

# Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:29



# Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:29

Opetus- ja kulttuuriministeriö • Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto •  
Aikuiskoulutuspolitiikan yksikkö • 2012

---

*Undervisnings- och kulturministeriet • Högskole- och forskningspolitiska avdelningen •  
Vuxenutbildningspolitiska enheten • 2012*



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet  
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto, Aikuiskoulutuspolitiikan yksikkö  
/ Högskole- och forskningspolitiska avdelningen, Vuxenutbildningspolitiska enheten  
PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet  
<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

ISBN 978-952-263-190-9 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/  
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2012:29

**Kuvailulehti**

Julkaisija  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä  
18.12.2012

<p><b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012 <b>Puheenjohtaja:</b> neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen <b>Sihteeri:</b> hallitussihteeri Piritta Väinölä</p>	<p><b>Julkaisun laji</b> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä</p>	
	<p><b>Toimeksiantaja</b> Opetus- ja kulttuuriministeriö</p>	
	<p><b>Toimielimen asettamispvm</b> 16.5.2012</p>	<p><b>Dnro</b> 40/040/2012</p>
<p><b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012 (Studiestödets strukturella utveckling 2012)</p>		
<p><b>Julkaisun osat</b> Muistio</p>		
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti valmistella rakenteellisia muutoksia sekä toisen asteen opintoihin että korkeakouluopintoihin myönnettävään opintotukeen. Ehdotuksia tuli valmistella seuraavilta osa-alueilta: täysipainoisen opiskelun mahdollistava opintotuen taso, rahamuotoisen tuen kehittämismahdollisuudet, opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen, erityiset opintotukikannustimet, toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeet. Tavoitteena on parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa.</p> <p>Työryhmä on kartoittanut erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka voidaan luokitella seuraavasti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Korotetaan opintotuen tasoa painopisteenä täysi-ikäiset, korkeita asumismenoja maksavat sekä perheelliset opiskelijat.</li> <li>2. Parannetaan opintolainan käyttökelpoisuutta.</li> <li>3. Parannetaan eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuutta korjaamalla toisen asteen opintotuen epäkohtia.</li> <li>4. Uudistetaan korkea-asteen opintoja varten myönnettävän opintotuen rakennetta siten, että opintotuen käyttöaste paranee ja järjestelmä edistää aiempaa paremmin tavoiteajassa valmistumisen.</li> </ol> <p>Useimmat ratkaisuehdotukset edellyttäisivät aluksi määrärahalisyyksiä opintotukeen. Määrärahalisyyksiä voitaisiin rahoittaa rakenteellisten muutosten mahdollistamalla uudelleen kohdennuksilla sekä luopumalla opintolainan korkojen verovähennys-oikeudesta.</p>		
<p><b>Avainsanat</b> opintotuki, opintolaina</p>		
<p><b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:29</p>	<p><b>ISSN-L</b> 1799-0327 1799-0335 (PDF)</p>	<p><b>ISBN</b> 978-952-263-190-9 (PDF)</p>
<p><b>Kokonaissivumäärä</b> 105</p>	<p><b>Kieli</b> suomi</p>	<p><b>Hinta</b> <b>Luottamuksellisuus</b> julkinen</p>
<p><b>Jakaja</b> -</p>		<p><b>Kustantaja</b> Opetus- ja kulttuuriministeriö</p>

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisnings- och kulturministeriet

**Utgivningsdatum**  
18.12.2012

<b>Författare</b> (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Studiestödets strukturella utveckling 2012 <b>Ordförande:</b> konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen <b>Sekreterare:</b> regeringssekreterare Piritta Väinölä	<b>Typ av publikation</b> Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	<b>Uppdragsgivare</b> Undervisnings- och kulturministeriet		
	<b>Datum för tillsättande av</b> 16.5.2012	<b>Dnro</b> 40/040/2012	
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Studiestödets strukturella utveckling 2012 (Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012)			
<b>Publikationens delar</b> promemoria			
<b>Sammandrag</b> <p>Arbetsgruppen hade fått i uppdrag att förbereda strukturella förändringar i studiestödet dels på andra stadiet, dels på högskolenivå. Gruppen skulle lägga fram förslag på följande delområden: en sådan nivå på studiestödet som möjliggör heltidsstudier, möjligheterna att utveckla stödet i penningform, att förbättra studielånets användbarhet, speciella studiestödsincitament, de behov som finns på andra stadiet för att utveckla studiestödet. Syftet är att förbättra studiestödets användningsgrad samt att möjliggöra målinriktade studier på heltid. Vidare ska det vara möjligt för en studerande att bli klar inom uppställd tid.</p> <p>Arbetsgruppen har kartlagt olika lösningsalternativ, som kan klassificeras på följande sätt:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Man höjer studiestödets nivå så att tyngdpunkten ligger på fullvuxna studerande som har höga boendeutgifter samt studerande med familj.</li><li>2. Man förbättrar studielånets användbarhet.</li><li>3. Man förbättrar likställtheten mellan studerande på olika utbildningsstadier så att missförhållandena i studiestödet på det andra stadiet rättas till.</li><li>4. Man förnyar strukturen på studiestödet för studier på högskolenivån så att studiestödet utnyttjas bättre och systemet bättre än tidigare främjar att studerande blir klara med sina studier inom uppställd tid.</li></ol> <p>De flesta lösningsförslagen förutsätter till en början ökningarna i studiestödsanslagen. Ökningarna i anslagen kunde finansieras med de nyallokeringar som de strukturella förändringarna möjliggör och genom att frångå rätten att i beskattningen dra av studielånsräntorna.</p>			
<b>Nyckelord</b> studiestöd, studielån			
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2012:29	<b>ISSN-L</b> 1799-0327 1799-0335 (Online)	<b>ISBN</b> 978-952-263-190-9 (PDF)	
<b>Sidoantal</b> 105	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b> -		<b>Förlag</b> Undervisnings- och kulturministeriet	

# Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Hallitus täsmensi ohjelmansa toteuttamista vuosia 2013–2016 koskevan valtionalouden kehysriihen yhteydessä laaditussa valtioneuvoston rakennepoliittisessa kannanotossa (22.3.2012). Tavoitteeksi asetetun valtionalouden kestävyysvajeen korjaaminen edellyttää muun muassa työllisyyden parantamista työuria pidentämällä. Työuran pidentämiseen tähdätään kehittämällä koko koulutusjärjestelmää, erityisesti opiskelijavalintaa ja opintotukea.

Rakennepoliittisen kannanoton mukaan opintotuen rakenteellista kehittämistä valmistelemaan asetettiin työryhmä, jonka esitysten tuli valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä. Rakennepoliittisen kannanoton mukaan opintotuen uudistamista koskevat linjapäätökset tulisi tehdä vuoden 2013 kehysriihessä niin, että uudistettu opintotukijärjestelmä olisi voimassa vuonna 2014. Kannanoton mukaan tavoitteena on parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa. Uudistuksen lähtökohtana on kustannusneutraalisuus. Myös toisen asteen opiskelijoiden 18–19-vuotiaiden opintorahaan tehdään ammatillisiin opintoihin hakeutumisesta helpottavia tarkistuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti rakennepoliittisen kannanoton mukaisesti 16.5.2012 työryhmän valmistelemaan opintotuen rakenteellista kehittämistä. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti valmistella edellä mainitun valtioneuvoston kannanoton tavoitteiden mukaisia opintotuen rakenteellisia muutoksia. Kehittämisehdotukset voivat koskea sekä toisen asteen opintoihin että korkeakouluopintoihin myönnettävää opintotukea. Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotuksia seuraavilta osa-alueilta:

- Täysipainoisen opiskelun mahdollistava opintotuen taso
- Rahamuotoisen tuen kehittämismahdollisuudet
- Opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen
- Erityiset opintotukikannustimet
- Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeet

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen ja jäseniksi hallitussihteri Piritta Väinölä, korkeakouluneuvos Ari Saarinen, hallitusneuvos Kaija Suorsa-Aarnio sekä opetusneuvos Heikki Blom opetus- ja kulttuuriministeriöstä, budjettineuvos Outi Luoma-aho valtiovarainministeriöstä, etuusjohtaja Anne Neimala ja etuuspäällikkö Ilpo Lahtinen Kansaneläkelaitoksesta.

Opiskelijajärjestöjen ehdotusten mukaisesti työryhmään nimettiin seuraavat jäsenet: Asiantuntija Antti Hallia, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto – SAMOK ry, Edunvalvonta-asiamies Milla Halme Suomen lukiolaisten liitto, SLL ry, Sosiaalipoliittinen sihteeri Ville Impiö, Suomen ylioppilaskuntien liitto, SYL ry, Puheenjohtaja Jenni Parpala, Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry, Edunvalvonta-asiamies Jussi-Pekka Rode, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto, SAKKI ry.

Hallituspuolueiden ehdotusten mukaisesti työryhmään nimettiin seuraavat jäsenet: Erityisavustaja, Paloma Hannonen, Vihreä liitto, Erityisavustaja Aleksi Kalenius, Suomen sosialidemokraattinen puolue, Erityisavustaja Minna Kelhä, Vasemmistoliitto, Valtiosihtööri Marcus Rantala, Suomen ruotsalainen kansanpuolue, Erityisavustaja Laura Rissanen, Kansallinen Kokoomus sekä Suunnittelija Aki Ruotsala, Suomen Kristillisdemokraatit.

Outi Luoma-ahon tilalle nimettiin 13.6.2012 lukien valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti neuvotteleva virkamies Kati Jussila valtiovarainministeriöstä, Ville Impiön tilalle 30.8.2012 lukien Suomen ylioppilaskuntien liiton esityksen mukaisesti sosiaalipoliittinen sihteeri Soile Koriseva Suomen ylioppilaskuntien liitosta, Jenni Parpalan tilalle 18.9.2012 lukien OSKU ry:n esityksen mukaisesti edunvalvontasihteeri Terhi Haapaniemi ja Paloma Hannosen tilalle 17.10.2012 lukien vihreän hallitusryhmän esityksen mukaisesti erityisavustaja Lasse Miettinen.

Työryhmä kokoontui 10 kertaa ja järjesti työskentelynsä aluksi 13.8.2012 ideariihen. Työryhmän työskentelyn aikana kuultiin erikoistutkija Ulla Hämäläistä Kansaneläkelaitoksesta korkeakouluopiskelijoiden opintotuen käytöstä.

Työryhmä on kartoittanut erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka voidaan luokitella seuraavasti:

- 1 Korotetaan opintotuen tasoa painopisteenä täysi-ikäiset, korkeita asumismenoja maksavat sekä perheelliset opiskelijat.
- 2 Parannetaan opintolainan käyttökelpoisuutta.
- 3 Parannetaan eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuutta korjaamalla toisen asteen opintotuen epäkohtia.
- 4 Uudistetaan korkea-asteen opintoja varten myönnettävän opintotuen rakennetta siten, että opintotuen käyttöaste paranee ja järjestelmä edistää aiempaa paremmin tavoiteajassa valmistumisen.

Muistion liitteenä ovat valtiovarainministeriön edustajan Kati Jussilan lausuma, opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan Ari Saarisen lausuma sekä Kansallisen Kokoomuksen edustajan Laura Rissanen, SDP:n edustajan Aleksi Kaleniuksen, RKP:n edustajan Marcus Rantalan ja KD:n edustajan Aki Ruotsalan yhteinen lausuma sekä opiskelijajärjestöjen yhteinen täydentävä lausuma, johon ovat yhtyneet Vasemmistoliiton edustaja Minna Kelhä ja Vihreän liiton edustaja Lasse Miettinen.




Saatuana työnsä päätökseen, työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.


