiin 2,5-kertaisesti, opintolainamääriä pienennettiin ja lainat muuttuivat markkinaehtoisiksi. Opintotuki uudistuksen jälkeen opintorahoja on pienennetty kaksi kertaa ja niihin on myös kahdesti tehty tasokorotus. Tämän lisäksi opintorahoihin on kuusi kertaa tehty indeksikorotukset vuosien 2014—2015 ja 2020—2023 aikana. Opintolainan kuukausimääriä on opintotuki uudistuksen jälkeen suurennettu kuusi kertaa. Opintorahan osuus opintotuen yhteismäärästä on ollut enimmillään 57 prosenttia 1990-luvun opintotuki uudistuksen jälkeen. Tällä hetkellä opintorahan osuus opintotuesta on 30 prosenttia, ja koska opintotuesta suurin osa on opintolainaa, opintorahan viime vuosien indeksikorotukset eivät ole turvanneet opintotuen ostovoimaa. Oppivelvollisuusajan piirissä olevilla toisen asteen opiskelijoilla muun muassa opetuksessa tarvittavat oppikirjat ja muut materiaalit sekä opetuksessa tarvittavat työvälineet, -asut ja -aineet ovat maksuttomia. Niiden osalta vanhempien luona asuvien alle 18-vuotiaiden tarve opintotukeen on vähentynyt ja myös pienituloisista perheistä tulevien opiskelijoiden tilanne on parantunut.

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp

Opintolainaa nostavien opiskelijoiden määrä ja osuus opintotuen saajista on kaksinkertaistunut viimeisen 10 vuoden aikana. Lukuvuonna 2010—2011 opintotukea saavista korkeakouluopiskelijoista kolmasosa nosti opintolainaa. Lukuvuonna 2021—2022 osuus oli yli kaksi kolmasosaa. Samalla myös velkamäärät ovat suurentuneet. Ylemmän korkeakoulututkinnon (maisteritutkinnon) vuonna 2010 suorittaneilla oli opintolainaa tyypillisesti 6 660 euroa. Vuonna 2022 velkamäärä oli 22 660 euroa. Korkeiden nousu on lisännyt opintolainoista aiheutuvia ongelmia. Tämä näkyy opintolainan korkoavustuksen saajamäärissä ja ennen muuta opintolainojen nopeasti suurentuneissa takausvastuunomissa.

Opintotukilain mukainen opintolainahyvitys lieventää lainapainotteisen opintotukijärjestelmän negatiivisia vaikutuksia korkeakouluopiskelijoilla. Jos opiskelija suorittaa korkeakoulututkinnon määräajassa, Kela voi maksaa opintolainahyvityksenä jopa kolmasosan opintolainasta. 300 opintopisteen laajuisen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut voi saada hyvityksenä enimmillään 6 200 euroa, jos hän nostaa opintolainaa vähintään 18 000 euroa ja suorittaa maisteritutkintonsa enintään kuudessa lukuvuodessa. Korkeakoulututkinnon suorittaneista hieman alle puolet saa vuosittain opintolainahyvityksen. Vuonna 2022 opintolainahyvityksen saajia oli 18 664 henkilöä.

Opiskelijoiden toimeentulo

Perusturvan riittävyttä koskevien THL:n arviointiraporttien (THL 6/2019 ja THL 3/2023) mukaan opintotuki ja asumistuki yhdessä takaavat opiskelijalle minimikulutuksen. Myös ateriatuki ja opiskelijoiden koulumatkatuki vahvistavat toimeentuloa osalle opiskelijoista. Opintotuen ostovoima on viimeisen kuuden vuoden aikana heikentynyt noin 150 euroa kuukaudessa, mikä johtuu siitä, että opintolainan kuukausimääriä ei ole korotettu.

Valiokunnan näkemyksen mukaan opiskelijoiden toimeentulon edellytyksiä on tärkeä tarkastella opintotuen ohella myös eri etuuksien muodostaman kokonaisuuden kannalta. Esimerkiksi yleisellä asumistuella on huomattava merkitys opiskelijoiden toimeentuloturvasa. Suomessa asuvat opiskelijat ovat voineet saada asumistukea 1.8.2017 toteutetusta uudistuksesta alkaen. Asumistuen muutos oli onnistunut myös sosiaalipoliittisesti, koska se kohdisti tuen aiempaa paremmin niille, jotka tukea tarvitsevat. Asumisen tuki on kaksinkertaistunut suurella osalla opiskelijoista. Opiskelun aikaista toimeentuloa voidaan tukea myös nuoren kuntoutusrahalta ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahalta.

Opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiin vaikuttaa myös opiskeluaikainen työssäkäynti, joka asiantuntijalausunnon mukaan on viime vuosien aikana yleistynyt. Tuoreen Eurostudent VIII -opiskelijatutkimuksen mukaan korkeakouluopiskelijat käyttivät vuonna 2022 työssäkäyntiin keskimäärin 13,8 tuntia viikossa, joka on 1,7 tuntia enemmän kuin kolme vuotta aiemmin. Palkkatyön yleistymiseen ovat vaikuttaneet useat tekijät, kuten hyvä työllisyystilanne, hintojen nousu, opintotuen ostovoiman alentuminen ja opintotuen tuloerojen isot tasokorotukset. Asiantuntijalausunnon mukaan työssäkäynnin yleistymisen on vähentänyt opintoihin käytettyä aikaa. Vuonna 2022 korkeakouluopiskelijat käyttivät opintoihin keskimäärin 26,8 tuntia viikossa, eli opintoihin käytetty aika on vuodesta 2019 vähentynyt 2,6 tuntia viikossa. Opintotuessa huomioon otettavia opiskelijan omia tuloroja on viimeksi korotettu 1.1.2023, mikä mahdollistaa aiempaa suurempien tulojen ansaitsemisen ilman, että sillä on vaikutusta opintotukeen.

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp

Lopuksi

Saadussa asiantuntijalausunnossa on arvioitu, että opintorahan ostovoiman lasku voi heikentää kuukausittain vaaditun viiden opintopisteen suorittamisen kannustavuutta ja että samaan aikaan nouseva palkkataso voi muuttaa työnteon houkuttelevammaksi opintotukeen nähden, mikä puolestaan saattaa viivästyttää joidenkin opiskelijoiden valmistumista. Uhkana on nähty myös taloushaasteiden hyvinvointia ja oppimista heikentävät vaikutukset. Nuorten talousvaikeudet vaikuttavat elämän eri alueilla, ja ne ovat yksi koulutuksen keskeyttämisten riskiä aiheuttava tekijä.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva hallituksen esitys liittyy valtiontalouden sopeuttamisen tarpeeseen, ja painottaa, että opiskelijoiden opiskelun ja hyvinvoinnin edellytykset tulee turvata jatkossakin. Opintotuen tulee olla tasoltaan sellainen, että se mahdollistaa päätoimisen opiskelun ja kannustaa opintojen suorittamiseen tavoiteajassa. Näistä muutoksista aiheutuvia vaikutuksia tuleekin arvioida — opiskelijoita kuullen — myös opiskelijoiden opiskeluedellytysten kannalta. Tarkastelu on tarpeen ulottaa opiskelun aikaisten eri etuuksien lisäksi toiminnallisiin muutoksiin, joilla on vaikutusta opiskelemiseen, opinnoista valmistumiseen ja työllistymisen edellytyksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Oskari Valtola kok
varajäsen Ritva Elomaa ps

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Vuosittaiset indeksikorotukset aiotaan jäädyttää useaksi vuodeksi tilanteessa, jossa pienituloiset nuoret ja opiskelijat ovat olleet jo taloudellisesti hankalassa asemassa korkean inflaation takia. Perusturvan arviointiraportin mukaan vuosina 2020—2022 kiihtyvä inflaatio ja viiveellä toteutetut indeksikorotukset pienensivät etuuksien reaalisuutta. Nyt suunniteltavilla indeksijäädetyksillä näiden tukien saajien ostovoimaa heikennetään merkittävästi entisestään. Käytännössä esitys tarkoittaisi sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaalisuuteen olisi jopa 10,2 prosenttia.

