Ilpo Lahtinen
erikoissuunnittelija

Opintotuen kokonaisuudistus

Opintotuen kokonaisuudistus on pelottava ajatus tilanteessa, jossa lisärahaa ei ole ja jossa julkistaloutta pitää sopeuttaa eli on pienennettävä menoja.

Opintotuen kokonaisuudistusta on esittänyt useampi taho, muun muassa sosiaaliturvakomitea. Esityksissä ei ole kuitenkaan kerrottu, mitä kokonaisuudistus tarkoittaisi ja miten opintotukea uudistettaisiin. Sosiaaliturvakomitean vuonna 2023 julkaiseman välimietinnön mukaan:

- Selvitetään edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Valmistelussa otetaan huomioon ajankohtaiset opintotukijärjestelmään liittyvät arvioinnit ja selvitykset.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus ei ole juurikaan konkreettisempi:

- Opintotuen tavoitteena on mahdollistaa ensisijaisesti täysipäiväinen opiskelu. Hallitus käynnistää opintotuen kokonaisuudistuksen. Opintotukea on kehitetty pirstaleisesti koko 2000-luvun. Opintotuen kokonaisuudistuksessa käydään läpi opintorahan taso, opintolainan suuruus ja opintolainahyvityksen määrä, vapaiden tulojen rajat, perheellisten opiskelijoiden asema ja asumisen tukeminen. Tulorajojen riittävyyttä ja mahdollisuutta nostaa niitä arvioidaan puoliväliriihen yhteydessä. Selvitetään myös oppisopimuskoulutusten ja opintotuen parempi yhteensovittaminen.
- Tavoitteena on turvata opiskeluaikainen toimeentulo, vahvistaa opintotuen kannustinelementtejä sekä tukea opintojen läpäisyä tavoiteajassa.

Mitä kokonaisuudistus voisi tarkoittaa?

Mitä opintorahan tason, opintolainan suuruuden ja opintolainahyvityksen määrän läpikäynti voisivat tarkoittaa tilanteessa, jossa julkistaloutta sopeutetaan? Hallitusohjelman mukaan ”hallituksen talouspolitiikka pohjautuu valtiovarainministeriön tilannekuvaan Suomen taloudesta.” Vastauksia kysymykseen voi siis löytää valtiovarainministeriön maaliskuussa 2023 julkaisemasta Julkisen talouden meno- ja rakennekartoituksesta. Valtiovarainministeriö esittää muun muassa (suorina sitaatteina):

- (…) voisi olla perusteltua, että korkeakoulutuksen osalta opintolainalla olisi suurempi rooli opintojen aikaisessa tuessa kuin toisen asteen opiskelijalla. (…) Mikäli korkeakouluopiskelijoiden opintorahaa alennettaisiin tai se lakkautettaisiin, niin muutos koskisi vain uusia opiskelijoita ja säästöjä syntyisi pidemmän ajan kuluessa.
- Opintolainan takaisinmaksu voitaisiin sitoa nykyistä selvemmin tulevien toteutuneiden tulojen tasoon, jotta lainan takaisinmaksu kohdentuisi paremmin henkilön koulutuksesta saamiin todellisiin hyötyihin.
- Lisäksi olisi mahdollista pilkkoa opintolainan nostoja useampiin eriin, jotta opintolaina tukisi paremmin opiskelun aikaisten elinkustannusten kattamista eikä sitä nostettaisi muihin tarkoituksiin erityisesti opintojen loppuvaiheessa.
- Toisen asteen opintotuessa tukikuukausien määrä voitaisiin rajata korkeintaan kolmeen vuoteen. (…) Valtiolle syntyisi myös vähitellen menosäästöjä, kun opintotukea ei voisi hyödyntää useamman toisen asteen tutkinnon suorittamisessa. Toisen asteen opintotukimalli voisi myös nojautua nykyistä vähemmän opintolainoille, sillä opintolainojen takaisinmaksuun liittyvät ongelmat näyttäisivät kasaantuneen ammatillisen koulutuksen opiskelijoille.
- Nykyinen korkeakouluopiskelijoiden opintolainahyvitys ei nopeuta opintoja kustannustehokkaasti. Siksi opintolainahyvitys voitaisiin lakkauttaa, hyvityksen määrää alentaa tai hyvityksen enimmäismäärää porrastaa siten, että täyden hyvityksen saisi valmistumalla tavoiteajassa ja tätä

hitaampi määräajassa valmistuminen oikeuttaisi pienempään, esimerkiksi puolikkaaseen hyvitykseen.
- Aikuiskoulutustuki voitaisiin poistaa korkeakoulututkinnon suorittaneilta tai se voitaisiin muuttaa lainamuotoiseksi. (…) Aikuiskoulutustuki voitaisiin myös lakkauttaa kokonaan.