Helsingissä 18. päivänä joulukuuta 2012




Virpi Hiltunen



Heikki Blom



Terhi Haapaniemi



Antti Hallia



Milla Halme



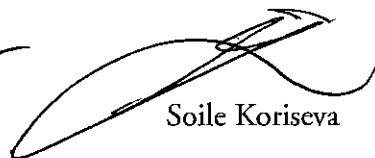
Kati Jussila



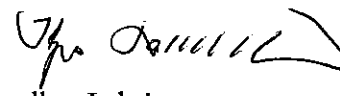
Aleksi Kalenius




Minna Kelhä



Soile Koriseva



Ilpo Lahtinen



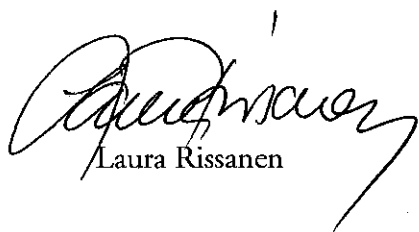
Lasse Miettinen



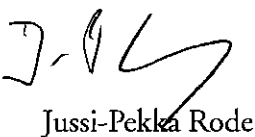
Anne Neimala




Marcus Rantala



Laura Rissanen



Jussi-Pekka Rode



Aki Ruotsala



Ari Saarinen



Piritta Väinölä

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Nykytila</b>	<b>11</b>
	2.1 Opintotuki täysipainoisen ja tavoitteellisen opiskelun kannalta	11
	2.2 Opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus	12
	2.3 Opintotuen taloudellinen tarveharkinta	15
	2.4 Opintotukiaika	17
	2.5 Opintojen edistymisen seuranta	19
	2.6 Opintolainavähennys	21
	2.7 Nykytilan arviointia	21
	2.7.1 Riittävä opintotuen taso	21
	2.7.2 Opintoajat ja opintojen läpäisy	22
<b>3</b>	<b>Toisen asteen opintotuen kehittäminen</b>	<b>26</b>
	3.1 Toisen asteen koulutus ja tavoitteet koulutuksen kehittämiseksi	26
	3.2 Toisen asteen koulutukseen hakeutumista edistävät opintotukiratkaisut	29
	3.2.1 Nykytilan arviointia	29
	3.2.2 Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen	31
	3.2.3 Pienten opintorahojen korottaminen	33
	3.2.4 Opintolainan valtiontakaus täysi-ikäiselle opiskelijalle	34
	3.3 Toisen asteen tukiajan määrittelyjen selkeyttäminen	35
	3.4 Selvitystarpeita	36
<b>4</b>	<b>Korkea-asteen opintotuen kehittäminen</b>	<b>37</b>
	4.1 Korkea-asteen koulutus ja tavoitteet koulutuksen kehittämiseksi	37
	4.2 Tukiajan rajaamisen vaihtoehtoja	39
	4.2.1 Tutkintokohtaisen tukiajan sitominen lukuvuosien määrään	39
	4.2.2 Tutkintokohtaisen tukiajan lyhentäminen	43
	4.2.3 Korkeakouluopintoihin käytettävissä olevan enimmäistukiajan leikkaaminen	45
	4.3 Rahamuotoisen tuen kohdentamismallit	45
	4.3.1 Opintorahapainotteinen tuki opintojen alussa	45
	4.3.2 Opintorahapainotteinen tuki tavoiteajalle	47
	4.4 Tukioikeuden sitominen opintopisteiden määrään	49
	4.4.1 Palkkioperusteinen tuki	49
	4.4.2 Lukuvuosittainen vähimmäisopiskelun vaatimus	51

<b>5</b>	<b><u>Eräitä opintolainamalleja</u></b>	<b>53</b>
5.1	Kokonaan lainamuotoinen opintotuki	53
5.1.1	<i>Lainan takaisinmaksun sitominen opintojen päättymisen jälkeiseen tulotasoon</i>	54
5.1.2	<i>Lainan takaisinmaksun sitominen opintojen tehokkaaseen suorittamiseen</i>	55
5.2	Nykymuotoisen opintolainavähennyksen kehittämismahdollisuudet	57
5.3	Opintolainahyvitys	59
5.3.1	<i>Opintolainavähennyksen arviointityöryhmän ehdotus</i>	59
5.3.2	<i>Vaikutusarviointi</i>	62
5.4	Lukuvuosittainen palkkio	66
5.5	Vaihtoehtojen vertailua	70
5.6	Toinen aste ja lainahyvitys	72
5.7	Opintolainaan liittyviä muita kysymyksiä	73
5.7.1	<i>Lainan myöntäminen ja maksuhäiriöt (Kelan selvitys)</i>	73
5.7.2	<i>Opintolainan korot opiskeluaikana</i>	73
5.7.3	<i>Korkoavustus</i>	73
5.7.4	<i>Maksuvapautukset</i>	74
5.7.5	<i>Opintolainan korkojen verovähennysoikeus</i>	75
<b>6</b>	<b><u>Opiskelijoiden asumisen tukeminen</u></b>	<b>76</b>
<b>7</b>	<b><u>Yhteenveto ratkaisuvaihtoehdoista</u></b>	<b>79</b>
<b>8</b>	<b><u>Vaihtoehtoja opintotuen rakenteen kehittämiseksi</u></b>	<b>87</b>
8.1	Opintotuen rakenteen kehittämisen ja työryhmän toimeksiannon lähtökohdista	87
8.2	Kustannusneutraalisuus	89
8.3	Opintotuen tasoa ja opintolainan käyttökelpoisuutta parannetaan täysipäiväisen opiskelun mahdollistamiseksi kaikilla koulutusasteilla	90
8.3.1	<i>Opintoraha sidotaan indeksiin, asumislisän vuokratasoa ja opintolainan valtioneuvoston korotetaan sekä otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus</i>	90
8.3.2	<i>Parannetaan opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta</i>	91
8.4	Toisen asteen opintotukea kehitetään koulutukseen kannustavammaksi	92
8.4.1	<i>Vanhempien tulojen perustella tehtävää tarveharkintaa lievennetään</i>	92
8.4.2	<i>Tukiajan laskentaperusteita ja yksityisten oppilaitosten opintotukioikeutta selkeytetään</i>	94
8.5	Korkea-asteen opintotukea kehitetään edistämään tavoiteajassa valmistumista	94
	<b><u>Liite. Eräiden vaihtoehtojen vaikutukset</u></b>	<b>97</b>
	<b><u>Lausumat</u></b>	<b>100</b>

# 1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan opintotuki sidotaan indeksiin 1.9.2014. Opintotukijärjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista. Osana uudistusta korjataan toisen asteen opiskelijoiden opintotukeen liittyvät epäkohdat ja tarkastellaan perheellisten opiskelijoiden asemaa. Opintotuen uudistamisen kustannukset eivät ylitä uudistuksen kansantaloudellisia positiivisia vaikutuksia.

Hallitus täsmensi ohjelmansa toteuttamista vuosia 2013–2016 koskevan valtiontalouden kehysriihen yhteydessä laaditussa valtioneuvoston rakennepoliittisessa kannanotossa (22.3.2012). Tavoitteeksi asetetun valtiontalouden kestävyysvajeen korjaaminen edellyttää muun muassa työllisyyden parantamista työuria pidentämällä. Työuran pidentämiseen tähdätään kehittämällä koko koulutusjärjestelmää, erityisesti opiskelijavalintaa ja opintotukea.

Rakennepoliittisen kannanoton mukaan opintotuen rakenteellista kehittämistä valmistelemaan asetetaan työryhmä, jonka esitykset valmistuvat vuoden 2012 loppuun mennessä. Opintotuen uudistamista koskevat linjapäätökset tehdään vuoden 2013 kehysriihessä niin, että uudistettu opintotukijärjestelmä on voimassa vuonna 2014. Tavoitteena on parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa. Uudistuksen lähtökohtana on kustannusneutraalisuus. Myös toisen asteen opiskelijoiden 18–19-vuotiaiden opintorahaan tehdään ammatillisiin opintoihin hakeutumista helpottavia tarkistuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti rakennepoliittisen kannanoton mukaisesti 16.5.2012 työryhmän valmistelemaan opintotuen rakenteellista kehittämistä. Työryhmän tulee toimia mukaisesti valmistella edellä mainitun valtioneuvoston kannanoton tavoitteiden mukaisia opintotuen rakenteellisia muutoksia. Kehittämisehdotukset voivat koskea sekä toisen asteen opintoihin että korkeakouluopintoihin myönnettävää opintotukea. Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotuksia seuraavilta osa-alueilta:

Täysipainoisen opiskelun mahdollistava opintotuen taso

Rahamuotoisen tuen kehittämismahdollisuudet

Opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen

Erityiset opintotukikannustimet

Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeet

# 2 Nykytila

## 2.1 Opintotuki täysipainoisen ja tavoitteellisen opiskelun kannalta

Opintotukilain (65/1994) mukaisen opintotuen tarkoituksena on turvata opiskeluaikaisen toimeentulon rahoitus siltä osin kuin se ei ole vanhempien velvollisuus tai opiskelijan toimeentuloa ei ole muulla tavalla turvattu. Järjestelmän etuja ovat:

### 1 Kattavuus

Tuen piirissä on noin puolet kaikista perusasteen jälkeisessä päätoimisessa koulutuksessa olevista opiskelijoista.

### 2 Rahapainotteisuus

Tuen myöntäminen valtion varoista rahamuotoisena edistää koulutuksellista tasa-arvoa ja ehkäisee kohtuutonta velkaantumista.

### 3 Kaavamainen ja yksilöllinen asumisen tuki

Asumislisällä korvataan kohtuullisia asumismenoja. Sen saamisen ehtona on opiskelu ja sitä myönnettäessä otetaan huomioon vain hakijan omat tulot.

### 4 Valtion takaama opintolaina

Opintolainan valtiontakaus mahdollistaa opintolainan saamisen pankista ilman muita vakuuksia. Korkeakouluopiskelija saa lainatakauksen automaattisesti opintorahan myönnon yhteydessä. Lisäksi määräajassa tutkinnon suorittanut ja opintolainaa käyttänyt korkeakouluopiskelija saa vähentää osan lainapääoman lyhennyksistä suoraan verosta.

### 5 Kohtuullinen taloudellinen tarveharkinta

Tuen saamiseen vaikuttavat opiskelijan omat tulot sekä toisen asteen alle 20-vuotiailla opiskelijoilla myös vanhempien tulot. Opiskelija voi ansaita opintotuen ohella kohtuullisessa määrin muita tuloja menettämättä silti opintotukea. Lisäksi opintotukea voi käyttää joustavasti työtulojen vaihdellessa, sillä tukea voi peruuttaa ja palauttaa yksilöllisesti. Järjestelmä kannustaa opiskelemaan vanhempien vähävaraisuudesta huolimatta, koska rahamuotoista tukea voidaan tietyissä tilanteissa korottaa vanhempien vähävaraisuuden perusteella. Toisaalta alle 20-vuotiaat toisen asteen opiskelijat voivat jäädä kokonaan ilman opintotukea vanhempien tulojen perusteella.

## 6 Säännöllinen opintojen edistymisen seuranta

Opintojen edistymistä seurataan lukuvuosittain. Opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa.

## 7 Riittävä tukiaika

Opintotuen enimmäisaika on rajoitettu. Korkeakouluopintojen tutkintokohtainen tukiaika on määritelty siten, että se mahdollistaa tutkinnon suorittamisen yhtä lukuvuotta tutkinnon laajuutta pidemmässä ajassa. Järjestelmä tukee opintojen loppuunsaattamista, koska tukiaikaa voidaan pidentää opintojen viivästyessä perustellusta syystä.

## Keskeiset ongelmat

- 1 Opintotuen riittävyys päätoimiseen opiskeluun heikkenee, koska sen määriä eikä tuloarvoja ei ole sidottu elinkustannusten kehitykseen. Tämä aiheuttaa vähitellen tuen käyttöasteen laskua, opiskelijoiden toimeentulon ja ostovoiman heikkenemistä sekä tarveharkinnan kiristymistä. Tuen tasossa ei myöskään oteta erikseen huomioon sitä, että opiskelijalla voi olla huollettavanaan lapsia.
- 2 Opintotuen asumislisä korvaa vain osan asumiskustannuksista, eikä asumislisän tasoa ole sidottu asumiskustannusten kasvuun.
- 3 Merkittävä osa opintotuesta on valtion takaamaa pankkilainaa, jota ei hyödynnetä täysimääräisesti. Lainaa käyttää alle 40 % korkeakoulussa opiskelevista ja noin 20 % muissa oppilaitoksissa opiskelevista tuen saajista. Korkeakoulututkinnon tavoiteajassa suorittaneille suunnattua opintolainavähennysjärjestelmää ei koeta riittävän kannustavaksi ja läpinäkyväksi.
- 4 Tuki on erityisen niukka ja tarveharkintainen toisen asteen alle 20-vuotiailla opiskelijoilla. Koulutukseen kannustamisen näkökulmasta on ongelmallista, että tarveharkinnattoman lapsilisän maksamisen päätyttyä opiskelija voi jäädä kokonaan opintotuen ulkopuolelle.

## 2.2 Opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtioneuvosto

### Opintoraha

Opintorahaa voidaan myöntää 17 vuotta täyttäneelle opiskelijalle eli oikeus opintorahaan alkaa lapsilisän maksamisen päätyttyä. Opintorahan perusmäärä riippuu opiskelijan iästä, asumismuodosta, perhesuhteista ja oppilaitosasteesta. Itsenäisesti asuvan 18 vuotta täyttäneen opiskelijan opintorahan perusmäärä on 298 euroa korkeakoulussa ja 246 euroa muussa oppilaitoksessa. Vanhemman luona asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä on edellä mainittuja pienempi.

Vanhempien tulot vaikuttavat alle 20-vuotiaan toisen asteen opiskelijan opintorahan määrään. Opintorahan määrää voidaan alentaa vanhempien tulojen perusteella ja vanhempien tulot voivat myös kokonaan estää opintorahan saamisen. Korkeakouluopiskelijan opintorahan määrään vanhempien tulot eivät vaikuta vähentävästi. Kotona asuvan tai alle 18-vuotiaan itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahan määrää voidaan myös korottaa vanhempien pienituloisuuden perusteella (ns. vähävaraisuuskorotus). Korotettua opintorahaa voidaan myöntää sekä korkeakouluopiskelijalle että toisen asteen opiskelijalle.