Opintorahaan on tehty indeksikorotukset 31 vuoden aikana ainoastaan vuosina 2014 ja 2015 sekä vuodesta 2020 lähtien eli kuutena vuotena. Indeksikorotusten tekemättömyyden vuoksi opintoraha on menettänyt ostovoimansa jo ennen nyt käsitellyssä olevaa hallituksen esitystä noin 160 euron arvosta. Kun opintorahan ostovoima on heikentynyt, myös sen kannustinvaikutus on murentunut, eli sama heikentynyt opintoraha ei enää kannusta yhtä voimakkaasti samaan määrään opintosuorituksia. Opintotuen sidonnaisuus opintosuorituksiin aiheuttaa sen, että opintorahan tason muutoksilla on myös koulutuspoliittisia seurauksia, jotka tulee ottaa huomioon kyseessä olevan lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa. Vuonna 2022 Amisbarometriin vastanneista opiskelijoista jopa 25 prosenttia oli vastannut, että uupumus on hidastanut opintojen edistymistä. Jos toimeentulo on jatkossa vielä nykyistäkin huonompi, voidaan olettaa, että uupuneiden opiskelijoiden määrä kasvaa. Opintotuen tulee mahdollistaa täysipäiväinen opiskelu ja se, että opiskelijat voivat keskittyä opintoihinsa ja valmistua ajallaan.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Näin ei hallituksen esityksessä ole toimittu. Indeksitarkistusten jäädetykset heikentävät laajasti lapsiperheiden toimeentuloa. Erityisen huolestuttavaa on se, että osa jäädetyksistä kohdistuu jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin.

Opiskelijoiden toimeentulon heikennykset heikentävät päätoimisen opiskelun mahdollisuutta entisestään erityisesti niillä opiskelijoilla, joilla ei ole esimerkiksi opintojen vaativuuden, terveys- haasteiden tai perhetilanteen vuoksi mahdollisuutta täydentää toimeentuloaan työntöällä. Muilla päätoimisilla opiskelijoilla työntöön lisääntyminen voi johtaa opintoihin käytetyn ajan vähenemiseen ja opintojen viivästymiseen. Myös kannusteet siirtyä opiskelijaksi muusta elämäntilanteesta heikkenevät, kun opintojen aloittaminen tarkoittaisi entistä suurempaa heikennystä kuukausittaiseen toimeentuloon.

Jo vuonna 2022 Amisbarometrin mukaan 15 prosenttia opiskelijoista oli maininnut heikon rahan tilanteen syyksi, että opinnot ovat hidastuneet. Luvun voi odottaa kasvavan, mikäli leikkaukset

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp Eriävä mielipide

toimeentuloon toteutuvat. Amisbarometrissa 10 prosenttia oli vastannut, että työssäkäynti on hidastanut opintojen edistymistä.

Noin joka neljännellä AMK-opiskelijalla on kotonaan alaikäinen lapsi hoidettavanaan. Yli 60 prosenttia perheellisistä opiskelijoista myös työskentelee opintojensa ohella kattaakseen pakollisia kulujaan. Perheelliset opiskelijat nimesivät työnteon myös suurimmaksi syyksi opintojensa viivästykselle. Toimeentulon merkittävä romahdus voi suoraan vaikuttaa myös päätökseen haakeutua korkeakoulutukseen. Opintotuen huoltajakorotuksen tason nostaminen erillisenä toimenpiteenä ei ole riittävä peruste indeksijäädytyksen tekemiselle. Huoltajakorotus on ollut jo pitkään alhaisella tasolla, ja huoltajakorotuksen pitäminen indeksissä suojelee perheellistä opiskelijaa myös silloin, kun elinkustannukset nousevat.

Kokonaisuudessaan huoltajakorotuksella korotettu opintoraha on nykyisin 401,43 euroa kuukaudessa. Määräaikaisen korotuksen päätyttyä ja valmistellun 30 euron korotuksen voimaantulon jälkeen huoltajakorotuksella korotetun opintorahan taso tulisi vuonna 2024 olemaan noin 421 euroa. Jos vuosien 2024—2027 indeksikorotukset toteutettaisiin tähän opintorahan tasoon, sen nimellisarvo nousisi noin 43 eurolla. Näin ollen huoltajan saaman opintorahan ostovoima heikenee vuosina 2023—2027 noin 13 eurolla, vaikka huomioitaisiin erillinen 30 euron huoltajakorotuksen korotus.