Lisäksi valtiovarainministeriö esittää rajoituksia useamman tutkinnon suorittamiselle sekä maltillisten lukukausimaksujen selvittämistä.

Lainapainotteinen opintotuki ja opintovelkaantumisen ongelmat

Kelankin mielestä opintolainoja on suurennettava. Perusteluna eivät kuitenkaan ole korkeakoulutettujen keskimääräistä suuremmat elinkaaritulot, vaan opintotuen ostovoiman tuntuva alentuminen ja asumistukeen esitetyt heikennykset. Jos ja kun opintorahojen korottamiseen ei ole rahaa, opintolainojen kuukausimääriä on korotettava, jotta turvataan opiskeluaikainen toimeentulo ja vähennetään opiskelijoiden tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Tammi-helmikuussa 2023 Kelan perustoimeentulotukea sai 9 490 henkilöä, joiden pääasiallinen toiminta oli opiskelija tai koululainen. Heistä peräti 5 040 sai samanaikaisesti opintotukea.

Opintolainojen kuukausimääriä on edellisen kerran korotettu syksyllä 2017. Sen jälkeen kuluttajahinnat ovat nousseet noin 20 prosenttia. Opintotuen yhteismäärä on samana aikana noussut 900 eurosta kuukaudessa 929 euroon kuukaudessa eli vain kolme prosenttia. Opintotuen yhteismäärän pitäisi kuluttajahintaindeksin muutoksen (elokuusta 2017 elokuuhun 2023) mukaisesti nyt olla 1 080 euroa kuukaudessa. Opintotuen ostovoimasta on viimeisen kuuden vuoden aikana leikattu noin 150 euroa kuukaudessa, koska opintolainan kuukausimääriä ei ole korotettu.

Korkeakoulutettujen keskimääräiset elinkaaritulot ovat varmastikin suuremmat kuin toisen asteen koulutuksen suorittaneilla, mutta tällaiset keskimäärät sivuuttavat korkeakoulutettujen väliset suuret tuloerot. On ihan eri asia maksaa suurta opintovelkaa, asuntolainaa ja muita välttämättömiä kuluja juristin, lääkärin, insinöörin tai ekonomin 5 000 – 10 000 euron kuukausipalkasta kuin lastentarhanopettajan, terveydenhoitajan tai sosiaalityöntekijän 2 500 – 3 500 euron kuukausipalkasta.

Valtiovarainministeriön mielestä korkeakouluopiskelijoiden opintolainahyvitys ei nopeuta opintoja kustannustehokkaasti ja siksi opintolainahyvitys voitaisiin lakkauttaa tai hyvityksen määrää voitaisiin alentaa tai porrastaa. Kelan vuonna 2022 valmistuneen selvityksen mukaan opintolainahyvityksen aikana opintolainan käyttö on yleistynyt ja valmistumisajat ovat lyhentyneet.

Opintolainahyvitys on nerokas etuus, koska se kohdistaa rahallisen kannustimen nimenomaan tehokkaasti opiskeleville ja määräajassa valmistuville. Kun opintojen keskeyttämiset, opiskeluaikojen pidentymiset ja velkaongelmat ovat entistä yleisempiä myös ammatillisessa koulutuksessa, olisi kustannustehokasta laajentaa opintolainahyvitys koskemaan myös ammatillisia perustutkintoja. Kustannustehokasta ei olisi siirtää korkeakouluopiskelijoiden opintorahoja kaikille toisen asteen opiskelijoille.