#### Opintorahan perusmäärät ja vähävaraikorotuksen enimmäismäärät (euroa/kk)

	Korkea- koulu	Korotus	Korotettu opintoraha enintään korkeakoulu	Muu oppilaitos	Korotus	Korotettu opintoraha enintään muu oppilaitos
Itsenäisesti asuva, 18 vuotta täyttänyt	298	-		246 <sup>a</sup>	-	-
Avioliitossa tai elatusvelvollinen	298	-		246	-	-
Itsenäisesti asuva, alle 18-vuotias	145 <sup>b</sup>	145	290	100 <sup>ab</sup>	100	200
Vanhemman luona asuva, 20 vuotta täyttänyt	122 <sup>b</sup>	145	267	80 <sup>ab</sup>	100	180
Vanhemman luona asuva, alle 20-vuotias	55 <sup>b</sup>	75	130	38 <sup>ab</sup>	58	96

a) alennetaan, jos vanhempien tulot ylittävät 40 800 euroa vuodessa; opintorahaa ei myönnetä, jos vanhempien tulot ylittävät 61 000 euroa vuodessa

b) täysimääräinen korotus, jos vanhempien tulot enintään 20 700 euroa vuodessa; korotusta ei myönnetä, jos vanhempien tulot vähintään 39 000 euroa vuodessa

#### Keskimääräiset opintorahat ja enimmäismäärät (suluissa), 2010, joulukuu

	Korkeakoulu euroa/kk	Saajamäärä euroa/kk	Muu oppilaitos	Saajamäärä
Itsenäisesti asuva, 18 vuotta täyttänyt	298	118 984	241	38 622
Avioliitossa tai elatusvelvollinen	298	14 141	247	6 682
Itsenäisesti asuva, alle 18-vuotias	- (280 max)	2	151 (200 max)	5 845
Vanhemman luona asuva, 20 vuotta täyttänyt	155 (267 max)	7 260	123 (180 max)	3 645
Vanhemman luona asuva, alle 20-vuotias	69 (130 max)	1 249	64 (96 max)	41 746

Opintorahan määriin tehtiin 15 prosentin tasokorotus 1.8.2008. Tätä ennen opintorahan määriä ei oltu korotettu nykyisen opintotukilain (65/1994) voimassaolon aikana. Tasoltaan riittävä opintotuki edistää koulutukseen hakeutumista, tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista.

Opintorahan riittävyyttä voitaisiin parantaa seuraavin toimenpitein:

#### Opintorahan sitominen indeksiin

Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti opintoraha sidotaan kansaneläkeindeksiin. Ensimmäinen indeksiin perustuva tarkistus tehdään 1.9.2014 lukien ja tämän jälkeen vuosittain 1.8. lukien. Opintorahan indeksisidonnaisuus turvaa ostovoiman säilymistä ja parantaa opintorahan riittävyyttä. Prosentuaaliset korotukset kuitenkin kasvattavat tuen tasoeroja, sillä korotus on euromääräisesti sitä suurempi, mitä suurempi on opintorahan perusmäärä.

#### Opintorahan tasokorotus

Vuonna 2014 toteutettava indeksisidonnaisuus parantaa osaltaan opintorahan tasoa ja turvaa jatkossa ostovoiman säilymistä. Opintotuen (opintoraha+opintolaina yhteensä enintään 598 euroa/kk) määrä on kuitenkin alhaisempi kuin esimerkiksi työmarkkinatuen perusmäärä (674 euroa/kk). Työmarkkinatuen taso on opintotuen tasoa parempi myös sikäli, että työmarkkinatuen määrää tarkistetaan jo nykyisin vuosittain kansaneläkeindeksin perusteella ja alaikäisten lasten huoltajuus korottaa tuen määrää. Opintorahan tason riittävyyttä olisi arvioitava säännöllisesti.

## Opintorahan huoltajakorotus

Opintorahan määrässä ei huomioida opiskelijan huollettavina olevien lasten lukumäärää. Opiskelijalapsiperheiden toimeentulon parantamiseksi tulisi ottaa käyttöön opintorahan huoltajakorotus. Huoltajakorotukseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty julkaisussa Opiskelijaperheet ja opintotuki (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:14, [http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/Opiskelijaperheet\\_ja\\_opintotuki.html](http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/Opiskelijaperheet_ja_opintotuki.html))

### Toimenpide-ehdotusten valtiontaloudelliset vaikutukset

Ehdotus	Vaikutus	Kustannus vuositasonalla (milj. euroa)
Opintorahan sitominen indeksiin	vuosittainen korotus 3 %	17,6 (2015)
Opintorahan tasokorotus	korotus esim. 10 euroa/kk	22,5
Pienet opintorahat	nostetaan pienimmät opintorahat yhdestä lapsesta maksettavan lapsiisän tasolle	38
Huoltajakorotus	korotus esim. 145 euroa/kk	23

## Asumislisä

Asumislisää myönnetään vuokralla asuvalle perheettömälle opiskelijalle. Lasten kanssa asuvat perheelliset opiskelijat ja omistusasunnossa asuvat kuuluvat yleisen asumistuen piiriin. Asumislisän määrä on 80 prosenttia huomioon otettavista asumiskustannuksista. Asumislisässä huomioidaan kuitenkin enintään 252 euron suuruiset asumiskustannukset eli asumislisän määrä voi olla enintään 201,60 euroa. Keskimääräinen asumislisä on tällä hetkellä hieman alle 200 euroa kuukaudessa. Marraskuussa 2012 oli keskimääräinen asumistuki yksin asuvalla 225 euroa kuukaudessa. Kuntaryhmittäin sen määrä vaihteli 200 eurosta 258 euroon.

Asumislisän vuokratottoa nostettiin 1.11.2005 noin 40 eurolla. Tämän jälkeen asumiskustannukset ovat nousseet noin 24 prosenttia. Joulukuussa 2010 asumislisää saavan pääkaupunkiseudulla asuvan opiskelijan keskimääräinen vuokra oli 350 euroa, koko maassa keskimääräinen vuokra oli 323 euroa. Alle 250 euron suuruisia vuokraa maksoi vain noin 20 prosenttia asumislisää saaneista opiskelijoista. (Kelan opintoetuustilasto 2010/11.) Yleisessä asumistuessa huomioitavat enimmäisasumismenot ovat 332 euroa kuukaudessa (kuntaryhmä 1).

Opintotuen riittävyys varmistamiseksi asumislisän vuokratottoa tulisi tarkistaa säännöllisesti, jotta se vastaisi vallitsevaa asumiskustannusten tasoa. Asumislisän nykyinen taso on riittämätön kattamaan asumiskustannuksia ja suurella osalla opiskelijoista asumiskustannukset ylittävät merkittävästi asumislisän nykyisen vuokratoton. Näin ollen suuri osa muuhun elämiseen tarkoitettusta opintorahasta ja opintolainasta kuluu asumiskustannusten kattamiseen, mikä heikentää opiskelijan toimeentuloa. Tämä vähentää mahdollisuuksia keskittyä päätoimiseen opiskeluun opintotuen turvin ja lisää opiskeluaikaisen työssäkäynnin tarvetta.

Asumislisän vuokratoton nostamisen kustannuksia:

- 300 euroon kuukaudessa lisäisi opintotukimenoja vuositasonalla noin 33 miljoonaa euroa, jolloin korotus enintään 39 euroa/kk
- 285 euroon kuukaudessa lisäisi opintotukimenoja vuositasonalla noin 27 miljoonaa euroa, jolloin korotus enintään 27 euroa/kk
- 277 euroon kuukaudessa lisäisi opintotukimenoja vuositasonalla noin 18,7 miljoonaa euroa, jolloin korotus enintään 20 euroa/kk



- 264 euroon kuukaudessa lisäisi opintotukimenoja vuositasolla noin 9 miljoonaa euroa, jolloin korotus olisi enintään 9,6 euroa/kk

### Opintolainan valtiontakaus

Opintolainan valtiontakaus voidaan myöntää opintorahaa saavalle opiskelijalle sekä 18 vuotta täyttäneelle itsenäisesti asuvalle opiskelijalle, vaikka opiskelija ei olisi vanhempien tulojen perusteella oikeutettu opintorahaan. Korkeakouluopiskelijalle lainatakaus myönnetään lukuvuodesta 2011–2012 lukien ilman erillistä hakemusta opintorahan myöntämisen yhteydessä. Lainatakaus myönnetään lukuvuosittain ja takausta myönnettäessä tutkitaan opiskelijan luottokelpoisuus. Takaus myönnetään vain erityisestä syystä, jos opiskelijalla on maksuhäiriömerkintöjä tai opiskelijan aiempi opintolaina on takausvastuun perusteella Kansaneläkelaitoksen perittävänä.

Opintolainan valtiontakauksen määrä on 18 vuotta täyttäneellä opiskelijalla 300 euroa kuukaudessa. Ulkomailla opiskelevan takauksen määrä on kuitenkin 600 euroa kuukaudessa ja alle 18-vuotiaalla toisen asteen opiskelijalla 160 euroa kuukaudessa. Korkeakouluopiskelija voi nostaa opintolainan pankista lukukausittain, toisen asteen opiskelija neljässä erässä lukuvuoden aikana.

#### Vuonna 2010 tutkinnon suorittaneet (Kelan opintoetuustilasto 2010/11)

	Lainaa (%) opiskelijoista	Lainan määrä (mediaani)
Ammatillinen tutkinto	22,5 %	3 249 euroa
Amk-tutkinto	38,7 %	6 388 euroa
Ylempi kk-tutkinto	38,1 %	6 736 euroa

Opintojen aikaisen toimeentulon parantamiseksi opintolainan määrää voitaisiin korottaa esimerkiksi 100 tai 200 eurolla kuukaudessa. Tämä lisäisi opintotuen lainapainotteisuutta ja kasvattaisi opintolainaa käyttävän opiskelijan velkataakkaa. Lainamäärän kasvaessa tulisi varmistaa opintolainan käytön turvallisuus esimerkiksi tarkistamalla korkoavustuksen ja maksuvapautusten ehtoja.

Valtiontakauksen korottaminen ei lisää lyhyellä aikavälillä valtion opintotukimenoja. Lainasummien kasvun myötä voivat valtion takausvastuunot kääntyä kasvuun erityisesti yleisen talous- ja työllisyystilanteen heikennyttyä.

## 2.3 Opintotuen taloudellinen tarveharkinta

### Opiskelijan omat tulot

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Ulkomaiseen opiskelijavaihtoon tarkoitettuja opintotukea täydentäviä apurahoja ei oteta huomioon. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa 660 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää sekä 1 970 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää. Esimerkiksi yhdeksänä kuukautena opintotukea käyttävällä opiskelijalla voi olla muita tuloja yhteensä 11 850 euroa vuodessa eli keskimäärin 987,50 euroa kuukautta kohti.

Opiskelijan tulee itse huolehtia siitä, että vuositulo ei ylitä vapaata tuloa. Opiskelija voi säädellä vapaata tuloaan hakemalla opintotukea vain osalle opiskelukuukausista, peruut-

tamalla jo myönnetyn opintotuen halutuilta kuukausilta tai palauttamalla jo maksettujen tukikuukausien opintorahan ja asumislisän. Opintoraha ja asumislisä on palautettava vapaan tulon korottamiseksi tukivuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Jos opiskelija ei palauta liikaa maksettua opintotukea vapaaehtoisesti, tuki peritään opintotuen tulovalvonnan yhteydessä takaisin 15 %:lla korotettuna.

#### Opiskelijan omien tulojen vuositulorajat

Tukikuukausien määrä	Vuosituloraja (euroa/vuosi)
1	22 330
2	21 020
3	19 710
4	18 400
5	17 090
6	15 780
7	14 470
8	13 160
9	11 850
10	10 540
11	9 230
12	7 920

Opintotuessa käytettäviä opiskelijan omia eikä opiskelijan vanhempien tulorajoja ei ole sidottu ansiotason kehitykseen. Toistaiseksi tulorajoja on korotettu vain olennaisen ansiotason nousun perusteella. Opiskelijan omia tulorajoja korotettiin 1.1.2008 lukien 30 prosenttia. Tätä ennen tulorajat olivat pysyneet samoina nykyiseen vuositulomalliin siirtymisestä eli vuodesta 1997 lukien. Opiskelijan omia tulorajoja tulisi tarkistaa olennaisen ansiotason kehityksen perusteella, jotta tarveharkinta ei kiristyisi ja tuen käyttöaste laskisi. Edellisestä opiskelijan tulorajojen korotuksesta ansiotaso on noussut noin 15 prosenttia. Jos opiskelijan omia tulorajoja korotettaisiin esim. 10 %, lisäisi se opintotukimenoja arviolta 9 miljoonaa euroa.