Hallituksen esitys kohdistuukin voimakkaasti myös lapsiin. Pienituloisissa asutokunnissa oli 121 800 lasta vuonna 2021, mikä oli 11,9 prosenttia kaikista alle 18-vuotiaista. Pienituloisissa asutokunnissa olevien lasten määrän arvioidaan kasvavan noin 3 900 lapsella. Ehdotukset siis lisäävät pienituloisuutta sekä lapsiperheissä että koko väestössä. Kelan arvion mukaan esitys lisää pienituloisissa perheissä asuvien lasten määrää 2,8 prosentilla. Noin 120 000 lasta Suomessa elää jo nyt pienituloisessa perheessä ja lapsiperheköyhyys ja sen seuraukset ovat liian monen lapsen ja nuoren arkea. Lapsena koettu köyhyys ja sen seuraukset voivat heikentää terveyttä, osallisuutta ja yhteiskunnan toimintoihin kiinnittymistä läpi elämän ja jopa ylisukupolvisesti. Lapsena koetun köyhyyden aiheuttamien haittavaikutusten, kuten sosiaalisten ongelmien tai terveysongelmien paikkaaminen myöhemmässä iässä siirtää kustannuksia korjaaviin toimiin ja tulee siten yhteiskunnalle kalliimmaksi.

Noin 54 prosenttia opintotuen saajista saa myös yleistä asumistukea. Yleisen asumistuen indeksijäädytyksessä on siten myös kyse merkittävästi opiskelijoiden toimeentuloon vaikuttavasta heikennyksestä. Myös ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan ja nuorten kuntoutusrahan indeksit jäädytetään, ja nämä heikennykset kohdistuvat erityisesti vaikeassa asemassa oleviin nuoriin ja heidän mahdollisuuksiinsa opiskella ja työllistyä. Nuoren kuntoutusrahan taustalla ovat useimmiten mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt.

Sukupolvet ylittävä polarisaatio lisääntyy ehdotettujen etuuksien heikentämisen myötä, koska varakkaiden perheiden vanhemmilla on monia suoria ja epäsuoria tapoja tukea jälkikasvuaan opiskeluaikana taloudellisesti, kun osalla vanhemmista ei ole mahdollisuuksia tukea lastensa opintoja. Joillakin nuorilla ei ole vanhempia. Työssä käyminen vie voimavaroja opiskelusta. Lisäksi työllä ansaittu raha alkaa pienentää etuuksia tietyn summan jälkeen, mitä vanhempien antama epäsuora tuki ei tee. Lastensuojelun jälkihuoltoon ehdotetut heikennykset lisäävät tätä polarisaatiota kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta.

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2023 vp
Eriävä mielipide

Myös eri aloille opiskelevien nuorten välille syntyy eroja. Lainan takaisin maksamisen osalta erinomaisesti menestyvät ja kilpailluille aloille hakeutuvat nuoret ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa niihin, jotka päätyvät aloille, joilla on enemmän työttömyyttä tai heikommat tulot. Yhteiskunnassa on tarve kouluttaa työelämän muuttuviin ja osin vielä tuntemattomiin tarpeisiin monenlaisiin töihin kykeneviä työntekijöitä; työllistymisvaikeuksien riskiä ei tule jättää yksilöiden kannettavaksi. Etuuksien saamisen samanaikainen ja peräkkäinen kasautuminen lisäävät taloudellista niukkuutta ja siten polarisaation riskiä ja syvyyttä. Riskit suurenevat erityisesti niillä, joiden kohdalle tulee työttömyyttä, sairauksia tai kuntoutustarvetta, sekä naisilla, jotka synnyttävät lapsia. Polarisaatiosta voi puolestaan seurata yhteiskunnan segregaatiota ja voimakkaitakin turhautumiseen liittyviä reaktioita sekä hakeutumista samassa tilanteessa olevien alakulttuureihin.

Etuuksien indeksikorotusten jäädyttämisen kokonaisvaikutus tulisi arvioida vielä erikseen suhteessa erilaisiin esimerkiksi terveyden tai etnisen taustan takia erityisempiin ryhmiin kuuluviin sekä maahanmuuttajataustaisiin nuoriin. Lainapohjainen opiskelu voi käytännössä olla vaikeaa ja useampien tukien tarve suurempaa kuin muilla, joten heikennysten kasautumisella voi olla voimakkaita vaikutuksia.

Hallituksen leikkausten yhteisvaikutukset osuvat kaikista merkittävimmin nuoriin, yksin asuviin alle 35-vuotiaisiin. Nuorten toimeentulon arvioidaan heikenevän selvästi muita enemmän.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

ettei opintotuen indeksikorotuksia jäädytetä ja

että sosiaali- ja terveysvaliokunta muutoin ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 17.11.2023

Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Veronika Honkasalo vas
Inka Hopsu vihr