Ammatillisten perustutkintojen opintolainahyvitystä voitaisiin rahoittaa porrastamalla korkeakouluopiskelijoiden opintolainahyvitystä. Nykyisentasoisen opintolainahyvityksen saisivat vain tavoiteajassa korkeakoulututkinnon suorittaneet. Sitä pitemmässä ajassa, mutta enintään hyvityksen nykyisessä määräajassa tutkintonsa suorittaneet saisivat nykyistä pienemmän opintolainahyvityksen.

Sen sijaan ehdotusta opintolainan useammista nostoeristä Kela kannattaa. Kela on jo useamman vuoden ajan esittänyt neljää nostoerää toisen asteen opintojen lukuvuoden opintolainoihin, koska se rajoittaisi velkaantumista ja turvaisi käyttövarat lukuvuoden opintojen koko ajalle. Liian moni toisen asteen opiskelija on kuluttanut opintolainansa jo lukukauden ensimmäisten kuukausien aikana. Myös lainojen väärinkäytökset ovat yleistyneet siten, että lukukauden opintolaina tai enintään 12 kuukauden opintojen koko lukuvuoden opintolaina, yleensä 6 500 euroa, nostetaan heti kun mahdollista ja sen jälkeen opinnot keskeytetään tai niitä ei lainkaan aloiteta.

Opintolainat sosiaalisena luototuksena

Opintolainan takaisinmaksun sitominen toteutuneeseen tulotasoon, on kiinnostava ehdotus. Se ei kuitenkaan ole mahdollista Suomen opintotukijärjestelmässä, jossa pankit myöntävät opintolainat ja jossa pankit vastaavat myös opintolainan takaisinmaksusta. Valtiovarainministeriön ehdotus edellyttäisi siirtymistä pankkilainoista valtion rahoittamiin opintolainoihin. Se olisi mahdollista samoin kuin on Skandinavian maiden opintotukijärjestelmissä. Tällainen muutos tarkoittaisi todellakin opintotuen kokonaisuudistusta.

En kuitenkaan kannata muutosehdotusta, koska se voisi tarkoittaa entistä lainapainotteisempaa opintotukijärjestelmää. Pahoin pelkään, että valtion opintolainajärjestelmässä ei opintorahoja huomioitaisi, koska opintotuen kehittäminen tarkoittaisi lainojen korkotukia, takaisinmaksujärjestelyjä ja maksuvapautuksia. Valtion opintolainajärjestelmässä olisi myös hyvin vaikeaa arvioida järjestelmän kokonaiskustannuksia, kun kustannuksia kertyisi lainakohtaisesti useamman kymmenen vuoden kokonaislaina-ajalta.

Valtion tai Kelan opintolainoja voisi harkita opiskelijoille, jotka eivät saa opintolainaa pankista. Tämä lisäisi yhdenvertaisuutta opintotukijärjestelmässä ja voisi tarkoittaa merkittäviäkin säästöjä opiskelijoille maksetuissa toimeentulotukimenoissa. Valtiovarainministeriön ehdotus opintolainan takaisinmaksun sitomisesta velalliseen tulotasoon olisi toteutettavissa valtion rahoittamissa opintolainoissa. Kyse olisi siis eräänlaisesta sosiaalisesta luototuksesta, jolle voisi olla käyttöä myös muissa tilanteissa.

Helmikuussa 2023 noin 3 000 täysi-ikäistä opiskelijaa sai samanaikaisesti opintotukea ja toimeentulotukea, eikä heillä huomioitu opintolainaa tulona toimeentulotukea myönnettäessä. Edellä esitetty sosiaalinen luototus voisi siis koskea tätä joukkoa ja sen kustannusvaikutus voisi olla merkittävä. Toimeentulotuen menot voisivat pienentyä vuositasolla 15–20 miljoonalla eurolla.

Miten lisätä lainaturvallisuutta?

Valtiovarainministeriön menokartoituksessa ja hallitusohjelmassa ei juurikaan käsitellä opintolainoihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita. Jos ja kun lainapainotteisuus entisestään suurenee, myös velkaongelmat lisääntyvät. Konkreettisimmin tämä näkyy valtion takausvastuumenojen kasvuna. Viimeisen 10 vuoden aikana vuosittaiset takausvastuumenot ovat kasvaneet 13 miljoonasta eurosta viime vuoden 31 miljoonaan euroon. Ennusteen mukaan hoitamattomista opintolainoista aiheutuva kustannus on 80 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Valtion talouden lisäksi lainapainotteisuus on myös yksilötason ongelma ja ongelma koko opintotukijärjestelmän toimivuudelle.

