

Asia: VN/1646/2020

Lausuntopyyntö sosiaaliturvakomitean välimietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen (välimietinnön ehdotukset 1 ja 2)1.1 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset hakuajat ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä etuuksissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia etuuksien hakuajojen yhtenäistämällä voisi olla?

SYL nostaa erityisesti esiin opintotuen, jota ei ole mahdollista hakea takautuvasti laisinkaan. Opintotuki on myönnettävissä aikaisintaan sen kuun alusta, jona hakemus on jätetty.

SYL arvioi, että opintotukea jää usein hyödyntämättä takautuvan hakumahdollisuuden puuttumisen vuoksi. Myöhästyminen opintotuen hakemisesta saattaa johtua esimerkiksi toisen sosiaalietuuden hakemuksen tai oikaisupyynnön käsittelystä tai siitä, että opiskelija on epävarma kyvystään suorittaa opintoja vaikkapa lastenhoidon tai terveydentilansa vuoksi. Epävarmuutta voi olla myös opintopisteiden riittävydestä tai vuosittaisista tuloista, jotka vaikuttavat oikeuteen nostaa opintotukea.

Toisaalta takautuvan hakumahdollisuuden puute saattaa johtaa siihen, että opintotukea ja opintolainaa haetaan varmuuden vuoksi, jolloin sitä saatetaan joutua palauttamaan myöhemmin. Tämä tarkoittaa turhaa hallinnollista työtä. Opintolainaa ei kuitenkaan voi palauttaa ja se jää opiskelijalle riippumatta siitä, onko sen nostoajalta myöhemmin saatu toista etuutta.

Takautuvan hakemisen mahdollistaminen opintotukeen olisi perusteltua, sillä se helpottaisi opintotuen käyttöä, toimeentulon suunnittelua ja eri sosiaalietuuksien välisiä siirtymiä.

Opintotuen hakeminen takautuvasti johtaisi nykysäädännön mukaisesti siihen, että takautuvasti myönnettyjen tukikuukausien osalta opintolaina ei olisi enää hyödynnettävissä, sillä se voidaan nostaa vain jäljellä olevien lukukauden tukikuukausien osalta. Tämä lienee kuitenkin mahdollista muuttaa lainsäädännössä niin, että myös opintolainaerän nostaminen takautuvasti olisi mahdollista.

Takautuvasti nostetulla opintolainalla voi olla vaikutusta aikaisemmin saatuun toimeentulotukeen, sillä opintolainaa otetaan tulona huomioon toimeentulotuessa.

Kokonaisuudessaan opintotuen takautuvan hakemisen mahdollistaminen ei SYLin arvion mukaan johtaisi merkittäviin kielteisiin vaikutuksiin vaan olisi pääosin myönteinen muutos.

SYL muistuttaa, että sosiaaliturvan kokonaisuus voi näyttäytyä opiskelijoille ja nuorille erityisen monimutkaisena, sillä he siirtyvät usein etuudelta toiselle elämäntilanteen muuttuessa. Opiskelijoiden käyttämiä etuuksia ovat muun muassa opintotuki, asumistuki, perhepäivärahat, sairauspäiväraha, työttömyysetuudet ja toimeentulotuki. Etuuksien välinen siirtymä tulisi tehdä mahdollisimman sujuvaksi ja helpoksi. Yksi keino muiden ohella tähän olisi yhdenmukaistaa eri etuuksien hakuajoja.

1.2 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset tulo- ja palkkakäsitteet ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä tilanteissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämällä voisi olla?

Opiskelijoiden käyttämien etuuksien erilainen sidonnaisuus tuloihin on monimutkainen kokonaisuus. Opintotuki on riippuvainen vuosituloista, asumistuki kuukausituloista ja päivärahamuotoiset etuudet, kuten perhepäivärahat, ovat riippuvaisia etuutta edeltäneiden 12 kuukauden tuloista.

Opintotuessa otetaan huomioon verottajan vahvistama vuosittainen veronalainen ansio- ja pääomatulo, joten siinä tulokäsite ei ole riippuvainen ensisijaisesti opintotukilaista vaan tuloverotusta koskevasta lainsäädännöstä. Nykyisessä opintotukijärjestelmässä vuosittaisen verottajan hyväksymän veronalaisen tulon käyttäminen on selkeää, sillä se mahdollistaa tulovalvonnassa automaattista ja hallinnollisesti kevyttä päätöksentekoa.

SYL arvioi, että eri etuuksien tulo- ja palkkakäsitteiden erilaisuus ei ole noussut näkyvästi esiin ongelmana, sillä eri etuuksien tulosidonnaisuuksien järjestelmien erot ovat merkittävämpi järjestelmän monimutkaisuuden aiheuttaja.

2. Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet (välimietinnön ehdotukset 3 ja 4)2.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 3 valmistelussa?

Ei lausuttavaa

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Ei lausuttavaa

3. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet (välimietinnön ehdotukset 5, 6 ja 7)3.1 Onko eri etuuksia ja eläkkeitä koskevien lakien työkyvyttömyyden käsitteissä epätarkoituksenmukaisia eroja ja jos kyllä, niin millaisia?

SYLillä ei ole lausuttavaa työkyvyttömyysetuuksien välisistä eroista työkyvyttömyyden määrittelemisessä. Sen sijaan työ- ja opiskelukyvyttömyyden huomioimiseen opintotuessa sekä opintotuen ja työkyvyttömyysetuuksien välisissä siirtymissä ja tilanteissa on tarpeen kiinnittää huomiota.

Eurostudent VII -tutkimuksen mukaan korkeakouluopiskelijoista 19,8 prosenttia kertoo, että heillä on jokin sairaus tai muu opiskelua rajoittava tila. Vuonna 2021 opiskelijoiden alkaneita sairauspäiväraha-kausia oli yli 8000, joista lähes 7000 liittyi mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöihin. Määrä on ollut jyrkässä kasvussa muutaman vuoden ajan. Osaopiskelukykyisten sekä opiskelukyvottomien joukko on siis hyvin merkittävä osa korkeakouluopiskelijoista.

Opintotukeen ei liity juuri minkäänlaista opiskelukyvyn heikkenemiseen liittyvää joustoa. Opintotuki on tarkoitettu päätoimiseen opiskeluun. Jos opiskelija ei pysty täyttämään opintotuen asettamaa opintopistevaatimusta lukuvuoden aikana, hän joutuu jättämään osan lukuvuoden tukikuukausista nostamatta tai palauttamaan ne myöhemmin takaisin. Kela voi vuosittaisessa opintopistevalvonnassaan joustaa opintotukeen liittyvästä opintopistevaatimuksesta, mutta siitä ei ole saatavissa ennakkopäätöstä ja harkinta on aina tapauskohtaista. Siksi opiskelukyvyttömyyden aiheuttaman opintojen viivästymisen hyväksyntään sisältyy aina merkittävää epävarmuutta, jonka varaan ei ole helppoa huoletta rakentaa toimeentuloaan.

Opiskelijat eivät ole myöskään oikeutettuja työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tällaisina kuukausina, sillä etuusjärjestelmän silmissä he ovat oikeutettuja opintotukeen, joka estää joidenkin muiden etuuksien nostamisen.

Työkyvyttömyysetuuksien syyperusteisuus perustuu työkyvyttömyyden määritelmään. Etuusjärjestelmä ei kuitenkaan tunnista opiskelukyvyttömyyden käsitettä, mikä on merkittävä puute työ- ja opiskelukyvyttömyyden määritelmien kokonaisuudessa.

Tämän seurauksena opintotuen sekä työkyvyttömyysetuuksien välillä on laaja harmaa alue, jossa opiskelijoiden toimeentulon turva ja opiskelukyvyn tuki ovat heikkoja. Työkyvyttömyyden määritelmässä olisi tarpeen arvioida myös opiskelukyvyn määritelmää ja kehittää palvelu- ja etuusjärjestelmää niin, että ne pystyvät vastaamaan paremmin myös opiskelukyvyn heikkenemiseen. Opiskelukyvyn heikkenemisen määritelmä voi erota hyvin merkittävästi työkyvyn heikkenemisestä, sillä opiskelun vaatima toimintakyky ja terveydentila voivat erota paljon siitä, mitä erilaiset työtehtävät edellyttävät.