Tulorajojen alentamista voitaisiin harkita tilanteessa, jossa valtion maksaman tuen taso paranee olennaisesti. Tulorajojen leikkaus voidaan kohdentaa tuellisten kuukausien ja/tai tuettomien kuukausien tulorajoihin. Kaavamainen leikkaus tuellisten ja tuettomien kuukausien rajoihin kohdentaisi leikkauksen tasaisesti. Tuellisten kuukausien tulorajan alentaminen kohdentaisi leikkauksen vaikutusta paljon opintotukea käyttäviin opiskelijoihin. Tuettomien kuukausien tulorajan leikkaus puolestaan kohdentaisi leikkauksen vaikutusta vähän opintotukea käyttäviin opiskelijoihin, joiden toimeentulossa muilla ansiotuloilla on suuri merkitys. Koska taloudellinen tarveharkinta tehdään vuositulojen yhteismäärän perusteella, ei leikkauksen kohdentamisella tuettomiin tai tuellisiin kuukausiin ole käytännössä kovin suurta merkitystä.

Jos molempia tulorajoja leikattaisiin esimerkiksi 15 prosenttia, vähentäisi se opintotukimenoja enintään arviolta 10,2 milj. euroa. Tarkkaa arviota on vaikea tehdä, koska tulorajojen alentamisen vaikutusta opiskelijoiden käyttäytymiseen on vaikea ennustaa.

#### Opiskelijan omien tulorajojen alentamisen vaihtoehdot

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opiskelijan omien tulorajojen alentaminen 10 %								
	-2	-3,5	-7,2	-7,2	-7,2	-7,2	-7,2	-7,2
Opiskelijan omien tulorajojen alentaminen 15 %								
	-2,7	-5	-10,2	-10,2	-10,2	-10,2	-10,2	-10,2
Opiskelijan omien tulorajojen alentaminen 20 %								
	-3,4	-6	-12,2	-12,2	-12,2	-12,2	-12,2	-12,2

Tulorajan leikkaus	Kohde-ryhmän koko	Keskim.leikkaus	Säästö (milj. euroa)
10 % tuellisen kuukauden tuloraja olisi 590 ja tuettoman kuukauden tuloraja 1 770	14 900, tuki lakkaa 11 300	1,3 kk, 490 euroa	7,2
15 % tuellisen kuukauden tuloraja olisi 560 ja tuettoman kuukauden tuloraja 1 670	15 000, tuki lakkaa 13 000	1,9 kk, 677 euroa	10,2
20 % tuellisen kuukauden tuloraja olisi 530 ja tuettoman kuukauden tuloraja 1 580	15 100 tuki lakkaa 14 100	2,3 kk, 1 015 euroa	12,2

### Vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta

Vanhempien tulot eivät vähennä tukea, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat enintään 40 800 euroa vuodessa (keskimäärin 3 400 euroa/kk). Tukea ei makseta lainkaan, jos tulot ovat yhteensä vähintään 61 000 euroa vuodessa (keskimäärin 5 083 euroa/kk). Jos vanhemmat ovat eronneet, huomioidaan vain sen vanhemman tulot, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Vähävaraiskorotuksen saa täysimääräisenä vanhempien tulojen ollessa yhteensä enintään 22 769 euroa/kk (keskimäärin 1 897 euroa/kk). Vähävaraiskorotusta ei saa lainkaan, jos tulot ylittävät 39 000 euroa vuodessa (3 250 euroa/kk). Tulorajoja ei ole sidottu ansiotason kehitykseen, mikä aiheuttaa tarveharkinnan kiristymistä. Tuen piiriin tulee siis vuosittain tästä syystä vähemmän opiskelijoita ja samalla opiskelijoita tippuu tuen piiristä pois vanhempien tulojen noustessa. Vanhempien tulorajoja korotettiin viimeksi 1.11.2007 lukien 30 prosentilla ja vuotta aiemmin 15 prosentilla. Tätä ennen vanhempien tulorajoja ei oltu korotettu nykyisen opintotukilain voimassaolon aikana. Marraskuussa 2007 toteutetun korotuksen jälkeen ansiotaso on noussut noin 15 prosenttia.

## 2.4 Opintotukiaika

### Tukiaika korkea-asteella

Korkeakouluopiskelijan tukiaikaa määritetään tutkintokohtaisen enimmäistukiajan sekä käytettävissä olevien tukikuukausien kokonaismäärän perusteella. Tutkintokohtainen tukiaika on noin lukuvuoden tutkinnon tavoiteaikaa pidempi. Erityisestä syystä tutkintokohtaista tukiaikaa voidaan pidentää enintään yhdeksällä kuukaudella. Jos opiskelija on keskeyttänyt opintonsa ja aloittaa uudet opinnot, vähennetään keskeytyneisiin opintoihin käytetyt tukikuukaudet uuden aloitetun tutkinnon tukiajasta eli opintoalan vaihtaminen lyhentää uusiin opintoihin käytettävissä olevaa tukiaikaa. Yhteensä opiskelija voi käyttää korkeintaan 70 tukikuukautta kaikkiin korkeakouluopintoihin. Tätä enimmäisaikaa ei voida pidentää.

**Vuonna 2010 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet (Kelan opintoetuustilasto 2010/11)**

	Tukikk (mediaani)	Tukea nostaneista			Ei käyttänyt ollenkaan opintotukea
Ylempi kk-tutk.*	53 kk	30 % käyttänyt enintään 45 kk	76 % käyttänyt enintään 55 kk (21 % käyttänyt tasan 55 kk)	55 % käytti tukea tutkinnon suoritusvuonna	11 %
Amk-tutk.**	35 kk	53 % käyttänyt enintään 35 kk	90 % käyttänyt enintään 45 kk	66 % käytti tukea tutkinnon suoritusvuonna	17 %

\*tavoiteaika 5 lukuvuotta; 45 tukikk (tavoiteajan mukainen tukiaika), 55 tukikk (opintotukilain mukainen tukiaika)

\*\*tavoiteaika 4 lukuvuotta (amk-tutkintojen laajuus vaihtelee), 36 tukikk (tavoiteajan mukainen tukiaika), 46 tukikk (opintotukilain mukainen tukiaika)

Tavoitteelliseen opiskeluun kannustamiseksi nykyisiä tutkintokohtaisia tukiaikoja voitaisiin hieman lyhentää. Nykyiset tutkintokohtaiset tukiajat ovat kuitenkin jo nyt vain yhden lukuvuoden tutkinnon tavoiteaikaa pidempiä, joten tukiajan pituus ei mahdollista opintojen merkittävää pitkittymistä. Tukiajan lyhentäminen vaikeuttaisi sen sijaan niiden opiskelijoiden taloudellista asemaa, joilla on vaikeuksia selviytyä opinnoistaan tavoiteajassa tai jotka ovat vaihtaneet opintoalaa.

Opintotukikuukausien käyttöaikaa ei ole rajattu tiettyyn lukuvuosimäärään, joten tutkintokohtaiset tukikuukaudet voi käyttää opiskeluoikeuden puitteissa vaikkapa 10 vuoden aikana. Tavoitteelliseen opiskeluun kannustamiseksi tukikuukausien käyttöä voitaisiin rajata tiettyyn lukuvuosimäärään. Vuonna 2005 on kuitenkin otettu käyttöön opintoaikojen rajauksia koskevat säännökset, joten tukikuukausien käytön rajaaminen lukuvuosien määrään merkitsisi osittain päällekkäistä sääntelyä opiskeluaikojen rajaamisen kanssa.

Korkeakouluopintoihin voi käyttää yhteensä enintään 70 tukikuukautta. Opintotukimenojen vähentämiseksi tätä enimmäismäärää voitaisiin laskea esimerkiksi 64 tukikuukauteen. Tukikuukausien enimmäismäärän vähentäminen heikentäisi mahdollisuuksia suorittaa lisäopintoja opintotuen turvin, mutta viime vuosina on kuitenkin parannettu aikuiskoulutustukea ja työttömyysetuuden saantiehtoja omaehtoisessa koulutuksessa.

### **Tukiaika toisella asteella**

Lukuvuoden tukikuukausien lukumäärästä säädetään opintotukilain 7 c §:ssä. Opintotuki myönnetään täysien opiskelukuukausien mukaan opintojen alkamispäivästä lukien. Opiskelukuukausi oikeuttaa opintotukeen, jos siinä on lukuvuoteen sisältyviä päiviä vähintään 18.

Opintotukea myönnetään pääsääntöisesti täysinä tukikuukausina. Ammatillisen peruskoulutuksen osalta on lain 7 c §:n 3 momentissa kuitenkin poikkeussääntö, jonka mukaan opintotuki voidaan tietyissä tilanteissa myöntää lukuvuoden aikana myös yhdeksäksi ja puoleksi kuukaudeksi. Kyseisen säännöksen mukaan opintotuki myönnetään yhdeksäksi ja puoleksi kuukaudeksi, jos kymmenentenä kuukautena on lukuvuoteen kuuluvia päiviä vähintään 15. Saman säännöksen mukaan opintotuki voidaan myöntää kymmeneksi kuukaudeksi, jos kymmenentenä opiskelukuukautena on lukuvuoteen kuuluvia päiviä vähintään 25.

Lukuvuoden tukikuukausien lukumäärästä lukiokoulutuksessa säädetään lain 7 c §:n 4 momentissa. Kyseisen säännöksen mukaan lukiokoulutuksessa opintotuki voidaan myöntää enintään yhdeksäksi tukikuukaudeksi lukuvuodessa.

Tukikuukausien lukumäärän laskentasääntöä tulisi yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa. Samassa yhteydessä on mahdollista luopua ammatillista peruskoulutusta koskevasta puolen kuukauden tuesta. Puolelta kuukaudesta maksettava opintotuki on ongelmallinen, koska kyseinen kuukausi katsotaan opintotuen tulovalvonnassa tukikuukaudeksi ja puolen kuukauden opintotuki saattaa estää muiden etuuksien kuten yleisen asumistuen saamisen koko kuukaudesta.

Toisen asteen opinnoissa ei ole korkeakouluopintojen tavoin määritelty tukikuukausien lukumäärään perustuvia tutkintokohtaisia enimmäistukiaikoja, vaan opintotukea myönnetään opintojen keston mukaan päätoimisten opintojen ajaksi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan toisen asteen opintojen enimmäistukiaikaa rajataan. Syysistuntokaudella 2012 eduskunnalle annettiin esitys opintotukilain muuttamisesta toisen asteen opintojen opintotukiajan rajaamiseksi siten, että laissa määriteltäisiin enimmäismäärä, joka koskisi säännönmukaisen opiskeluajan päättymisen jälkeen myönnettävää opintotukea. Ehdotuksen mukaan opintotukea voitaisiin säännön-

mukaisen opiskeluajan päätyttyä myöntää enintään 12 kuukauden ajalle. Säännönmukaisella opiskeluajalla tarkoitettaisiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §:n 1 momentin tai lukiolain 24 §:n 1 momentin mukaista pidentämätöntä suoritusaikaa taikka opetussuunnitelman mukaista suoritusaikaa, jos suoritusaikaa ei ole lainsäädännössä määritelty.

### **Tuettavien tutkintojen lukumäärä**

Korkeakouluopintoihin opintotukea voidaan myöntää enintään 70 tukikuukauden ajaksi. Tämän 70 kuukauden enimmäistukiajan puitteissa opiskelija voi käyttää opintotukea useiden eri korkeakoulututkintojen tai erillisten opintokokonaisuuksien suorittamiseen. Toisen asteen opinnoissa tuen enimmäismäärää ei ole rajattu, joten opiskelija voi opintotuen turvin suorittaa periaatteessa miten monta tutkintoa tahansa. Muut opiskelun tukimuodot (aikuiskoulutustuki, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella) ovat viime aikoina parantuneet, mutta kaikilla opiskelijoilla ei ole mahdollisuutta näiden tukimuotojen käyttämiseen. Opintotukioikeuden rajaaminen koskemaan esimerkiksi vain yhtä tutkintoa heikentäisi erityisesti niiden opiskelijoiden asemaa, jotka eivät ole oikeutettuja muihin tukimuotoihin ja joilla kuitenkin on tarvetta kouluttautua. Tilastojen mukaan suurimmalla osalla (92 %) opetussuunnitelmaperusteisten oppilaitosmuotoisten opiskelijoista on pohjakoulutuksena vain peruskoulu tai lukio.

## **2.5 Opintojen edistymisen seuranta**

### **Edistymisen seuranta korkea-asteella**

Korkeakouluopiskelijan opintojen edistymistä seurataan lukuvuosittain ja koko opiskeluajalta. Opintojen edistyminen katsotaan riittäväksi, jos suorituksia on koko opiskeluajalta tai viimeksi päättyneen lukuvuoden ajalta keskimäärin vähintään 5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Nostettaessa opintotukea lukuvuoden aikana tyypillisesti 9 tukikuukautta, suorituksia tulee kertyä 45 opintopistettä.