Opintolainaa nostavien määrä ja osuus opintotuen saajista on 10 vuodessa kaksinkertaistunut. Lukuvuonna 2010–2011 opintotukea saavista korkeakouluopiskelijoista kolmasosa nosti opintolainaa. Lukuvuonna

2021–2022 osuus oli yli kaksi kolmasosaa. Samalla ovat myös velkamäärät suurentuneet. Ylemmän korkeakoulututkinnon (maisteritutkinnon) vuonna 2010 suorittaneilla oli opintolainaa tyypillisesti 6 660 euroa. Vuonna 2022 velkamäärä oli 22 660 euroa.

Jotta opintolainapainotteinen opintotukijärjestelmä säilyttää toimivuutensa tulevaisuudessakin, opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi selvittää, millä toimenpiteillä lainaturvallisuutta voitaisiin lisätä. Lainaturvallisuuden lisääminen on tärkeää, jotta eri lähtökohdista tulevat kaikkien eri alojen opiskelijanuoret uskaltavat tulevaisuudessakin investoida koulutukseen.

Korkoavustusjärjestelmän pikainen uudistaminen on välttämätöntä. Yhden tulorajan sijaan pienituloisuus tulisi määritellä joustavammin esimerkiksi niin, että 1 500 – 2 000 euron kuukausituloilla korkoavustuksella korvattaisiin puolet koroista ja kuluista. Tällä hetkellä korkoavustusta ei saa lainkaan, jos tulot ovat yli 1 457 euroa kuukaudessa. Myös korkoavustuksen hakemista ja maksamista tulisi muuttaa niin, että kuukausittain erääntyvät korot voitaisiin maksaa korkoavustuksena suoraan pankille. Nykyisin pienituloisen opintovelallisen on yleensä itse maksettava korot pankille ja vasta jälkikäteen haettava korkoavustusta Kelalta.

Myös korkokattoa tai muuta korkosuojausta on esitetty keinoina lisätä lainaturvallisuutta. Niitä on syytä selvittää, mutta ne voivat olla liian kalliita ratkaisuvaihtoehtoja. Kustannukset nimittäin tulisivat kaikista opintolainoista, vaikka suurin osa opintovelallisista ei lainajärjestelyitä tarvitsekaan. Korkoavustuksen uudistamisessa nyrkkisääntönä voi toimia, että jokainen yhden miljoonan lisäkustannus pienentää moninkertaisella euromäärällä takausvastuumenoja.

Opintotuen muut kehittämistarpeet

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös moninkertaiseen tutkintokoulutukseen. Korkeakouluopinnoissa tätä ei voi pitää merkittävänä ongelmana, koska korkeakouluopintojen opintotukikuukausimäärää on pienennetty tavalla, joka rajoittaa jo ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittamista.

Sen sijaan toisen asteen opinnoissa ei ole kokonaistukiaikarajoituksia. Opiskelija voi opintotuella suorittaa rajattoman määrän toisen asteen tutkintoja ja muita opintoja. Kelan selvityksen mukaan 8 500 henkilöä sai marraskuussa 2022 opintotukea ammatillisen perustutkinnon suorittamiseen, vaikka suoritettuna oli jo aiempi ammatillinen tutkinto. Toistuvaa ja päällekkäistä opiskelua opintotuella on myös kansanopisto-opinnoissa. Rajoitukset toisen asteen kokonaistukiaikaan voisivat siten olla perusteltuja, kunhan huolehditaan siitä, että rajoituksilla ei estetä tarpeellista uudelleenkoulutusta ja täydennyskoulutusta.