Pahimmillaan opintotuen ja työkyvyttömyysetuuksien muodostama kokonaisuus on äärimmäisen monimutkainen järjestelmä, jossa etuuksien yhteensopivuus on heikkoa ja niiden väliset siirtymät vaikeita. Sen vuoksi moni opiskelija jatkaa opintotuella, vaikka tarvitsisi ja olisi oikeutettu sairauspäivärahaan.

3.2 Mitä muutoksia lainsäädäntöön (erityisesti etuus- ja palvelulainsäädäntö) tulisi tehdä, jotta lainsäädäntö tukisi työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä?

Nykyistä etuusjärjestelmää olisi mahdollista kehittää erilaisilla toimenpiteillä, jotta korkeakouluopiskelijoiden työ- ja opiskelukyvyn heikkenemistä voidaan huomioida paremmin ja sen palauttamista mahdollistaa. Keskeisenä tavoitteena tulee olla vastauksessa kysymykseen 3.1. kuvattujen ongelmien korjaaminen vahvistamalla opintotuen ja sairauspäivän välisellä harmaalla alueella olevien opiskelijoiden toimeentulon turvaa ja helpottamalla etuuksien välisiä siirtymiä.

Nykyisin sairauspäivärahalla olevan opiskelijan on mahdollista opiskella 3 opintopistettä kuukaudessa menettämättä sairauspäivärahaa. Tämä rajoite ei ole kaikissa tilanteissa toimiva, sillä opiskelija saattaa olla työkyvyttö, mutta kuitenkin kykenevä opiskelemaan. Esimerkiksi varastotyöntekijä voi olla oikeutettu sairauspäivärahaan jalan murtuman vuoksi, vaikka vamma ei estä hänen opiskeluaan millään tavalla. Usein opintosuoritukset ovat myös kolmea opintopistettä suurempia, tyyppillisesti viiden opintopisteen laajuisia, mikä aiheuttaa tarpeetonta hankaluutta. SYL ehdottaa, että sairauspäivärahan ehtoja tarkastellaan opintojen sallimisen osalta uudelleen ja ne poistetaan.

Tarpeellista olisi myös arvioida, voitaisiinko työkyvyttömyysetuuksissa kehittää opiskelukyvyn arviointia. YTHS ja korkeakoulujen tukipalvelut käyttävät jo nykyisin erikseen kehitettyä opiskelukykymallia, jossa tarkastellaan myös terveydellistä tilannetta, opiskelijan opiskelukyvyn arvioimiseen.

Työkyvyttömyysetuuksien kannalta opintotuen 20 opintopisteen vähimmäissuoritusvaatimus on ongelmallinen. Vaatimus tarkoittaa, että alle 20 opintopistettä lukuvuodessa suorittanut ei ole oikeutettu opintotukeen koko lukuvuoden aikana. Osa-opiskelukykyinen tai vain osan vuodesta opiskelukykyinen henkilö saattaa jäädä vähimmäissuoritusvaatimuksen alle ja menettää tämän vuoksi koko lukuvuoden opintotuen. Jos opiskelija jää sairauspäivärahalle esimerkiksi lukuvuoden alkupuolella, eikä ehdi suorittaa sitä ennen 20 opintopistettä, hänen tulee palauttaa myös lukuvuoden alun opintotukikuukaudet. Sama tilanne toteutuu käänteisenä lukuvuoden lopussa opiskelijalle, joka palaa opintojen pariin kevään aikana, eikä ehdi suorittaa 20 opintopistettä.

Pysyvästi osa-opiskelukykyisille vaikeuksia voi tuottaa myös kuukausittainen 5 opintopisteen vaatimus.

Jotta myös osaopiskelukykyiset ja opiskelukykynsä vuoden aikana menettävät opiskelijat pystyisivät hyödyntämään opintotukea heille sopivalla tavalla, olisi tarpeen selvittää mahdollisuutta luopua 20 opintopisteen vähimmäissuoritusvaatimuksesta ja keventää kuukausittaista 5 opintopisteen vaatimusta.

Työkyvyttömyysetuuksien ja opintotuen välistä suhdetta vaikeuttaa myös etuuksien selkeästi erisuuruinen taso. Opiskelijan on taloudellisesta näkökulmasta järkevää pyrkiä esimerkiksi sairauspäivärahalle, sillä se on huomattavasti opintorahaa korkeampi etuus. Sairauspäivärahalla opintojen edistäminen ei kuitenkaan ole opintopisterajoitteen vuoksi samalla tavalla mahdollista. SYL on kysymyksessä 12.1. ehdottanut opiskelijoiden etuuksien liittämistä osaksi uutta yhdistettyä perusturvaetuutta, minkä yhteydessä myös etuuksien tasoa yhtenäistettäisiin. Tämä kuvaisi myös kuvattua ongelmaa.

Opintoetuuksien ja työkyvyttömyysetuuksien välisellä yhteensopimattomuudella on vaikutuksia myös opintolainahyvityksen suhteen, sillä lukukauden aikana 30 päivän työkyvyttömyysetuudella vietetystä jaksosta myönnetään puolen vuoden pidennys hyvitykseen vaaditun valmistumisen määräajan laskennassa. Monissa tilanteissa työkyvyttömyysetuuteen oikeutettu opiskelija on saattanut sinnitellä opintotuella tai viettää pitkää sairauslomaa nostamatta sairauspäivärahaa opintojensa aikana. Seurauksena voi olla näissä tilanteissa myös opintolainahyvityksen menettäminen. Tämän vuoksi työkyvyttömyysetuuksille pääsemisen tulisi olla siihen oikeutetuille korkeakouluopiskelijoille nykyistä toimivampaa.

3.3 Komitea ehdottaa arvioitavaksi mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja veloitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin. Ehdotuksen mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus tulee huomioida. Mitä palveluja ehdotetun arvioinnin tulisi koskea?

SYL kommentoi näitä ehdotuksia erityisesti opiskelijoiden ja heidän työ- ja opiskelukyvyttömyyteen keskittyvästä näkökulmasta.

Opiskelijoiden etuuksiin (opintotuki, asumistuki) ei tällä hetkellä liity elementtejä, joiden avulla sen käyttäjien sosiaali- tai muiden tukipalveluiden tarvetta voitaisiin arvioida tai niiden piiriin ohjaaminen toteuttaa. Usein opiskelukykynsä suhteen vaikeuksiin ajautuneen opiskelijan kohdalla tilanne kehittyy siihen saakka, kunnes opiskelijan opintotuki lakkautetaan opintojen riittämättömän etenemisen seurauksena ja hän tulee toimeentulotuen, työkyvyttömyysetuuden tai jonkin muun etuuden ja/ tai sosiaalipalveluiden piiriin. Tässä tilanteessa palvelut ja tuki saattavat olla jo yli vuoden myöhässä. SYL pitää tarpeellisena, että opiskelukyvyn heiketessä opiskelijoilla tulisi olla tarjolla tarvittavia palveluita ja etuus, jonka avulla opiskelukyvyn palautumista tuetaan.

SYL pitää harkinnanarvoisena ehdotusta liittää palvelutarpeen arviointi ja palveluihin osallistuminen asiakkaan kanssa sovittun pohjalta työkyvyttömyysetuuteen. Velvoittavuus ei kuitenkaan useissa tilanteissa ole toimiva menettely, sillä useiden palveluiden hyödyllisyys perustuu asiakkaan

vapaaehtoisuuteen ja halukkuuteen parantaa työ- tai opiskelukykyään. Siksi SYL vastustaa palveluiden velvoittavaksi säätämistä.