Jos opiskelija suorittaa opintoja vain edistymisen seurannassa edellytettävän vähimmäismäärän, tavoiteajaltaan 5-vuotinen ylempi korkeakoulututkinto tulee suoritetuksi noin 6,5 lukuvuodessa ja 4-vuotinen ammattikorkeakoulututkinto reilussa 5 lukuvuodessa. Jos opintojen edistymisen opintopisterajaa nostettaisiin esimerkiksi 5,5 opintopisteeseen lukuvuodessa, ylempi korkeakoulututkinto tulisi suoritetuksi 6 lukuvuodessa ja ammattikorkeakoulututkinto hieman alle 5 lukuvuodessa. Yliopistojen rahoitusmallissa ja ammattikorkeakoulujen valmistelussa olevassa rahoitusmallissa rahoituskriteerinä tulee olemaan 55 opintopistettä suoritaneiden määrä. Rahoitusmallitavoitteiden mukaisesti opiskelijan tulisi siis suorittaa noin 6,1 opintopistettä opiskelukuukautta kohti (9 opiskelukuukautta lukuvuodessa).

Opintojen edistymisen seurannan pisterajan nostamisen vaikutukset vaihtelisivat opintoaloittain. Osalla opiskelualoista nykyinen 45 opintopisteen lukuvuosittainen vaatimus on jo melko vaikeasti saavutettavissa.

Opintojen edistymisen seurantaan on tehty monia 1.8.2011 voimaan tulleita muutoksia. Opintopisterajaa nostettiin 4,8 opintopisteestä 5 opintopisteeseen ja seuranta kohdistettiin aikaisempaa enemmän edellisen lukuvuoden suorituksiin siten, viimeksi päättyneeltä lukuvuodelta suorituksia tulisi kertyä vähintään 2 opintopistettä tukikuukautta kohti. Näiden muutosten vaikutuksia opintojen edistymiseen ei voida vielä arvioida.

## Edistymisen seuranta toisella asteella

Opintotukilain 5 b §:n mukaan opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määritettyä tukiaikaa. Toisen asteen opinnoille ei ole korkeakouluopintojen tavoin määritelty tukikuukausikohtaisia opintoviikko tai kurssimääriä, joiden perusteella opintojen riittävää edistymistä voitaisiin arvioida. Yhtenäisten käytäntöjen varmistamiseksi opintojen edistymisen seurannasta on kuitenkin annettu ohjeistusta Kansaneläkelaitoksen etuusohjeissa.

Ammatilliseen tutkintoon johtavassa koulutuksessa opinnoissa edistyminen katsotaan riittäväksi, jos opiskelijan voidaan arvioida suoriutuvan opinnoistaan enintään yhtä vuotta opintojen laajuudeksi määriteltyä aikaa pidemmässä ajassa. Lukiokoulutuksessa opinnoissa edistyminen puolestaan katsotaan riittäväksi, jos opiskelijan arvioidaan suorittavan lukion oppimäärän enintään neljässä vuodessa. Opiskelijalle voidaan myöntää perustelluista syistä lisäaikaa tutkinnon suoritusajaksi ja myös lisäajalle voidaan myöntää opintotukea.

Oppilaitoksen tehtävänä on seurata opiskelijan opintojen edistymistä ja ilmoittaa riittämättömästä opintojen edistymisestä Kansaneläkelaitokselle. Opintojen edistymisen seuranta ei suoriteta säännönmukaisesti vuosittain, kuten korkeakouluopinnoissa. Oppilaitoksen tehtävänä on harkita, milloin opinnoissa edistyminen on niin puutteellista, että ilmoituksen tekeminen Kansaneläkelaitokselle on aiheellista.

Toisen asteen opinnoissa ei ole määritelty tarkkoja opintosuoritusrajoja, jolloin opintojen katsottaisiin edistyvän riittävästi. Ohjeelliset rajat riittävälle edistymiselle ovat keskimäärin 3 ov/opiskelukuukausi tai 10 lukiokurssia/lukukausi. Tätäkin vähäisemmät suoritukset voidaan katsoa riittäviksi, jos opintojen suorittamisen muutoin voidaan katsoa olevan tavoitteellista, esimerkiksi opiskelijalla ei ole aiheettomia poissaoloja ja suorituksia kertyy tasaisesti.

Jos Kansaneläkelaitos on saanut ilmoituksen opintojen riittämättömästä edistymisestä, opiskelijalle lähetetään selvityspyyntökirje. Selvityspyyntökirjeeseen vastaamalla opiskelija voi selvittää syitä opintojensa hitaaseen edistymiseen sekä esittää, miten aikoo jatkossa edistyä opinnoissaan vaaditulla tavalla. Selvityspyyntökirjeessä opiskelijaa kehoitetaan ottamaan yhteyttä oppilaitokseen ja sopimaan opintojensa suorittamisesta jatkossa. Näin myös oppilaitos saa tiedon opiskelijan vaikeuksista edistyä opinnoissaan ja samalla opiskelijaa voidaan ohjata tarvittavien tukipalvelujen piiriin.

Kansaneläkelaitos ottaa huomioon opiskelijan esittämän selvityksen ja tapauskohtaisesti harkitsee, voidaanko opintotuen maksamista jatkaa. Opintotuen maksamista voidaan jatkaa, vaikka opintosuorituksia ei ole riittävästi, jos opiskelija esittää erityisiä syitä, joiden vuoksi opinnot ovat tilapäisesti hidastuneet. Hyväksyttäviä syitä voivat olla opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Hyväksyttävät syyt ovat vastaavat myös korkeakouluopiskelijoiden edistymisen seurannassa. Opintotuen maksamista voidaan jatkaa myös määräajaksi, jolloin opiskelija saa määräajan puitteissa mahdollisuuden osoittaa opintojensa edistymisen parantuneen. Samaa menettelyä käytetään myös korkeakouluopiskelijoiden opintojen edistymisen seurannan yhteydessä.

Toisen asteen opintojen edistymisen seurannassa käytetään paljon tapauskohtaista harkintaa. Opiskelijat ovat usein nuoria ja opintotuen lakkauttaminen voisi merkitä opintojen tosiasiallista keskeyttämistä. Esimerkiksi ensimmäisen vuoden vähäiset opintosuoritukset eivät pääsääntöisesti johda opintotuen lakkauttamiseen, jos opiskelija vastaa selvityspyyntökirjeeseen, esittää jonkinlaisen hyväksyttävän syyn opintojen tilapäiseen hidastumiseen ja on sopinut oppilaitoksen kanssa opintojensa suorittamisesta jatkossa.

Toisen tai useamman vuoden opiskelijan kohdalla kiinnitetään huomiota myös aiempaan opintomenestykseen. Tuen maksamista voidaan tilapäisestä opintojen hidastumisesta huolimatta jatkaa yleensä jatkaa, jos opiskelija on aiemmin edistynyt opinnoissaan normaalisti ja on sopinut oppilaitoksen kanssa opintojensa loppuun saattamisesta.

Opintojen edistymisen seurannan käyttämistä toisen asteen opintojen tavoitteelliseen suorittamiseen rajoittaa kuitenkin se, että vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan vuoksi vain osa alle 20-vuotiaista toisen asteen opiskelijoista on opintotuen piirissä.

## 2.6 Opintolainavähennys

Opintolainavähennys on lukuvuonna 2005–2006 tai sen jälkeen korkeakouluopintonsa aloittaneelle valmistumisen jälkeen myönnettävä verovähennys, jonka perusteella opiskelija voi vähentää suorittamiaan lainanlyhennyksiä vastaavan määrän hänelle maksettavaksi määrätystä verosta. Opintolainavähennykseen oikeuttavia tutkintoja ovat ylempi korkeakoulututkinto ja ammattikorkeakoulututkinto. Alempi korkeakoulututkinto oikeuttaa lainavähennykseen vain, jos opiskelija on valittu suorittamaan pelkästään alempi korkeakoulututkinto. Lainavähennyksen voi saada vain ensimmäiseksi suoritettuna vähennykseen oikeuttavan tutkinnon perusteella. Opintolainavähennyksen saamisen edellytyksenä on, että opiskelija on suorittanut tutkinnon opintotukilaissa määritellyssä määräajassa ja on nostanut opintojensa aikana opintolainaa vähintään 2 500 euroa. Opintolainavähennyksen määrä on 30 % opintolainan 2 500 euroa ylittävästä osasta, kuitenkin enintään tutkintokohtaisesti määritelty enimmäismäärä.

Syyslukukautena 2005 käyttöön otetun opintolainavähennyksen tarkoituksena on ollut kannustaa opiskelijaa suorittamaan tutkintoon vaadittavat opinnot saman lukuvuoden alusta voimaan tulleen tutkintorakennemuutoksen tavoitteiden mukaisesti ja käyttämään opintolainaa opiskeluaikaisen toimeentulon muotona aiempaa enemmän. Työllisyystavoitteen toteutumisen tukemiseksi opintolainavähennys toteutettiin verotuen muodossa.

Valtioneuvoston vuosille 2011–2016 hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida opintolainavähennysjärjestelmä vuoden 2012 aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 26.1.2012 opintolainavähennyksen arviointityöryhmän, jonka tehtävänä oli:

- 1 koota ja analysoida tilasto- ja rekisteritietoa opintolainavähennyksestä ja siihen oikeutetuista opiskelijoista ja heidän opinnoistaan,
- 2 arvioida järjestelmää tehokkaan tutkinnon suorittamisen ja opintotuen kannustavuuden kannalta sekä
- 3 tehdä järjestelmän toimeenpanoa ja lainsäädäntöä parantavia kehittämissuhteita.

Opintolainavähennyksen arviointityöryhmä luovutti työryhmämuistionsa 2.11.2012 (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja -selvityksiä 24:2012).

## 2.7 Nykytilan arviointia

### 2.7.1 Riittävä opintotuen taso

Itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen opiskelijan opintotuen taso on niukka, kun sitä verrataan minimitoimeentulon mittareihin (Tilastokeskus: Tulonjakotilasto 2010).

Opintotuki (opra, asli, laina) korkea-aste/toinen aste	799,60 euroa/746,60 euroa
Opintotuki ilman lainaa korkea-aste/toinen aste	499,60 euroa/446,60 euroa
Opintotuki (opra, asli, laina) ja tuellisen kk:n tuloraja	1 439,60 euroa/kk
Pienituloisuuden raja 2010 (yhden henkilön kotitalous)	1 228 euroa/kk
Toimeentulotuen perusosa ja asumistuki*	461 + 400 = 861 euroa/kk
Työmarkkinatuki ja asumistuki	674 + 272 = 946 euroa/kk
Takuueläke ja eläkkeensaajan asumistuki*	713,73 + 293,41 = 1 007,14 euroa/kk

\*vuokra 400, Helsinki, korvataan osittain toimeentulotuella

Verrattuna palkansaajien ostovoiman kehitykseen (ansiotasoindeksin perusteella) opintotuen jälkeenjääneisyys on huomattavan suuri. Elinkustannukset ovat nousseet vuodesta 1992 vuoteen 2012 verrattuna noin 40 prosenttia ja ansiotaso 93 prosenttia. Korkea-kouluopiskelijan opintotuen kokonaismäärä on nykyisen opintotukilain voimassaolon aikana eli vuoden 1992 tasosta noussut noin 30 prosenttia (opintoraha 263,86 eurosta 298 euroon, asumislisän enimmäismäärä 148,57 eurosta 201,60 euroon ja lainatakauksen määrä 201,68 eurosta 300 euroon).

Jos yleinen kustannuskehitys otetaan huomioon, tulisi opintotuen olla vähintään noin seitsemän prosenttia korkeampi. Korkein mahdollinen opintotuki olisi tällöin 856 euroa, eli 56 euroa enemmän kuin nyt.

	opintotuet yht. euroa	opinto-tuen indeksi 1992=100	Kuluttaja- hintaind. 1992=100	opintotuen reaalihinta- indeksi 1992=100
<b>1992</b>	614,1	100,0	100	<b>100,0</b>
<b>1995</b>	621,3	101,1	104,3	<b>96,9</b>
<b>2002</b>	650,0	105,8	117,3	<b>90,2</b>
<b>2005</b>	760,7	123,8	119,6	<b>103,5</b>
<b>2008</b>	799,6	130,1	129,8	<b>100,3</b>
<b>2010</b>	799,6	130,1	131,4	<b>99,0</b>
<b>2011</b>	799,6	130,1	135,9	<b>95,7</b>
<b>heinäkuu 2012</b>	799,6	130,1	139,6	<b>93,2</b>

## 2.7.2 Opintoajat ja opintojen läpäisy

Valtioneuvoston vuosille 2011–2016 joulukuussa 2011 vahvistaman koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012:1) mukaan koulutuksen läpäisy eli tutkinnon suorittaminen on kehittynyt viime vuosina suotuisasti suurimmassa osassa koulutusjärjestelmää. Lukiossa läpäisy on noin 87 prosenttia, ammatillisessa peruskoulutuksessa 71,3 prosenttia, ammattikorkeakoulujen nuorten koulutuksessa 67,8 prosenttia ja ylemmissä korkeakoulututkinnoissa 70,3 prosenttia. Ministeriö on asettanut tavoitteeksi, että lukiossa läpäisy parane 90 prosenttiin, ammatillisessa peruskoulutuksessa 78 prosenttiin ja korkeakouluissa 75 prosenttiin.

Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos julkaisi lokakuussa 2012 tutkimusraportin monipuolistuvista opintourista (Ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen opintourat. 2012. Marja-Leena Stenström, Maarit Virolainen, Päivi Vuorinen-Lampila & Sakari Valkonen. Koulutuksen tutkimuslaitos). Tutkimus tarkastelee koulutusalan vaihtoa sekä koulutuksen keskeyttämistä ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakoulussa sekä yliopistossa. Tutkimuksessa käytettiin Tilastokeskuksen rekisteriaineistoja vuosilta 2001–2008.



## Opintouria koskeva tutkimuksen keskeisiä tuloksia

### **Ammatillinen koulutus**

Suurin osa ammatillisen koulutuksen aloittaneista (62 %) suoritti aloitusalan tutkinnon lain asettamassa tavoiteajassa (3 + 1 vuotta) – vain joka kymmenennen tutkinnon suorittaneen opinnot viivästyivät. Sen sijaan keskeyttäneitä oli neljännes. Keskeyttäminen oli yleisintä niillä aloilla, joilla myös koulutuksen läpäisyaste oli alhaisin. Näitä aloja olivat luonnonvara- ja ympäristöala sekä luonnontieteiden ala.

Sukupuoli ja ikä näyttävät vaikuttavan alan vaihtoon ja ammatillisten opintojen keskeyttämiseen. Naiset suorittivat aloitusalan tutkintonsa loppuun miehiä useammin ja myös keskeyttivät opintonsa miehiä harvemmin. Lisäksi 15–16-vuotiaana opintonsa aloittaneet suorittivat useimmin aloitusalan tutkinnon loppuun. Mitä vanhempana opinnot aloitettiin, sitä todennäköisemmin ne keskeytyivät.

### **Korkeakoulutus**

Ammattikorkeakouluopiskelijoista noin puolet valmistui tavoiteajassa, tosin alakohtaiset erot olivat suuret. Yli neljännes vaihtoi toiselle koulutusosalalle ja 15 % keskeytti opintonsa kokonaan. Useimmin koulutusala vaihdettiin tai opinnot keskeytettiin tekniikan ja liikenteen alalla, mikä saattaa johtua muun muassa siitä, että aloittajien keski-ikä on nuorempi kuin muilla aloilla, sisäänottomäärät ovat suuret suhteessa hakijamäärään, alalla on muita aloja enemmän ammatillisella koulutustaustalla tulevia ja ala on miesvaltainen. Näiden tekijöiden summana alalle tulee helpomman sisäänpääsyn seurauksena valituksi vähemmän sitoutuneita opiskelijoita, joiden opintoja viivästyttävät asevelvollisuus ja opintojen oheinen työssäkäynti.

Yliopisto-opiskelijoista aloitustutkintonsa suoritti kahdeksan vuoden seuranta-aikana loppuun hieman alle puolet, mutta 5–6 vuoden tavoiteajassa valmistuneita oli useimmilla koulutusaloilla ainoastaan 10–30 %. Useimmin tavoiteajassa valmistuttiin lääketieteelliseltä alalta (55 % aloittaneista). Koulutusalan vaihtajia oli reilu kolmannes ja keskeyttäneitä 11 %.

## Opintoajat 2010

### **Lukion oppimäärän suorittaminen 2010**

Lukion koko oppimäärän nuorten opetussuunnitelman mukaan suorittaneista opiskelijoista 85 prosenttia sai lukio-opintonsa päätökseen kolmessa vuodessa. Enemmän kuin kolme vuotta oppimäärän suorittamiseen kului 14 prosentilta nuorten lukiokoulutuksen päättäneistä. Alle kolmessa vuodessa lukion koko oppimäärän suoritti vain 1 prosentti lukiokoulutuksen päättäneistä.

### **Ammatillisen perustutkinnon suorittaminen 2010**

Opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen perustutkinnon suoritti 84,5 prosenttia opiskelijoista enintään kolmessa vuodessa. Enemmän kuin kolme vuotta kului 15,5 prosentilta.

## Ammattikorkeakoulututkintojen suoritusajat

Ammattikorkeakoulututkinnon kumulatiivinen läpäisy (%)

	Aloittaneet 1999–2009	Suoritus aika (vuosia)						
		4	5	6	7	8	9	10
<i>Yhteensä</i>	32 743	42,8	58,4	65,4	72,5	75,1	76,8	78,3
Humanistinen ja kasvatustieteiden ala	383	55,4	68,9	74,2	79,3	80,7	81,5	83,2
Kulttuuriala	2 039	36,3	60,9	71,1	77,8	81,3	83,4	84,9
Yht.tiet. liiketal., hall.ala	7 388	41,6	58,2	64,9	72,6	75,1	76,9	78,6
Luonnontieteiden ala	1 872	34,6	51,8	58,4	64,9	67,4	69,2	70,8
Tekniikan ja liikenteen ala	10 103	28,0	45,4	54,9	63,5	66,7	68,9	70,7
Luonnonvara- ja ympäristöala	1 112	38,5	54,3	63,3	71,3	73,5	74,8	77,3
Sos., terveystieteiden ja liikunta-ala	7 624	66,5	75,4	78,8	83,7	85,4	86,5	87,3
Matk., ravitsemis- ja talousala	2 222	44,9	63,3	69,3	75,6	78,0	79,5	80,6

Ammattikorkeakoulututkinto suoritetaan keskimäärin 3,8 vuodessa vaihteluvälillä ollessa 3,3–4,3 vuotta.

Ammattikorkeakoulututkintojen mediaanisuuritusajat v. 2010 (brutto-opiskeluaika)

Koulutusala	Mediaanisuuritus- aika (vuotta)
Humanistinen ja kasvatustieteiden ala	3,3
Kulttuuriala	4,3
Luonnontieteiden ala	4,3
Luonnonvara- ja ympäristöala	4,5
Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	3,7
Sosiaali-, terveystieteiden ja liikunta-ala	3,3
Tekniikan ja liikenteen ala	4,6
Yhteiskuntatiet., liiketalouden ja hallinnon ala	3,8
<i>Kaikki yhteensä</i>	3,8

## Yliopistotutkintojen suoritusajat

Ylemmän korkeakoulututkinnon kumulatiivinen läpäisy (%)

Koulutusala	Aloittaneita 2003–2004	Suoritus aika (vuosia)													
		0	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5	5,5	6	6,5
Eläinlääketieteellinen koulutus	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	51	84
Farmasian koulutus	55	0	2	2	5	7	15	15	18	20	35	38	64	69	75
Hammaslääketieteell. koulutus	55	0	0	0	0	0	2	2	4	5	40	51	78	78	85
Humanistinen koulutus	3 010	0	0	0	1	2	2	3	5	6	13	16	22	28	35
Kasvatustieteellinen koulutus	1 775	1	1	1	5	7	12	15	28	35	63	64	68	71	74
Kauppätieteellinen koulutus	2 435	1	1	2	4	5	7	10	15	20	48	50	54	58	61
Kuvataiteiden koulutus	15	0	7	7	40	53	53	60	60	67	73	73	73	73	73
Liikuntatieteellinen koulutus	130	0	2	2	4	5	10	12	25	27	47	50	62	65	66
Luonnontieteellinen koulutus	3 532	1	1	1	2	3	3	4	6	8	19	20	25	28	35
Lääketieteellinen koulutus	453	0	0	0	0	0	1	1	2	2	3	3	51	59	82
Maatal.-metsätieteell. koulutus	431	1	1	2	2	3	3	4	6	9	29	30	33	37	45
Musiikkialan koulutus	168	1	1	1	4	10	14	15	18	18	28	29	36	40	44
Oikeustieteellinen koulutus	476	1	1	2	4	6	8	9	13	18	37	42	53	60	69
Psykologian koulutus	177	0	1	2	3	4	7	8	12	16	40	42	54	60	72
Taideteollinen koulutus	238	0	0	1	3	4	8	13	21	22	28	30	36	41	47
Teatteri- ja tanssialan koulutus	64	0	0	0	6	8	9	9	38	38	64	64	73	75	78
Teknillistieteellinen koulutus	5 437	0	0	1	1	1	3	4	5	7	9	12	18	26	39
Teologinen koulutus	304	0	0	0	1	1	3	3	7	12	21	25	33	36	46
Terveystieteiden koulutus	440	0	0	1	6	12	19	28	38	44	66	68	71	72	74
Yhteiskuntatieteell. koulutus	1 881	0	1	2	3	4	7	10	13	16	30	32	38	43	49
<i>Kaikki yhteensä</i>	21 113	0	1	1	2	3	5	7	10	13	26	28	35	40	48

Yliopistossa suoritetaan ylempi korkeakoulututkinto keskimäärin 6,3 vuodessa vaihteluvälin ollessa 3,5–7,8 vuotta.

**Yliopistojen ylempien korkeakoulututkintojen mediaanisuoritusajat v. 2010 (brutto-opiskelu-aika)**

Koulutusala	Mediaanisuoritus-aika (vuotta)
Eläinlääketieteellinen koulutus	6,8
Farmasian koulutus	5,7
Hammaslääketieteellinen koulutus	5,8
Humanistinen koulutus	6,6
Kasvatustieteellinen koulutus	5,0
Kauppätieteellinen koulutus	5,3
Kuvataidealan koulutus	3,5
Liikuntatieteellinen koulutus	4,3
Luonnontieteellinen koulutus	6,1
Lääketieteellinen koulutus	6,5
Maatalous-metsätieteellinen koulutus	5,9
Musiikkialan koulutus	7,1
Oikeustieteellinen koulutus	5,8
Psykologian koulutus	6,1
Taideteollinen koulutus	5,3
Teatteri- ja tanssialan koulutus	4,7
Teknillistieteellinen koulutus	7,8
Teologinen koulutus	6,3
Terveystieteiden koulutus	4,6
Yhteiskuntatieteellinen koulutus	5,8
<i>Kaikki yhteensä</i>	6,3

## 3 Toisen asteen opintotuen kehittäminen

### 3.1 Toisen asteen koulutus ja tavoitteet koulutuksen kehittämiseksi

#### Ammatillinen peruskoulutus

Ammatillinen peruskoulutus on ammatilliseen tutkintoon johtavaa koulutusta. Ammatillisen perustutkinnon laajuus on 120 opintoviikkoa. Opiskelijan tulee suorittaa opintonsa enintään yhtä vuotta opintojen laajuudeksi määriteltä aikaa pidemmässä ajassa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajaksi pidennystä. Ammatillisen peruskoulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijoille ammattitaidon saavuttamiseksi tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen. Ammatillisessa koulutuksessa tulee erityisesti ottaa huomioon työelämän tarpeet ja tehdä yhteistyötä elinkeinoelämän edustajien kanssa.

Myös ylioppilaat voivat suorittaa ammatillisia tutkintoja, jolloin opiskeluaika on lyhyempi (2–2,5 vuotta). Ammatillinen perustutkinto ja ylioppilastutkinto on mahdollista suorittaa myös yhtä aikaa, jolloin tutkinnon suorittaja opiskelee ammatillisessa peruskoulutuksessa ja voi osallistua ylioppilastutkintoon.

Ammatillisia perustutkintoja on 52. Koulutusta järjestetään 8 eri koulutusalueella; humanistisella ja kasvatustieteiden alalla; kulttuurialalla; yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon alalla; luonnontieteiden alalla; tekniikan ja liikenteen alalla; luonnonvara- ja ympäristöalalla, sosiaali- ja terveystieteiden ja liikunta-alalla sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla.

Ammatillisen peruskoulutuksen yhteydessä opiskelijoille voidaan järjestää ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavaa ja valmistavaa koulutusta, vammaisille opiskelijoille tarkoitettua valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta sekä maahanmuuttajille ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Lisäksi kotitalousopetusta voidaan järjestää muuna kuin ammatillisena peruskoulutuksena.

Opetus ja tutkinnon suorittaminen on ammatillista perustutkintoa tutkintoon johtavassa koulutuksessa suorittavalle maksutonta. Päätoimisissa opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Sisäoppilaitosmuotoisesti järjestetyssä koulutuksessa, opiskelijalla on lisäksi oikeus muuhun maksuttomaan ruokailuun. Asuminen koulutuksen järjestäjän osoittamassa opiskelija-asuntolassa on opiskelijalle maksutonta. Opiskelija maksaa itse esim. oppikirjat sekä omaan käyttöön tulevat työvälineet, laitteet ja materiaalit. Hallitusohjelman mukaan selvitetään edellytykset poistaa oppimateriaalien maksullisuus toisen asteen koulutuksessa.