Aikuiskoulutustuen todennäköinen lakkauttaminen on erikoista, koska uudelleenkoulutuksen ja täydennyskoulutuksen tarpeet ovat todellisia. Valtiovarainministeriö on oikeassa todetessaan, että aikuiskoulutustuki kohdistuu merkittävästi korkeakoulutetuille. Saajista noin puolet on korkeakoulututkinnon suorittaneita. Mutta onko aikuiskoulutustuen lakkauttaminen oikea lääke tähän vaivaan? Voisiko tilanteeseen olla muita ratkaisumalleja? Valtiovarainministeriökin esitti vaihtoehtona aikuiskoulutustuen poistamista korkeakoulututkinnon suorittaneilta tai tuen muuttamista lainamuotoiseksi.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa luvataan selvittää oppisopimuskoulutusten ja opintotuen parempi yhteensovittaminen. Kela ja toisen asteen opintojen opiskelijajärjestöt ovat jo useamman vuoden ajan kertoneet oppisopimuskoulutuksen epäkohdista. Jos ammatilliseen peruskoulutukseen sisältyy oppisopimuskoulutuksena suoritettava jakso, opiskelija menettää tältä ajalta opintotukensa ja koulumatkatukensa. Selkeintä olisi, jos opinnot oikeuttaisivat aina opintotukeen ja koulumatkatukeen. Jos

opiskelija suorittaa työpaikalla oppimisen palkallisena, opiskeluajalta saatu palkka huomioitaisiin vuositulona samoin kuin muillakin opintotuen saajilla. Tässä yhteydessä tulisi selvittää myös oppisopimuskoulutukseen nykyisin sisältyvien etuuksien poistaminen.

Päällekkäisiä etuuksia voivat myös olla kuntoutusraha ja opintotukea. Opintotukea ei tulisi myöntää kuntoutusrahaa saavalle.

Tarvitsemmeko opintotuen kokonaisuudistuksen

Mielestäni opintotukijärjestelmämme perusrakenne on hyvä, eikä sen kokonaisuudistukselle ole tarvetta, ainakaan ilman merkittävää lisärahoitusta. Pieniä uudistustarpeita on kuitenkin lukuisia ja niistä merkittävin on korkoavustusjärjestelmän parantaminen. Nopeita muutoksia tarvittaisiin myös pahasti jälkeen jääneisiin opintotuessa jäljellä oleviin asumislisämääriin ja opiskelijan vanhempien tulorajoihin.

Vanhempien tulorajoja on edellisen kerran korotettu 16 vuotta sitten vuonna 2007. Palkat ovat sen jälkeen nousseet noin 50 prosenttia. Ulkomailla opiskelevien asumislisän ja opistoasuntolan asumislisän edellisestä korotuksesta on kulunut lähes 20 vuotta samalla, kun kuluttajahintojen nousu on ollut yli 40 prosenttia (OECD-maissa vuosina 2006–2022).

Kelan lainsäädännön kehittämissalkussa on myös useita pieniä muutosehdotuksia, joista esimerkkinä opiskelijan vanhemman uuden aviopuolison tulojen huomioimisen poistaminen. Poistettavaksi ehdotamme myös sen tutkimista, asuuko opiskelija vanhemmaltaan vuokratussa asunnossa, joka on samassa kiinteistössä kuin vanhemman vakituinen asunto. Tätä asiaa kysytään nyt 200 000:lta itsenäisesti asuvalta opiskelijalta ja se pienentää noin 10 tuensaajan opintorahaa.

Mainittuja muutosesityksiä pystyttäisiin toteuttamaan kustannusneutraalisti, koska myös perustellut säästökohteet ovat mahdollisia, kuten tässä muistiossa on esitetty.

Lisäsäästöjä saataisiin myös palauttamalla vanhempien tuloihin kohdistuva tarveharkinta itsenäisesti asuvien alle 18-vuotiaiden opintorahoihin. Ei ole tarkoituksenmukaista maksaa verovaroin rahoitettua taskurahaa hyvätuloisten perheiden alaikäisille lapsille. Puuttuva tarveharkinta on johtanut myös siihen, että vanhemmat ovat lakkauttaneet lapsesta maksettavan lapsilisän, jotta alle 17-vuotias opiskeleva lapsi saisi opintotukea ja sen jälkeen myös yleistä asumistukea. Muutos pienentäisi siis myös asumistukimenoja.

Verovaroin rahoitettu riittävä tuki on kohdistettava tukea eniten tarvitseville. Tämä periaate tulisi säilyttää kaikessa uudistamisessa, myös sopeuttamisessa.