Monien opiskelijoiden opiskelu- ja työkykyä tukevien palveluiden kohdalla voisi harkita sen sijaan mallia, jossa palvelu järjestetään ja siihen vähintään ohjataan/kannustetaan vahvasti aina pidempien työ- ja opiskelukyvyyttömyysjaksojen jälkeen.

Useat opiskelukyvyn tukemiseen tai ylläpitämiseen liittyvät palvelut ovat korkeakoulujen tarjoamia. Niitä voivat olla esimerkiksi opintopsykologin ja -kuraattorin palvelut, mutta vaihtelu korkeakoulujen ja paikkakuntien välillä on suurta palvelujen tarjonnan suhteen. Korkeakoulujen järjestämät palvelut ovat korkeakoulujen autonomian piirissä, joten niiden sääntely ei ole mahdollista suorilla säädöksillä.

Myös YTHS tarjoaa opiskelijoille opiskelukykyä ylläpitäviä palveluita, joiden tarjontaa säädetään lailla korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä Kelan ja YTHS:n välisellä järjestämissopimuksella.

Sekä korkeakoulun että YTHS:n palveluiden saatavuus on riippuvainen opiskelijan läsnäolevaksi ilmoittautumisesta, joten poissaolevat opiskelijat eivät ole niihin oikeutettuja. Tämä on otettava huomioon työkyvyttömyysetuuksiin sidottavien palveluiden suunnittelussa.

Opiskeluterveysneuvottelu on keskeinen korkeakouluopiskelijoille tarkoitettu opiskelukykyä tukeva ja palauttava palvelu. Se perustuu korkeakouluopiskelijan vapaaehtoisuuteen ja lähtöoletuksena on, että opiskelija tahtoo jatkaa opintojaan, joten se ei sovellu velvoittavaksi palveluksi sellaisenaan. Neuvottelu ei myöskään ole saatavilla, jos opiskelija ei ole ilmoittautunut läsnäolevaksi korkeakouluun.

Mahdollinen opiskelukykyä tukeva palvelumalli olisi myös Oulussa kehitelty ja kokeiltu korkeakoulutukiverkoston malli. Siinä eri organisaatiot (korkeakoulu, YTHS, Kela, TE-palvelut, sosiaalitoimi ja opiskelijajärjestöt) nimeävät opiskelijalle oman yhteysenkilön ja hänelle rakennetaan palvelukokonaisuus, jonka tavoitteena on palauttaa opiskelukyky, tukea opintoihin palaamista sekä valmistumista ja työllistymistä. Mallin asiakkaana olleiden opiskelijoiden kokemukset ovat olleet hyvin myönteisiä. Tämänkaltainen toimintamalli opiskelijoiden palvelutarpeen arvioinnissa, tukemisessa ja palveluiden räätälöinnissä voisi olla kannatettava.

Opiskelukyvyyttömyyden heikkenemisen taustalla voi olla myös muita tekijöitä kuin terveydelliset, mielenterveyteen tai elämänhallintaan liittyvät syyt. Opiskelija saattaa kohdata opinnoissa hankaluuksia myös esimerkiksi lukihäiriön tai keskittymishäiriön vuoksi, mitkä voivat olla yhteydessä masennukseen tai muihin mielenterveyden vaikeuksiin ja aiheuttaa myös opiskelukyvyn

heikkenemistä sen seurauksena. Näissä tilanteissa luki- ja tarkkaavaisuushäiriöiden testausmahdollisuus on tärkeä olla saatavilla.

4. Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen (välimietinnön ehdotukset 8 ja 9)4.1 Komitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Mitä tilanteita ehdotetun selvityksen tulisi koskea?

SYL kannattaa työmarkkinatuen toimivuuden arviointia ja selvittämistä. Selvityksen tulee koskea työmarkkinatukeen alle 25-vuotiaille säädettyä koulutukseen hakemisen velvoitetta ja sen täyttämättömyydestä seuraavaa tuen katkaisemista viiden kuukauden ajaksi. Selvityksessä on arvioitava myös ongelma siitä, että työmarkkinatuelta ei ole rahamuotoisia kuukausituloja ajatellen järkevää siirtyä huomattavasti matalammalle opintorahalle. Tämä muodostaa huomattavan kynnyksen ottaa opintopaikkaa vastaan ja aloittaa opinnot.

Alle 25-vuotiaille työmarkkinatukea saavalle tilanne rakentuu sosiaalietuuksien suhteen umpikujaksi. Opiskelupaikan vastaanottaminen laskisi kuukausittaisia etuustuloja huomattavasti ja toisaalta opiskelupaikan hylkääminen johtaa työmarkkinatuen keskeytymiseen viideksi kuukaudeksi, jolloin ainoaksi tuloksi jää viimesijainen turva eli toimeentulotuki. Siihen taas liittyy tehokas kannustinloukku, sillä tuen taso leikkaantuu suojaosan jälkeen samassa suhteessa palkkatulojen kasvun kanssa.

SYL katsoo, että tämän tilanteen korjaamisen tulee olla yksi selvityksen päätavoitteista. Kuvattu tilanne on vakava syrjäytymisloukku nuorille alle 25-vuotiaille, joilla suunta elämälle saattaa olla hukassa.

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12)5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

SYL on esittänyt näkemyksensä opintotukijärjestelmän uudistamisesta ja opiskelijoiden etuuksien liittämistä osaksi uutta perusturvaetuutta kysymyksiin 5.3. ja 12.1. annetuissa vastauksissa. Kysymyksessä 5.3. kirjatut tavoitteet opiskelijoiden etuuksien uudistamiselle edistävät osaltaan osallistumisen tasa-arvoa.

Opintotuki on tarkoitettu nykyisen opintotukilain mukaisesti pelkästään tutkintoon johtavaan koulutukseen. SYL katsoo, että se soveltuu nykyisiltä rakenteiltaan ja tasoltaan heikosti työuraan limittyvän jatkuvan oppimisen tukemiseen. Työssäolevalla tai työttömällä olisi korkea kynnys siirtyä palkkatuloilta tai työttömyysetuudelta opintotuella, joka on lainapainotteinen ja tasoltaan heikko. Näitä siirtymiä voitaisiin kuitenkin helpottaa yhtenäistämällä opiskelijoiden etuuksia muun sosiaaliturvan kanssa, kuten vastauksessa 12.1. on kuvailtu.

SYL kannattaa opintotuen tukikuukausien lisäämistä sekä tutkintokohtaiseen että korkeakouluopintoihin käytettävissä olevaan kokonaisuuteen. Näin mahdollistetaan päätoimista opiskelua, monipuolisempia opintopolkuja, opintojen loppuun saattamista sekä opintoalan vaihtamista tarvittaessa. Sen sijaan toisen tutkinnon opintolainahyvitykseen sekä tuloerojen lisäkorotukseen SYL suhtautuu kielteisesti. Toisen tutkinnon opintolainahyvitys ei kaikissa tilanteissa tuottaisi käytettyihin varoihin nähden yhtä suurta hyötyä kuin ensimmäisen tutkinnon opintolainahyvitys. Tulorajojen muutoksiin taas ei ole tällä hetkellä tarvetta, sillä vuosina 2022 ja 2023 voimaan tulleiden huomattavien korotusten vaikutukset on tarpeen selvittää ensin. Yleisesti ottaen opintotukeen ja päätoimisen opiskelun tukemiseen käytettävissä olevat määrärahat olisi tarpeen käyttää enemmän nykyisin sen piirissä olevien toimeentulon vahvistamiseen. Näin voidaan saada huomattavastikin parempia yhteiskunnallisia ja koulutuspoliittisia myönteisiä vaikutuksia.

SYL suhtautuu myönteisesti työttömyysetuudella opiskelun helpottamiseen ja sivutoimisen opiskelun sekä muun osaamisen kerryttämisen mahdollistamiseen.

5.2 Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. Miten nuorten sosiaaliturvaa tulisi uudistaa, jotta etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet eivät aiheuttaisi koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä?