## Lukiokoulutus

Lukion oppimäärä on laajuudeltaan kolmevuotinen, mutta sen voi suorittaa myös lyhyemmässä tai pitemmässä ajassa (2–4 vuotta). Lukion oppimäärä tulee suorittaa enintään neljässä vuodessa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajkaan pidentystä. Opetusta eri oppiaineissa ja opinto-ohjausta annetaan keskimäärin 38 tuntia keskevinä kursseina. Lukion oppimäärä sisältää vähintään 75 kurssia. Aikuisille tarkoitettussa opetuksessa kurssin kesto on keskimäärin 28 tuntia ja oppimäärä sisältää vähintään 44 kurssia. Nuorten opinnot ovat luonteeltaan päätoimisia. Aikuisten tuntijaon mukaista opiskelua ei katsota päätoimiseksi opiskeluksi.

Lukiokoulutuksen valtakunnallisia tavoitteita ja tuntijakoa koskeva valtioneuvoston asetus sekä lukion opetussuunnitelman perusteet uudistetaan hallituskaudella. Tavoitteena on, että uudistusten mukainen opetus käynnistyy 1.8.2016 lukien. Samoin uudistetaan ylioppilastutkintoa.

Opetus on opiskelijalle maksutonta. Yksittäisiä kursseja tai kokeita suorittavalta sekä ylioppilastutkinnosta kokeista voidaan kuitenkin periä maksuja. Ylioppilastutkinnon maksuista on säädetty ministeriön asetuksella. Sen mukaisesti kokelailta peritään 14 euron suuruinen koekertakohtainen perusmaksu ja 28 euron suuruinen koekohtainen maksu. Opiskelija maksaa itse oppikirjat ja muut tarvitsemansa opiskelumateriaalit. Oppikirjoista on arvioitu aiheutuvan opiskelijoille noin 1 500 euron kustannukset lukioajalta, jos oppikirjat hankitaan uusina. Oppimisympäristöjen monipuolistuessa mm. tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen seurauksena oppikirjan aseman opetuksessa voidaan arvioida nykyisestään jonkin verran vähenevän.

Päätoimisissa opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Sisäoppilaitosmuotoisesti järjestetyssä koulutuksessa opiskelijalla on lisäksi oikeus muuhun riittävään päivittäiseen ruokailuun. Asuminen koulutuksen järjestäjän osoittamassa asuntolassa on opiskelijalle maksutonta. Mahdollisuutta oppimateriaalien maksullisuuden poistamiseen tullaan selvittämään hallituskaudella.

Maahanmuuttajien edellytyksiä lukio-opintoihin parannetaan sisällyttämällä lainsäädäntöön maahanmuuttajien valmistavaa koulutusta koskevat säännökset. Koulutuksen laajuus on yksi vuosi. Uudistus toimeenpannaan syyslukukauden 2014 alusta lukien.

Toimenpiteitä opintojen läpäisyn parantamiseksi toisella asteella

### **Ammatillinen peruskoulutus**

Ammatillisen koulutuksen vetovoima on parantunut huomattavasti 2000-luvulla, mutta opintojen keskeyttäminen ei ole merkittävästi pienentynyt, eikä opintojen läpäisyaste ole parantunut toivotulla tavalla. Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2011–2015 on asetettu tavoitteeksi, että vuonna 2011 aloittaneista uusista opiskelijoista 65 % suorittaa tutkinnon sen laajuutta vastaavassa ajassa tai sitä nopeammin.

- kevään 2012 yhteishaussa juuri perusopetuksensa päättäneistä haki lukiokoulutukseen 50,1 % ja ammatilliseen koulutukseen 48,3 % kaikista 60 604 perusopetuksensa päättäneestä nuoresta.
- lukiokoulutukseen valittiin 53,4 % ja ammatilliseen koulutukseen valittiin 46,6 % perusopetuksensa päättäneistä

- opintonsa keskeyttäneiden osuus oli lukuvuonna 2009 – 2010 9,1 %
- vuonna 2011 ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeli yhteensä 133 800 opiskelijaa
- läpäisyaste eli tutkinnon suorittaa tavoiteajassa tai nopeammin 58 %  
(vuoden 2005 uusista opiskelijoista)

Vuonna 2011 käynnistyi ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelma vuoteen 2014 asti. Tehostamisohjelman tavoitteena on vähentää opintojen keskeyttämistä ja tukea opintojen etenemistä sekä tutkinnon suorittamista tavoiteajassa. Tehostamisohjelmalla tuetaan erityisesti opinto-ohjauksen ja opiskelijahuollon ennakoivien ja nykyistä yksilöllisempien toimintamallien kehittämistä, koko tutkinnon suorittamista tukevien pedagogisten ratkaisujen, ohjauksen käytänteiden ja toimintamallien kehittämistä sekä erilaisten työvaltaisten oppimisympäristöjen ja -mahdollisuuksien tarjontaa.

Hallitus toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuun vuoden 2013 alusta lukien. Nuorten yhteiskuntatakuu tarjoaa jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikan kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Nuorten yhteiskuntatakuu, nuorisotakuu, muodostuu kolmesta osasta, joita ovat koulutustakuu, nuorten aikuisten osaamisohjelma ja työllisyystakuu. Koulutustakuu varmistaa jokaiselle juuri perusopetuksensa päättävälle koulutuspaikan, nuorten aikuisten osaamisohjelma mahdollistaa toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittamisen niille alle 30-vuotiaille, jotka ovat aiemmin jääneet pelkän peruskoulun varaan. Tavoitteena on, että kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä 20–24-vuotiaista yli 90 prosentilla on perusasteen jälkeinen tutkinto. Tavoitteen toteutumista edistetään seuraavin toimenpitein:

- ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkoja lisätään alueilla, joilla niitä on vähän suhteessa ikäluokkaan
- ammatillisen lisäkoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksena suoritettavan ammatillisen lisäkoulutuksen tarjontaa lisätään
- mahdollistetaan nykyistä joustavampia yksilöllisiä opintopolkuja suorittaa tutkinto sekä lisätään koulutuksen ja työn joustavaa yhdistämistä
- ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteita uudistetaan siten, että juuri perusasteen päättäneet voidaan valita ensin toisen asteen opiskelijavalinnassa
- erillisvalinnat ja näyttötutkintokoulutus täydentävät järjestelmää
- opinto-ohjausta kehitetään ehkäisemään opintojen keskeyttämistä.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta ollaan uudistamassa niin, että se huomioisi paremmin koulutuksen laadun ja laadun parantamisen. Tavoitteena on tukea nykyistä paremmin koko ikäluokan kouluttamista, koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään ja aiemmin opitun tunnustamista.

### **Lukiokoulutus**

Lukiokoulutukseen siirtyy noin puolet perusopetuksen päättävästä ikäluokasta. Lukiokoulutuksen aloittajamääriä ei säädellä valtakunnallisesti kuten ammatillisessa peruskoulutuksessa, vaan siitä päättävät koulutuksen järjestäjät.

Lukiokoulutuksessa läpäisy on ollut noin 87 prosenttia. Tavoitteena on läpäisyasteen nostaminen 90 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Läpäisyaste on lukiossa perusasteen jälkeisistä koulumuodoista kaikkein korkein. Opintonsa keskeyttää noin neljä prosent-

tia opiskelijoista vuosittain, heistä noin puolet jatkaa kuitenkin opintoja, jossain muussa tutkintotavoitteisessa koulutuksessa. Nuorten lukiokoulutuksesta valmistuneista noin 87 prosenttia suorittaa opintonsa kolmessa vuodessa tai sitä nopeammin. Aikuisilla opinnot useimmiten kestävät yli kolme vuotta. Lukio-opintojen läpäisyä pyritään parantamaan mm. opinto-ohjauksen tehostamisella ja kehittämällä tuloksellisuusrahoitusta. Tuloksellisuusrahoitusta tukemaan kehitetään myös laatukriteerit.

Lukiokoulutuksen haasteena on ikäluokkien pieneneminen, joka tulee jatkumaan aina 2020-luvun alkuun saakka. Hallituskaudella koulutuksen säästöt kohdentuvat myös lukio-koulutukseen ja tulevat osaltaan heikentämään koulutuksen järjestämisedellytyksiä. Nämä muutokset luovat haasteita myös koulutuksen alueelliselle saavutettavuudelle. Rahoituksen määräytymisperusteiden uudistamisella sekä teknologian hyödyntämisellä pyritään koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseen harvaan asutuilla alueilla jatkossakin. Sen sijaan alueilla, jossa lukioverkko on varsin tiheä, on perusteita kouluverkon kokoamiseen suurempiin yksiköihin. Menettely mahdollistaisi resurssien optimaalisemman hyödyntämiseen ja parantaisi useimmiten opiskelijan mahdollisuuksia kurssivalintoihin. Se ei myöskään vaarantaisi koulutuksen alueellista saavutettavuutta. Lukioverkossa tapahtuvat muutokset tulevat eräissä osin maata kuitenkin pidentämään koulumatkoja ja mahdollisesti asumistarvetta opiskelupaikkakunnalla nykyisestä ja lisäämään opiskelijoille aiheutuvia kustannuksia.

## **3.2 Toisen asteen koulutukseen hakeutumista edistävät opintotukiratkaisut**

### **3.2.1 Nykytilan arviointia**

Toisen asteen opintoja varten myönnettävässä opintotuessa huomioonotettavia vanhempien tulorajoja voidaan pitää tiukkoina. Opintotuki kohdentuukin ainoastaan pienituloisista perheistä tuleville opiskelijoille. Opintotuen tarveharkinnassa on koulutusasteiden välillä eroa: korkeakouluopiskelijoiden kohdalla vanhempien tulot eivät pienennä opintorahaa, mutta toisen asteen opiskelussa vanhempien tulot voivat vähentää opintorahan määrää tai estää opintorahan myöntämisen 20 vuoden ikään asti. Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias.

Koska vanhempien tulorajoja ei ole tarkistettu 1.11.2007 jälkeen, on tarveharkinta kiristynyt ja tuen käyttöaste laskenut. Tarveharkinta ulottuu nykyisellään jo keskituloisia perheitä vähemmän ansaitseviin, koska opintoraha alkaa leikkaantua vanhempien yhteenlaskettujen tulojen ylittäessä 40 800 euroa. Vanhempien tulojen perusteella tehtävän tarveharkinnan lieventäminen lisäisi tuen käyttöastetta toisella astella merkittävästi.

Opintotukijärjestelmän kautta toteutetaan perustuslain 16 §:n mukaisia sivistyksellisiä perusoikeuksia ja julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata opetuksen yhtäläinen saataisuus varattomuuden estämättä. Opintotuen myöntämisessä tulee huomioida myös perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus ja syrjimättömyysperiaate, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän perusteella. Opintotuen myöntämisessä käytetään erilaisia ikärajoja, opintorahan määrä vaihtelee opiskelijan koulutusasteen ja asumismuodon perusteella ja lisäksi opintotuen myöntämiseen liittyy taloudellista tarveharkintaa.

Opintotukilain mukaiset opiskelijan ikään, asumismuotoon ja koulutusasteeseen perustuvat erot opintorahan tasossa ja vanhempien tuloihin perustuvassa tarveharkinnassa ovat

pysyneet lain voimaantulosta lähtien pääpiirteissään samoina. Sivistysvaliokunta on jo lain säätämisen yhteydessä vuonna 1993 kiinnittänyt mietinnössään (SiVM 25/1993) huomiota siihen, että 20 vuoden ikäraja tarveharkinnassa ja opintorahan tasossa voi estää useiden nuorten mahdollisuuksia jatkaa keskeytyksettä opintojaan. Mietinnössä todetaan valiokunnan pitävän tärkeänä, että välittömästi valtiontalouden tilanteen salliessa tehdään tarvittavat muutokset 20 vuoden ikärajan poistamiseksi tarveharkinnassa ja opintorahan tasossa.

Opintorahan perusmäärät ovat poikkeavat toisen asteen ja korkea-asteen opiskelijoilla. Opintotukilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 226/1993) todetaan, että opintorahan mitoituksessa on otettu huomioon keskiasteen (nykyisin toinen aste) opintoihin liittyvä maksuton ateria. On perusteltua, että korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintorahan määrissä voidaan huomioida maksuttomaan ateriaetuun perustuva tasoero.

Opiskelijoiden omiin tuloihin perustuva opintotukilain mukainen tarveharkinta on samanlaista kaikkien ikäryhmien ja oppilaitosasteiden kohdalla, joten se toteuttaa myös perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen. Sen sijaan vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta kohdistuu vain osaan opiskelijoista eli alle 20-vuotiaisiin toisen asteen opiskelijoihin. Tässä suhteessa toisen asteen alle 20-vuotiaat opiskelijat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa verrattuna korkeakouluopiskelijoihin ja 20 vuotta täyttäneisiin toisen asteen opiskelijoihin.

Opiskelijan ikä vaikuttaa opintorahan ja opintolainan määrään. Lisäksi opiskelijan asumismuoto vaikuttaa opintorahan määrään. Itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä on alhaisempi alle 18-vuotiaalla opiskelijalla kuin 18 vuotta täyttäneellä opiskelijalla. Vanhemman luona asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä puolestaan on alhaisempi alle 20-vuotiaalla opiskelijalla kuin 20 vuotta täyttäneellä opiskelijalla. Lainataukausen määrä on alhaisempi alle 18-vuotiaalla toisen asteen opiskelijalla.