Viittaamme vastaukseen kysymykseen 4.1.

SYL pitää suurena ongelmana nuorten ja muidenkin ihmisryhmien koulutukseen hakeutumisen kannalta perusmääräisten etuuksien ja opiskelijoiden etuuksien välistä räikeää tasoeroa. Kuukausittaisen toimeentulon kannalta miltään muulta etuudelta ei ole kannustavaa siirtyä huomattavasti matalamman opintorahan piiriin. Työmarkkinatuella olevalle opiskelijaksi siirtyminen tarkoittaisi kuukausittaisen ensisijaisen etuuden laskemista noin 800 euron tasolta 268 euroon.

Useimmat nuoret näkevät kouluttautumisen kannattavana ja ovat valmiita siirtymään opintotuen piiriin. Kuitenkin merkittävä osa nuorista ei esimerkiksi elämänhallinnan puutteiden, sosiaalisten ongelmien tai yleisen elämän suunnan puutteen vuoksi ole valmis siirtymään opiskelemaan, jos se tarkoittaa kuukausittaisen etuuden huomattavaa laskemista.

SYL ehdottaa vastauksessa 12.1. opiskelijan etuuksien ja muiden perustasoisten etuuksien tasojen sekä soveltuvilta osin ehtojen ja rakenteiden yhtenäistämistä. Tämä poistaisi muiden etuuksien ja opiskelijan etuuksien välillä olevan korkean kannustinkynnyksen ja osaltaan ratkaisisi myös edellä kuvattua ongelmaa.

Harkinnan arvoista voisi olla myös vastauksessa 3.2. kuvattu opintotuen opintopistevaatomusten madaltaminen silloin, kun opintojen aloittaminen on opiskelukyvyn alenemisen vuoksi hankalaa.

5.3 Komitea ehdottaa selvitettäväksi edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Millainen opintotukijärjestelmän uudistus tukisi opiskeluajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua?

SYL kannattaa opiskelijoiden etuuksien uudistamisen edellytysten selvittämistä. Selvitystä ei pitäisi kuitenkaan toteuttaa pelkästään opintotukea koskevana selvitystyönä vaan sen on arvioitava opiskelijoiden etuuksien kokonaisuutta laajemmin kuin opintotuen osalta. Selvitys tulisi laatia sosiaaliturvakomitean alaisuudessa ja osana sen työtä.

SYL ehdottaa, että selvityksessä selvitetään edellytyksiä yhtenäistää opiskelijoiden etuudet kokonaisuudessaan osaksi sosiaaliturvakomitean esittämään uutta yhtenäistettyä perusturvaetuutta huomioiden sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet. Selvityksessä on tarpeen laatia yhtenäistämisen kustannus- ja vaikutusarviot, kuten Allianssi on välimitetintöön jättämässään kommentissa ehdottanut. Lisäksi selvityksessä on arvioitava erilaisia malleja, joilla yhtenäistäminen voitaisiin toteuttaa, miltä osin yhtenäistäminen voidaan toteuttaa ja mitkä opiskelijoiden etuuksien ominaispiirteet on tarkoituksenmukaista säilyttää.

Opiskelijoiden etuuksien uudistustarve on muodostunut selkeäksi viimeisten vuosien aikana. Uudistustarve on perusteltua täyttää meneillään olevan sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä. Opiskelijoiden etuuksien uudistamisen tarve on selitetty ja perusteltu laajemmin vastauksessa kysymykseen 12.1.

SYL näkee, että kysymyksessä esitetyt tavoitteet opiskelijoiden etuuksien uudistamiselle ovat oikeansuuntaisia, mutta eivät riittävän kattavia. SYL katsoo, että opiskelijoiden etuuksien uudistamiselle tulee asettaa seuraavia tavoitteita:

1. Opintotuki ja opiskelijoiden etuuksien uudistus toteutetaan osana laajempaa sosiaaliturvauudistusta.
2. Opiskelijan rahamääräisten tukien taso nostetaan perusturvan tasolle ja opintolainan kanssa pois köyhyysrajalta.
3. Opiskelijan etuuksien keston tulee olla riittävä koko opintoajalle.
4. Opiskelijoiden etuuksia yhdenmukaistetaan muun sosiaaliturvan kanssa (ks. vastaus 12.1.)
5. Opiskelijoiden toimeentulon turvaa vahvistetaan, että päätoiminen opiskelu on mahdollista.
6. Opintolainapainotteisuutta vähennetään ja lainan turvallisuus varmistetaan esimerkiksi opintolainan korkokatolla.

7. Opiskelijan etuus on kannustava ja mahdollistava. Kannusteiden tulee olla toimivia ja niissä on pyrittävä positiivisuuteen rankaisevuuden sijaan.
8. Opintoetuudet ovat kaikkien elementtien osalta indeksiin sidottuja
9. Opiskelijan etuudet huomioivat perheet nykyistä paremmin.
10. Opintotuen käyttöastetta nostetaan
11. Opintoetuudet kannustavat kansainvälistä liikkuvuutta
12. Opintoetuudet siirretään sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle

Edelliset tavoitteet on määritelty siltä pohjalta, että opiskelijoiden etuuksia uudistetaan perinpohjaisesti osana sosiaaliturvakomitean työtä. Nykyiseen opintotukijärjestelmään näemme keskeisimmiksi kehittämistarpeiksi opintorahan tason korottamisen ja tukivuokausien määrän lisäämisen. Opintotuessa on lisäksi lukuisia vähäisempiä kehittämistarpeita.

6. Lasten ja perheiden sosiaaliturva (välimietinnön ehdotukset 13, 14 ja 15) 6.1 Komitea ehdottaa työryhmän perustamista lapsilisän uudistamiseksi. Mitä lapsilisäjärjestelmän eri uudistusvaihtoehtojen valmistelussa ja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon?

SYL toivoo, että lapsilisäjärjestelmän uudistusten selvittelyssä otetaan huomioon erityisenä ryhmän perheelliset opiskelijat. Korkeakouluopiskelijoista perheellisiä on 19,8 prosenttia, joten kyse on merkittävästä ihmisryhmästä.

SYL vaatii, että lapsilisien uudistustyöhön ja sitä varten perustettavaan työryhmään otetaan mukaan myös opiskelijoiden edustaja.

Perheellisten opiskelijoiden toimeentulo on usein hyvin niukkaa. Opintorahan matalan tason vuoksi perheiden tulot ovat usein muita perheellisiä sosiaalietuuksia saavia perheitä matalampia. Toimeentulon niukkuutta paikataan usein opintojen ohessa työnteolla tai opintolainan nostamisella.

Lapsilisien merkitys perheellisen opiskelijan niukassa toimeentulossa on hyvin keskeinen ja pienetkin muutokset voivat olla hyvin merkittäviä. Perheellisillä opiskelijoilla voi olla esimerkiksi heikompi taloudellinen valmius varautua yllättäviin menoihin tai suurempiin investointeihin. Perheelliselle opiskelijalle esimerkiksi suuremman asunnon tai auton hankkiminen saattaa olla toimeentulon ja sen vaihtoehtojen järjestämistapojen suhteen hankalaa tai mahdotonta.

Näistä syistä SYL toivoo, että lapsilisien uudistustyössä huomioidaan eri elämäntilanteissa olevien perheiden toimeentulotilanne ja arviot sekä päätökset perustuvat näiden tilannekohtaisten

kuvausten arviointiin. Perheellisten opiskelijoiden erityistilanteet on otettava huomioon tässä työssä.

SYL katsoo, että lapsilisien riittävä taso sekä indeksiin sitominen ovat merkittäviä kannusteita sille, että pieniä tuloja ja etuuksia saavat nuoret ja opiskelijat pystyvät ja uskaltavat perheellistyä.

6.2 Komitea ehdottaa lastenhoidon tukien järjestelmän uudistuksen käynnistämistä. Miten ja mistä lähtökohdista lastenhoidon tukien järjestelmää tulisi uudistaa?

SYL toivoo, että lastenhoidon tukien uudistustyössä otetaan huomioon opiskelijaperheiden erityinen asema ja heikko toimeentulo, jota on selvitetty laajemmin vastauksessa kysymykseen 6.1. Opiskelijoiden edustaja on otettava mukaan uudistustyötä valmistelevaan organisaatioon.

Kotihoidontuella on monille alle 3-vuotiaiden lasten opiskeleville vanhemmille erityisen suuri merkitys kuukausittaisen toimeentulon osana. Opintotuen ja muiden rahamuotoisten etuuksien matalan tason vuoksi moni korkeakouluopiskelija päättää pitää lasta kotona ja nostaa kotihoidontukea. Korkeakouluopiskelijoiden opinnot voivat lisäksi olla hyvin epäsäännöllisiä, minkä vuoksi päivähoidon tarve vaihtelee huomattavan paljon, eikä vakituisiin hoitoaikoihin ole mahdollista tai käytännöllistä sitoutua. SYL arvioi, että kotihoidontuella ja siihen oikeuttavan viikoittaisen lastenhoitoajan rajalla on merkittävä käytösvaikutus perheellisten opiskelijoiden lastenhoitoa ja toimeentuloa koskeviin päätöksiin. SYL toivoo, että opiskelijoiden toimeentuloa ei heikennetä rajaamalla heitä pois kotihoidontuelta esimerkiksi viikoittaisen päivähoidon tuntimäärän rajan muutoksilla.

6.3 Vanhemmalla on vastuu lapsensa elatuksesta. Mitä muutoksia sosiaaliturva- tai muuhun lainsäädäntöön tulisi tehdä, jotta se tukisi vanhempien elatuskykyä?

SYL nostaa esiin erityisesti opiskelijaperheiden mahdollisuuden elättää lapsiaan ja siihen liittyviä näkökulmia ja epäkohtia. Vastauksessa kysymykseen 6.1. on kuvattu perheellisten opiskelijoiden taloudellista tilannetta.

Perheellisten opiskelijoiden kannalta opintotuen huoltajakorotus on keskeinen toimeentuloa parantava elementti. Opintotuessa huoltajakorotusta maksetaan samansuuruisena riippumatta lasten määrästä, minkä suhteen se eroaa huomattavasti muista sosiaalietuuksista. Huoltajakorotuksen muuttaminen lapsikohtaiseksi olisi tarpeen selvittää osana perheiden sosiaalietuuksien tarkastelua.

Perheellisille opiskelijoille opintotuen tuloajat ovat myös tärkeä arvioinnin kohde, sillä opiskelijaperheiden toimeentulo on muita opiskelijoita useammin ja suuremmalta osin toisen tai molempien vanhempien palkkatulojen varassa. Ennen vuosien 2022 ja 2023 tuloajojen korotusta monien opiskelijaperheiden toimeentuloa rajoitti opintotuen mahdollistamien palkkatulojen vähäisyys.

Korkeakouluopiskelijoiden näkökulmasta perhepäivärahoihin liittyy lisäksi rakenteellinen hankaluus, joka saattaa viivästyttää perheen perustamista tai perheen elättämistä ennen työelämään siirtymistä. Korkeakouluopiskelijat saavat usein vähimmäismääräistä perhepäivärahaa pienten opiskelun aikaisten tulojensa vuoksi. Opintojen päättyessä ja työelämään siirtymisen jälkeen tulot kuitenkin kasvavat nopeasti ja sen seurauksena päivärahan taso nousee huomattavasti. Tämä kannustaa opiskelijoita lykkäämään perheen perustamista valmistumisen ja vakiintuneen työllistymisen jälkeiseen aikaan. Vastaavasti opiskeluaikana perheellistyneet opiskelijat saattavat jäädä jumiin matalammalle perhepäivärahan tasolle, vaikka valmistumisen jälkeen saatu tai odotettu palkkataso nousisi huomattavasti.

7. Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen (välimietinnön ehdotus 16)7.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 16 edistämisessä? Mikä asia tai mitkä asiat on tärkeintä selvittää?

SYL ehdottaa, että korkeakouluopiskelijoiden edustaja kutsutaan mukaan selvitystyöhön tai opiskelijat saavat osallistua sen ohjaukseen muussa selkeässä ja merkityksellisessä roolissa. Noin 40 prosenttia yleisen asumistuen saajista on korkeakouluopiskelijoita ja he ovat suurin tuen käyttäjäryhmä, joten heidän näkökulmansa tulee olla kaikkein painoarvoisin etuutta uudistettaessa.

Selvityksessä tulisi tunnistaa opiskelijoiden asema hyvin pienituloisena ihmisryhmänä, joka toimeentulon lähteiden kokonaisuus on hyvin moninainen. Asumistuki on useimmille etuuksia nostaville opiskelijoille valtaosa kuukauden etuuksista. Opiskelijoille yleinen asumistuki palvelee käytännössä osana ensisijaista etuuskokonaisuutta, sillä ensisijaisen etuuden taso (opintoraha 268 e/kk) ei riitä missään olosuhteissa toimeentulon varmistamiseen ja koska valtaosa opiskelijoista nostaa etuutta maksimisumman. SYL on ehdottanut tämän lausunnon kysymykseen 12.1. annetussa vastauksessa, että opiskelijoiden etuudet liitetään osaksi uutta yhdistettyä sosiaaliturvaetuutta. Tämä uudistus vaikuttaisi toteutuessaan asumistuen asemaan osana opiskelijoiden etuuskokonaisuutta. Se muuttuisi korostetummin täydentäväksi etudeksi ensisijaisten opiskelijan etuuksien lisäksi.

Opiskelijoiden toimeentuloa on selvityksessä tarkasteltava useiden esimerkkitalanteiden kautta, jotta erilaiset opiskelijoiden tilanteet voidaan ottaa huomioon. SYL viittaa VTV:n tarkastuskertomukseen 2/2022, jossa kiinnitettiin huomiota opiskelijoiden toimeentulon tarkasteluun monipuolisissa tilanteissa tyypillisen esimerkkitalanteen tai keskiarvojen sijaan.

SYL katsoo, että opiskelijat on säilytettävä yleisen asumistuen piirissä, sillä se vastaa hyvin opiskelijoiden asumistarpeeseen sekä heikkoon toimeentuloon. Asumistukea on mahdollista kehittää niin, että se soveltuu paremmin nuorten ja opiskelijoiden asumistilanteisiin mm. luomalla mekanismeja vähentää ruokakuntakohtaisuuden ongelmia tilanteissa, joissa samassa asunnossa asuu opiskelijoita, jotka kuitenkin eivät jaa menojaan.

Aikaisempi vuotta 2017 edeltänyt erillinen asumistuki eli opintotuen asumislisä oli ongelmallinen ja tasoltaan opiskelijoiden tarpeisiin riittämätön etuus. Se oli sidonnainen opintosuorituksiin ja opintotuen nostamiseen, joten kesäaikainen ja opintotuen ulkopuolinen toimeentulo muodostui suureksi ongelmaksi opiskelijoille. Tällöin suuret joukot opiskelijoista turvautuivat toimeentulotukeen. Asumislisän ongelmiin kuului myös se, että opiskelijoita ja muita ihmisryhmiä tuettiin kahdella eri etuudella, jolloin väistämättä syntyy tarpeettomia ja haitallisia kynnyksiä eri elämäntilanteiden välisiin siirtymiin.

Opiskelijoiden siirtäminen takaisin nykyiselle opintotuen asumislisälle leikkaisi enimmäismääräistä kuukausittaista asumisen tukea 36-56 prosenttia, mikä olisi täysin kestäväntöntä. Asumislisä on nykyisin kroonisesti jälkeenjäänyt etuus, sillä siihen ei ole tehty indeksikorotuksia vuoden 2005 jälkeen.

SYL suhtautuu myönteisesti asumistuen kuntaryhmien tarkistamiseen, mutta huomauttaa huolestuneena, että opiskelijat ovat tässä tarkastelussa erityisesti huomioon otettava ryhmä. Opiskelijat asuvat korostetun usein keskuskaupungeissa, sillä korkeakoulut sijaitsevat siellä. Näin ollen näiden kaupunkien kuntaryhmien muuttaminen kohdentuisi erityisesti opiskelijoihin.

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18)

8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämisessä?

Ehdotuksessa mainitun kohtuuhintaisen asumisen riittävyyden varmistamisessa opiskelija-asunnoilla on merkittävä rooli. Niiden tarjontaa tulisi lisätä kahdeksanvuotisen asuntopoliittisen kehittämissuunnitelman asettaman tavoitteen mukaisesti.

8.2 Mitkä ovat keskeisimmät toimenpiteet, joilla pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää?

SYL kannattaa ensisijaisten etuuksien vahvistamista ja keston pidentämistä keinona vähentää pitkäaikaista ja turhaa toimeentulotukeen turvautumista.

SYL kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa sanoitetaan pitkäaikaiset toimeentulotuen käyttäjät henkilöiksi, joihin kohdistuu "tarve saada osalliseksi yhteiskuntaan, kukin oman kykynsä mukaan". SYL huomauttaa, että pitkäaikaisten toimeentulotuen saajien joukossa on myös sellaisia opiskelijoita, joiden opintotuki on päättynyt, mutta heillä ei ole pääsyä minkään toisen etuuden piiriin. Heidän kohdallaan tilanne voi poiketa kuvastusta merkittävästi, sillä he ovat hyvin kykeneviä ja motivoituneita ihmisiä, jotka vain ovat pudonneet etuuksien välille.

Keskeinen keino tämän ongelman ratkaisemiseksi ja pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön vähentämiseksi olisi lisätä korkeakouluopiskelijoiden käytettävissä olevien opintotuen tukikuukausien määrää. Jatkuvasti noin 9000 korkeakouluopiskelijaa nostaa toimeentulotukea. Heidästä merkittävä osa on toimeentulotuella yksinkertaisesti siitä syystä, että heidän käytössään

olevat opintotukikaudet ovat loppuneet ennen opintojen loppuun saattamista. Tämä on epätarkoituksenmukaista, sillä toimeentulotuessa ei ole kannusteita opintojen edistämiseen. Työnteon kannalta se on käytännössä kannustinloukku toisin kuin opintotuki, joka sallii kohtuullisen työnteon. Kaiken lisäksi toimeentulotuki on valtiolle huomattavasti kalliimpi etuus kuin huomattavasti matalampi opintoraha.

9. Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen (välimietinnön ehdotukset 19, 20, 21, 22, 23, 24 ja 25)9.1 Miten työ- ja toimintakyvyn tukemista, seurantaa ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja tulisi vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollossa?

Ei lausuttavaa

9.2 Mitä tulisi ottaa huomioon valmisteltaessaA) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä?B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä?C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

A) Ei lausuttavaa

B) Ei lausuttavaa

C) C) SYL suhtautuu myönteisesti vastuutyöntekijämallin kaltaiseen ja monia toimijoita yhdistävään verkostomaiseen tukimalliin erityisen paljon tukea tarvitseville opiskelijoille. Ks. vastaus kysymykseen 3.3.

9.3 Mitä muuta tulisi ottaa huomioon alaluvun 5.10 ehdotusten edistämisessä?

Ei lausuttavaa

10. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut (välimietinnön ehdotukset 26 ja 27)10.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 26 ja 27 osalta?

SYL katsoo, että sosiaaliturvakomitean pohdinta kannustin- ja byrokratialoukuista on laadukasta, mutta melko epäkonkreettista.

SYL toivoo, että kannustin- ja byrokratialoukkuja voidaan tarkastella myös laajemmin kuin vain etuustulon ja työnteon välisenä tilanteena. Erityisesti nostamme esiin opintojen ja sosiaalietuuksien välisen sekä toimeentulolle pudonneiden opiskelijoiden kokeman kannustinloukun.

Käytännössä kaikki muut ensisijaiset ja viimesijaiset etuudet ovat tasoltaan korkeampia kuin opiskelijoiden etuuskokonaisuus ja etenkin opintoraha. Tämä johtaa siihen, että kuukausittaisen pärjäämisen näkökulmasta opintojen aloittaminen tai niiden piiriin palaaminen ei ole milloinkaan kannattavaa. Esimerkiksi toimeentulotuelta tai työmarkkinatuelta opintotuen piiriin siirtyminen tarkoittaisi väistämättä kuukausittaisten rahamuotoisten etuuksien heikkenemistä sadoilla euroilla. Käytännössä tässä tilanteessa etuuden saajan ei siis kannata toimia niin kuin hänelle ja yhteiskunnalle todennäköisesti olisi ehdottomasti hyödyllisempää.

Toinen hankala kannustinloukku ilmenee silloin, kun korkeakouluopiskelijan käytettävissä olevat opintotukikaudet loppuvat ennen opinnoista valmistumista. Tällöin moni opiskelija siirtyy toimeentulotuen käyttäjäksi, sillä heille ei yleensä ole käytössä mitään muuta ensisijaista etuutta. Siirryttäessä pois opintotuelta opiskelijaan kohdistuvat kannusteet opintojen edistämiseen loppuvat. Samalla myös työntekoa joustavasti mahdollistava opintoetus vaihtuu toimeentulotueksi, jossa työnteko leikkaa etuutta suojaosan jälkeen samassa suhteessa kuin tulot nousevat. Lisäksi toimeentulotukeen liittyy mekanismi, jossa etuuden tasoa alennetaan 20 tai 40 prosenttia, jos opiskelija ei keskeytä opintojaan ja siirry työnhakijaksi. Näin ollen opiskelijaan kohdistuvat kannusteet ovat käytännössä kielteiset sekä työntekoa että opiskelua kohtaan.

Tällaisten kannustinloukkujen vuoksi SYL ehdottaa opiskelijoiden etuuksien liittämistä uuteen yhdistettyyn sosiaaliturvamalliin, mikä poistaisi tämän syvän kannustinloukun. ks. vastaus 12.1.

SYL tahtoo tuoda tässä yhteydessä esiin, että opiskelijat ovat lähtökohtaisesti ahkeraa ja motivoitunutta joukkoa, joka tahtoo usein työskennellä ja opiskella vaikka se ei johtaisi välittömään ja tuntuvaan taloudelliseen etuun. Opiskelijoita kannustaa myös työkokemus ja oppiminen sekä tulevat uramahdollisuudet.

11. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus (välimietinnön ehdotukset 28, 29 ja 30)11.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 28, 29 ja 30 edistämiseksi?

Ei lausuttavaa

12. Syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen ansioturva huomioiden (komitean esitys seuraavalle hallitukselle)

12.1 Komitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden alaluvussa 6.1. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Mitä hyötyjä ja haasteita perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä?

Suomen ylioppilaskuntien liitto kannattaa sosiaalietuuksien yhtenäistämistä kohti universaalimpaa ja yhtenäisempää sosiaaliturvajärjestelmää. Perusturvan tasoisten etuuksien yhtenäistäminen on oikea askel kohti nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmien ratkaisua.

SYL ehdottaa, että opiskelijoiden etuudet uudistetaan ja liitetään uuteen yhtenäistettyyn perusturvaetuuteen. Uudistus on perusteltua toteuttaa laajemman sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä ja valmistella sosiaaliturvakomitean alaisuudessa. Opiskelijoiden etuuksien uudistaminen on toteutettava jo sosiaaliturvauudistuksen ensivaiheessa tai viimeistään välittömästi sitä seuraten. Tavoitteena on oltava universaalimpi järjestelmä, jonka sisällä toimeentulon turva ja siirtymät elämäntilanteesta toiseen ovat helpompia.

Perusteluna ehdotukselle SYL esittää:

1. Nykyisen opintotukijärjestelmän uudistustarve

Nykyinen opintotukijärjestelmä on peräisin vuodelta 1992 ja opintotukilaki vuodelta 1994, joten järjestelmä ja laki ovat olleet käytössä 30 vuotta. Vuosien varrella opintotukijärjestelmää on muutettu kymmeniä kertoja erilaisten poliittisten ja välttämättömien käytännön muutostarpeiden perusteella. Nykyinen opintotukijärjestelmä sisältää useita byrokraattisia ja järjestelmätason toimimattomuuksia ja ristiriitaisuuksia, joiden vuoksi se ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Eri muutoksia ei ole ehditty riittävällä tavalla arvioida jälkikäteen, sillä uusia uudistuksia on tehty jatkuvasti. Myöskään järjestelmän toimivuutta ei ole kokonaisuudessaan arvioitu kattavasti pitkään aikaan.

Eduskunta on jättänyt vuoden 2014 jälkeen useita lausumia eri opintotukilakia sekä koulutuspoliittista selontekoa koskeviin kirjelmiinsä, joissa vaaditaan opintotukilain kokonaisuudistuksen toteuttamista.

SYL arvioi lisäksi, että opintotukijärjestelmä on nyky muodossaan riittämätön tarjoamaan kestoltaan, tasoltaan ja toimeentulon turvan näkökulmasta riittävää toimeentuloa korkeakouluopiskelijoille opintojen ajaksi. Seurauksena opiskelijoiden edellytykset keskittyä täysipainoisesti kokopäiväiseen opiskeluun ovat vajavaiset. Seurauksena myös opintolainakanta on kasvanut voimakkaasti, opintoihin käytetty tuntimäärä sekä vuosittain keskimäärin suoritettut opintopisteet ovat laskeneet sekä opiskelijoiden mielenterveyden tilanne on heikentynyt. Opintotukijärjestelmän uudistaminen olisi näiden haasteiden vuoksi perusteltua.

Opintolaina voidaan säilyttää opiskelijoiden rahamääräisiä etuuksia täydentävänä toimeentulon lähteenä.

Tarkemmin tavoitteista opiskelijan etuuksien uudistamiselle on kerrottu lausuntomme vastauksessa kysymykseen 5.3

2. Perusturvaetuuksien ja opiskelijan etuuksien yhteensopimattomuus nykyjärjestelmässä.

Monet merkittävimmät nykyisen etuusjärjestelmän monimutkaisuuteen ja eri etuuksien yhteensopimattomuuteen liittyvistä tilanteista ilmenevät opintotuen ja muiden etuuksien välillä.

Kaikkien päivärahamuotoisten etuuksien välisissä siirtymissä katkoksia etuuksiin voi aiheuttaa ns. 18 päivän sääntö, eli säädös siitä, että opintotukeen oikeuttavassa kuukaudessa on oltava 18 päivää, jolloin opiskelija ei ole oikeutettu muuhun opintotuen käyttöä estävään etuuteen. Tämän vuoksi etuuden saajalle voi syntyä monen päivän katkos etuuksien saamiseen.

Käytännössä kaikkien muiden sosiaalietuuksien suhteen ongelma on myös kannustinkynnys, joka muodostuu eri etuuksien selkeään eritasoisuuden seurauksena. Käytännössä miltään perustasoiselta etuudelta ei ole kannattavaa ottaa opiskelupaikkaa vastaan ja siirtyä opintotuen piiriin, sillä se tarkoittaisiin etuuden rahamääräisen tason laskemista jopa sadoilla euroilla kuukaudessa. Tämä saa osan perusturvaetuuksien saajista pysymään nykyisellä etuudellaan, vaikka heillä voisi olla mahdollisuuksia parantaa omaa tilannettaan opiskelemalla.

Edellisten lisäksi opintotuen ja muiden etuuksien välillä on hallinnollisia ja toimeenpanoon liittyviä eroja esimerkiksi hakuajoissa, valitusten käsittelyssä ja päätöksentekoprosessissa. Tämän vuoksi etuudelta toiselle siirtyvä joutuu usein palauttamaan toista etuutta, sillä päätöksenteko- ja hakuprosessit sekä käsittelyajat ovat erilaiset.

Yleinen yhteensopimattomuuden tilanne syntyy myös silloin, kun opiskelija jättäytyy pois opintojen parista tai palaa opiskelijaksi perusturvaetuudella (esim. perhe-etuus tai sairauspäiväraha) vietetyn jakson alussa tai lopussa. Opinnot eivät käytännössä tunnista tällaisia keskeytyksiä, vaan kurssit jatkuvat ja alkavat niille asetettujen aikataulujen mukaisesti. Käytännössä opiskelijalta saattaa jäädä suuria opintokokonaisuuksia kesken elämäntilanteen muutoksen vuoksi tai niiden päättyessä soveltuvia opintoja ei ole tarjolla vaikkapa kesäloman läheisyyden vuoksi. Pahimmassa tilanteessa opiskelija ei pysty toisen etuuden ajoittumisen vuoksi täyttämään opintotuen vaatimuksia tietyltä lukuvuodelta, jolloin toisen etuuden jakso johtaa epäsuorasti opintotukioikeuden menettämiseen jakson ulkopuoleltakin.

Tiettyihin etuuksiin spesifisti liittyviä yhteensopimattomuuksia ovat esimerkiksi:

1. Opintotuen ja sairauspäivärahan välillä on laaja harmaa vyöhyke. Monet kokonaan tai osittain opiskelukyvottomät saattavat sinnitellä pitkään opintotuen piirissä, vaikka heidän fyysinen tai mielenterveyteen liittyvä opiskelukykynsä ei anna edellytyksiä opintojen jatkamiselle. Sairauspäivärahalta opintotuella siirtyminen taas voi olla hankalaa opintotuen opintopistevaatimuksen sekä lukuvuosittaisen vähimmäissuoritusvaatimuksen vuoksi, joita osaopiskelukykyisen voi olla vaikeaa saavuttaa. Laajemmin tilannetta selitetään vastauksessa kysymykseen 3.1.
2. Opintotuen ja työttömyysturvan välinen siirtymä on toimimaton, sillä työttömyysturvan piiriin pääseminen opintojen keskeytymisen jälkeen edellyttää pääsääntöisesti vuoden poissaoloa opintojen parista. Tänä aikana täysin toimintakykyinen henkilö voi olla pitkään käytännössä kannustinloukussa ja turhaan toimeentulotuella. Työttömyysturvalta opiskelijaksi siirtymiseen taas

sisältyy merkittävä kynnys etuuksien eri tason ja määräytymisaikojen yhteensopimattomuuden vuoksi.

3. Toimeentulotuen ja opiskelijan etuuksien välillä on usein siirtymiä, kun oikeus opintotukeen keskeytyy esimerkiksi riittämättömien opintopisteiden tai kesäloman ajaksi. Tällöin moni opiskelija siirtyy muun toimeentulon puuttuessa toimeentulotuen saajaksi. Tämä on epätarkoituksenmukaista, sillä useimmat näistä etuuden saajista olisivat kykeneviä työntekoon tai muuhun tuottavaan toimintaan, mutta toimeentulotuki aiheuttaa heille käytännössä syvän kannustinloukun. Muita etuuksien yhteensopimattomuuden tilanteita ovat muun muassa opintolainan huomioimiseen toimeentulotuen laskelmissa sekä velvoitteeseen kuluttaa mahdolliset säästöt ennen toimeentulotuen saamista.

3. Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden mukaisuus

Sosiaaliturvacomitea tiivistä perusturvaetuuksien yhtenäistämisen tavoitteen välimietinnössään seuraavasti:

“Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle.”

SYL katsoo, että opiskelijoiden etuuksien liittäminen yhteen perusturvaetuuteen selkiyttäisi etuusjärjestelmää merkittävästi. Opiskelijoiden etuuksien käytännöt eroavat tällä hetkellä huomattavasti muista perusturvaetuuksista, mikä aiheuttaa hankaluuksia siirtyä etuudelta toiselle, saada neuvontaa ja käsitellä etuusasioista Kelan kanssa sekä sisäistää eri etuuksien vaatimuksia ja prosesseja. Erityisesti helpottuisi etuudelta toiselle siirtyminen, sillä yhtenäistämällä olisi mahdollista poistaa etuuksien välisiä katkoksia ja yhteensopimattomuuksia sekä päällekkäisyyttä, yhtenäistää hakuprosesseja ja poistaa etuuksien eritasaisuudesta ja muista ominaisuuksista johtuvia kannustin- ja byrokratialoukkuja.

4. Ehdotuksen realistisuus ja toteutettavuus

SYL katsoo, että opiskelijan etuudet on soveltuville osin myös käytännössä mahdollista yhtenäistää uuteen yhdistettyyn perusturvaetuuteen.

Opiskelijan etuuksien taso on mahdollista yhtenäistää perusturvaetuuksien kanssa, kun huomioon otetaan opintorahan lisäksi asumistuen taso. Opiskelijoiden etuuden tasoa uudessa perusturvaetuudessa määrittäessä voidaan arvioida myös opintolainahyvityksen osuutta. Huomioon on tosin otettava eri etuuksien erilaiset rakenteet ja määrän vaihtelu riippuen etuuksien erilaisista ehdoista ja määrään vaikuttavista tekijöistä. Tässä vaiheessa ilman tietoa uuden perusturvaetuuden

rakenteista ja tasosta on mahdotonta esittää mallia, jolla opiskelijoiden etuudet voidaan tarkalleen rakentaa tasoltaan perusturvaetuutta vastaavaksi. Tyydyttävää ja perusteltua on silti todeta, että se olisi käytännössä mahdollista etuuden tason kannalta.

Opiskelijan etuuksien hakuajat, maksuajankohdat ja käsittelyprosessi kokonaisuudessaan on mahdollista yhtenäistää perusetuuksien kanssa. Tämän toteuttaminen vaatinee käytännössä Kelan järjestelmätason ja päätöksentekoprosessien sekä lainsäädännön muutokset.

Perusturvaetuuksien lapsikorotusten ja opintotuen huoltajakorotuksen yhtenäistäminen olisi myös mahdollista ja perusteltua, jotta eri elämäntilanteiden välillä liikkuvat perheet eivät joutuisi kohtaamaan etuustason merkittäviä muutoksia erilaisten lapsien määrään liittyvien korotusten takia. Tällä hetkellä opintotuen huoltajakorotus ei ole riippuvainen lasten määrästä vaan se on sama yhdelle ja yhdelletoista lapselle. Perusturvaetuuksissa lasten määrällä sen sijaan on vaikutusta.

Omavastuu-aika, ikään liittyvät ehdot, korotusosat ja kulukorvaus ovat piirteitä, jotka eivät tällä hetkellä ole soveltuvia opiskelijoiden etuuksiin.

Yhteensovitus ansiotyöhön ja -tuloihin sekä etuuden enimmäiskesto täytyisi opiskelijoiden etuuksien kohdalla määritellä eri tavoin kuin nykyisissä perusturvaetuuksissa ja uudessa yhdistetyssä perusturvaetuudessa. Nykyisin nämä toteutetaan opintotuessa vuosittaisilla tulorajoilla ja käytettävissä olevien tukikuukausien määrällä. Nämä mekanismit toteuttavat tarveharkinnan ja syyperustaisuuden rajanvetoa. Näiden mekanismien säilyttäminen olisi käytännössä välttämätöntä, kun opiskelijat liitetään uuden yhtenäistetyin perusturvaetuuden saajiksi, sillä tuo etuus tulisi myös olemaan syyperustainen, vastikkeellinen ja tarveharkintainen.

SYL toivoo sosiaaliturvauudistuksen johtavan tulevaisuudessa kohti universaalia ja vastikkeetonta perustuloa. Yhtenäinen perusturvaetus on askel kohti tätä pidemmän aikavälin tavoitetta.

12.2 Mihin suuntaan perusturvaetuuksien yhtenäistämistä tulisi kehittääA) etuuksien ehtojen osalta?B) toimeenpanon osalta?

Ei lausuttavaa.

13. Ehdotusten priorisointi13.1 Välimietinnössä on komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille. Mitä kolmea ehdotusta tulisi edistää ensimmäisenä ja miksi?

SYL haluaa, että sosiaaliturvauudistus etenee määrätietoisesti. Uudistuksen seuraavana askeleena tulee olla uudistuksen poliittisen valmistelun ja sen seuraavien askelten valmistelun aloittaminen. SYL katsoo, ettei pelkkä ehdotettu perusturvaetuuksien yhtenäistäminen riitä täyttämään sosiaaliturvauudistuksen tavoitteita.

Pidämme tärkeimpänä välimietinnön ehdotuksen 12 edistämistä osana sosiaaliturvakomitean työtä. Tavoitteena on oltava liittää opiskelijoiden etuudet osaksi uutta perusturvaetuutta, kuten vastauksessamme kysymykseen 12.1. on kuvailtu.

Toiseksi tärkeimpänä pidämme ehdotuksiin 5-7 liittyvää opiskelu- ja työkyvyttömyyden sekä opiskelijoiden etuuksien välistä tarkastelua kysymyksiin 3.1.-3.3. vastaustemme mukaisesti. Kolmanneksi tärkeimpänä pidämme ehdotuksen 9 mukaista selvitystä työmarkkinatuen toimivuudesta, jossa huomioidaan myös vastauksessa kysymykseen 4.1. esitetyt ongelmakohdat.

14. Julkisen talouden kestävyys14.1 Sosiaaliturvauudistuksessa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Komitea on linjannut, että uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tulisiko sosiaaliturvan uudistamisella tavoitella parannusta julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä ja jos kyllä, niin miten?

SYL näkee, että sosiaaliturvauudistuksella on mahdollista parantaa julkisen talouden kestävyttä pitkällä aikavälillä, jos sillä onnistutaan helpottamaan nuorten ja opiskelijoiden päätoimista opiskelua ja valmistumista sekä tulevaa työkykyä. Vastauksissamme kysymyksiin 10.1, 12.1, 3.1, ja 4,1 esitettyjen ongelmien korjaaminen palvelisi tätä tavoitetta pitkällä aikavälillä.

15. Komitean linjaukset toisen kauden työlle15.1 Komitea on linjannut toisen kautensa työstä alaluvussa 6.2. Mikä luetelluista kokonaisuuksista on tärkein ja miksi?

SYL katsoo, että sosiaaliturvakomitean olisi vaalikaudella 2023-2027 aloitettava opiskelijoiden etuuksien uudistustyön valmistelu vastauksessa kysymykseen 12.1 esitetyn mukaisesti.

Mietinnöissä luetelluista kokonaisuuksista asumistukeen liittyvä ehdotus on keskeisin.

15.2 Mihin suuntaan lueteltuja kokonaisuuksia tulisi kehittää?

Ei lausuttavaa.

16. Mitä muuta haluat todeta sosiaaliturvauudistuksesta?

SYL on tässä lausunnossaan tuonut esiin hyvin laajasti opiskelijoiden sekä opiskeluun valmiiden ja halukkaiden ihmisten kokemia näkökulmia sosiaaliturvajärjestelmän toimimattomuuksista. Toivomme, että niihin suhtaudutaan vakavasti ja niiden ratkaisemiseen osoitetaan valmiutta sosiaaliturvakomiteassa toimikaudella 2023-2027. Toivomme sosiaaliturvauudistuksen työnetenevän myös jatkossa ripeästi ja määrätietoisesti.

SYL toivoo syvästi, että opiskelijoiden edustaja kutsutaan alkavalla vaalikaudella mukaan sosiaaliturvakomitean työhön.

Sillanpää Jani
Suomen ylioppilaskuntien liitto ry.