Perustuslain edellyttämän yhdenvertaisuuden takaamiseksi ikään perustuville rajoituksille tulee olla hyväksyttävä peruste. Opintotukilaisissa asetettujen ikärajojen hyväksyttävyyttä voidaan tarkastella suhteessa vanhempien elatusvelvollisuuteen. Opintorahan ja opintolainan alhaisempi määrä alle 18-vuotiaalla on perusteltua, koska alle 18-vuotiaat ovat yksiselitteisesti vanhempiensa elatusvelvollisuuden piirissä. Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 3 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta myös sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 18 vuotta, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi. Nykyistä 20 vuoden ikärajaa voitaneen pitää kohtuullisena erotteluperusteena. Yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, että tarveharkinta kohdistuu vain toisen asteen opiskelijoihin. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää, että toisen asteen täysi-ikäisten opiskelijoiden kohdalla vanhempien tulojen opintotukea vähentävästä vaikutuksesta luovuttaisiin.

Opintorahan tasossa esiintyy eroa itsenäisesti asuvan ja vanhemman luona asuvan opiskelijan välillä. Samantyyppistä erottelua käytetään myös työmarkkinatuessa (osittainen työmarkkinatuki). Vanhempien kanssa samassa taloudessa asuvan työttömän henkilön työmarkkinatukea voidaan vähentää enintään 50 prosentilla, jos vanhempien tulot ylittävät määritellyn tuloajan. Perustuslakivaliokunta ei ole osittaista työmarkkinatukea koskevassa lausunnossaan (PeVL 46/2002) pitänyt ongelmallisena sitä, että vanhempiensa taloudessa asuvan työttömän työnhakijan työmarkkinatuen määrä voisi olla alhaisempi kuin itsenäisesti asuvan työnhakijan, mutta on kiinnittänyt huomiota työnhakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada taloudellista tukea vanhemmiltaan. Mahdollisuudet saada taloudellista tukea arvioidaan vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan perusteella. Myös opintotukilaisissa vanhemman luona asuvan opiskelijan tosiasialliset mahdollisuudet saada taloudellista



tukea vanhemmiltaan huomioidaan vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan ja vähävaraiskorotuksen kautta. Vanhemman luona asuvan opiskelijan elinkustannukset ovat todennäköisesti keskimäärin alhaisemmat kuin itsenäisesti asuvan opiskelijan, joten voidaan katsoa perustelluksi, että vanhemman luona asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä on pienempi kuin itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahan perusmäärä.

### 3.2.2 Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen

#### A. Vanhempien tulorajojen tasokorotus (tukea vähentävä ja korottava tuloraja)

Tarveharkinnassa sovellettavia tulorajoja tulisi tarkistaa säännöllisesti elinkustannusten kehityksen ja ansiotason kehityksen perusteella (esim. TEL-palkkakerroin) tuen riittävyyden takaamiseksi. Vanhempien tulorajoja tulisi tarkistaa säännöllisesti, jotta tarveharkinta ei kiristyisi eikä tuen käyttöaste laskisi.

Vuoden 2007 jälkeen ansiotaso on noussut 15 prosenttia. Ansiotasonkehityksen perusteella tehtävän vanhempien tulorajojen tarkistamisesta aiheutuva menolisäys olisi vuodessa 6,8 milj. euroa, josta tulovähenteisyyden osuus olisi 4,2 milj. euroa ja pienituloisuuden perusteella tehtävän korotuksen osuus 2,6 milj. euroa.

Jos tulorajoja korotettaisiin kerralla hieman enemmän, esimerkiksi 25 prosenttia, lisäisi se vuotuisia opintotukimenoja arviolta 10,1 milj. euroa. Jos tulorajoja korotettaisiin 30 prosenttia, lisäisi se opintotukimenoja 13 milj. euroa.

Vanhempien tulorajojen korotusvaihtoehdot	Opintorahaa leikkaavat tulorajat	Korotus/kk	Opintorahaa korottavat tulorajat	Korotus/kk	Kustannus (milj. euroa)
15 %	15 600 + 3 900 uutta saajaa	20–23 euroa/kk	34 900 + 4 600 uutta saajaa	13,50 euroa/kk	6,8
25 %	15 600 + 6 000 uutta saajaa	27–28 euroa/kk	34 900 + 7 500 uutta saajaa	19 euroa/kk	10,1
30 %	15 600 + 6 500 uutta saajaa	34–39 euroa/kk	34 900 + 7 800 uutta saajaa	20 euroa/kk	13

#### B. Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen vaiheittain itsenäisesti asuvien opiskelijoiden osalta

##### Itsenäisesti asuvat 18–19-vuotiaat

Opintotuessa huomioon otettavia tukea vähentäviä tulorajoja voitaisiin korottaa 30 prosentilla siten, että tulojen vähentävä vaikutus alkaisi vanhempien tulojen ylittäessä 53 000 euroa (keskimäärin 4 400 euroa/kk). Tuloporras olisi sama kuin nykyisin eli 1 010 euroa. Tukea ei maksettaisi lainkaan, jos tulot olisivat yhteensä vähintään 73 200 euroa vuodessa (keskimäärin 6 100 euroa/kk).

Tulorajojen korotus (30 %) lisäisi itsenäisesti asuvien alle 18–19-vuotiaiden osalta opintotukimenoja yhteensä 8,3 milj. euroa. Tulorajojen korotus parantaisi yhteensä vähintään 5 810 opiskelijan tilannetta. Keskimääräinen korotus olisi noin 100 euroa kuukaudessa. Uusia asumislisän saajia tulisi arviolta 1 800.

Tarveharkintaperusteet eriytyisivät, koska nykyisiä tulorajoja käytettäisiin edelleen myönnettäessä tukea vanhempiensa luona asuville. Vanhempiensa luona asuvien tukea leikattaisiin vanhempien tulojen ollessa yli 40 800 euroa ja tukea ei maksettaisi lainkaan tulojen ollessa vähintään 61 000 euroa.

Vähävaraiskorotuksen tuloraja ja tuloporras jäisivät ennalleen. Vähävaraiskorotuksen saisi täysimääräisenä vanhempien tulojen ollessa alle 22 769 euroa vuodessa. Vähävaraiskorotusta ei saisi lainkaan, jos tulot ovat yhteensä vähintään 39 000 euroa vuodessa.

Toisessa vaiheessa 53 000 euron rajaa voitaisiin korottaa 13 prosenttia eli 60 000 euroon ja vastaavasti 73 200 euron rajaa 80 180 euroon. Tuloporras olisi edelleen sama kuin nykyisin eli 1010 euroa. Tällöin lisämäärärahan tarve vuositason ollessa 10,3 miljoonaa euroa. Tällöin uusia opintorahan saajia tulisi noin 1 400 saajaa. Keskimääräinen korotus olisi 18–19-vuotiailla 122 euroa. Uusia asumislisän saajia arvioidaan olevan 1 100.

Tämän jälkeen tulojen huomioonottamisesta voitaisiin luopua kokonaan. Lisämäärärahan tarve olisi tällöin vielä 14,8 milj. euroa ja nykyistä korkeamman tuen saajia tulisi lisää 11 480 keskimääräisen korotuksen ollessa arviolta 143 euroa kuukaudessa.

Itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden vanhempien tulojen korotukset	Kohderyhmän koko	Keskimääräinen korotus	Kustannus (milj. euroa)
1. korotus 1.8.2014 (+30 %) 40 800 euron raja 53 000 61 000 euron raja 73 200	5 810	102 euroa/kk	8,3
2. korotus 1.8.2016 (+13 %) 53 000 euron raja 60 000 73 200 euron raja 80 180	2 500	122 euroa/kk	10,3
3. tulojen huomioonottamisesta luopuminen 1.8.2018	11 480	143 euroa/kk	14,8
<i>Yhteensä</i>	19 790		33,4

### Itsenäisesti asuvat 17-vuotiaat

17-vuotiaita tuen saajia on nykyisin noin 6 200. Jos oletetaan, että tulojen korottaminen ehdotetulla tavalla (53 000 alaraja ja 73 200 yläraja) seurauksena itsenäisesti asuvien tuen piirissä olevien määrä kasvaa ja uusia tuensaajia tulee arviolta 2 000, aiheutuu tästä lisämenoja arviolta 1 milj. euroa. Keskimääräinen korotus olisi tällöin noin 39,63 euroa. Jos tuloja nostettaisiin toisessa vaiheessa samalla tavalla kuin 18–19-vuotiailla itsenäisesti asuvilla, olisi lisämäärärahan tarve nykyisillä saajamäärillä 0,3 milj. euroa. Jos tulojen huomioonottamisesta luovuttaisiin kokonaan, olisi kolmannen vaiheen kustannus nykyisillä saajamäärillä arviolta 0,3 milj. euroa. Tuloharkinnan lieventäminen voisi lisätä halukkuutta itsenäiseen asumiseen 17-vuotiaiden keskuudessa enintään samalle tasolle kuin 18-vuotiaiden keskuudessa. Tämän arvion perusteella uusia tuen saajia voisi tulla lisäksi enintään 5 000, mikä lisäisi opintotukimenoja noin 5 milj. euroa. Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta luopuminen lisäisi siis opintotukimenoja 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien osalta enintään 7,6 milj. euroa.

### C. Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta luopuminen täysi-ikäisten opiskelijoiden osalta

Koulutukseen kannustamiseksi ja tuen riittävyyden parantamiseksi sekä eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi tulisi vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopua muualla kuin korkeakoulussa opiskelevien 18–19-vuotiaiden osalta. Vanhempien tulojen huomioonottamista voidaan pitää perusteltuna myönnettäessä tukea 17-vuotiaille vanhempien elatusvelvollisuuden vuoksi.

### **Itsenäisesti asuvien osalta**

Jos vanhempien tulojen huomioonottamisesta luovuttaisiin 18–19-vuotiaiden itsenäisesti asuvien osalta, lisäisi se opintotukimenoja arviolta 30–35 miljoonaa euroa, josta 18-vuotiaiden osuus olisi enintään 19,5 miljoonaa euroa ja 19-vuotiaiden osuus 15,5 miljoonaa euroa. Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta luopuminen parantaisi arviolta noin 27 000–29 000 opiskelijan tilannetta, joista tuen piirissä olevia on noin 19 800 ja uusia saajia arviolta 6 800–9 400. Uusien saajien määrässä on otettu huomioon käyttäytymisen muutosta siten, että itsenäisesti asuvien 18-vuotiaiden tukea saavien osuus voisi kasvaa jonkin verran. Keskimääräinen opintorahan korotus olisi tuen piirissä olevilla noin 114 euroa kuukaudessa. Uudet tuen piiriin tulijat saisivat täysimääräisen tuen.

### **Vanhempiensa luona asuvien osalta**

Jos vanhempien tulojen huomioonottamisesta luovuttaisiin 18–19-vuotiaiden vanhempiensa luona asuvien osalta, lisäisi se opintotukimenoja arviolta 11 miljoonaa euroa, josta 18-vuotiaiden osuus olisi enintään 9 miljoonaa euroa ja 19-vuotiaiden osalta 2 miljoonaa euroa.

Vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta olisi tarpeellinen tuen korottamiseksi vanhempien pienten tulojen perusteella senkin jälkeen, kun tuloilla ei olisi vähentävää vaikutusta täysi-ikäisen tukeen.

### **D. Vanhempien tulojen tarveharkintamallin muuttaminen portaittaisesta lineaarisesti**

Nykyiset vanhempien tulorajojen ”tuloportaat” ovat varsin korkeat. Portaittaisesti vähenevän etuuden ongelma on se, että yhden euron korotus tuloissa voi leikata kuukausittaista opintorahaa useita euroja. Esimerkiksi itsenäisesti asuvalla 19-vuotiaalla ensimmäisen portaan leikkaus pienentää opintorahaa noin 12 euroa kuukaudessa. Linearisessa mallissa leikkauksen määrä kasvaa lineaarisesti tulojen kasvaessa eikä siinä ole portaittaisia hypähdyksiä.

Tarveharkintaa voitaisiin oikeudenmukaistaa muuttamalla nykyinen portaittainen leikkuri prosenttiperusteiseksi, lineaarisesti leikkaantuvaksi. Prosenttileikkuri on käytössä useassa muussa etuudessa.

### **3.2.3 Pienten opintorahojen korottaminen**

Lapsilisän maksaminen päättyy täytettäessä 17 vuotta. Tämän jälkeen opiskelevan nuoren on mahdollista hakea opintorahaa. Yhdestä lapsesta maksettavan tarveharkinnattoman lapsilisän määrä on tällä hetkellä 104,19 euroa/kk. 17-vuotiaan vanhemman luona asuvan toisen asteen opiskelijan opintorahan perusmäärä on 38 euroa ja pienituloisuuden perusteella opintorahaa voidaan korottaa enintään 96 euroon. Pienimpiä opintorahojen perusmääriä tulisikin korottaa vähintään yhdestä lapsesta maksettavan lapsilisän tasolle, jotta yhteiskunnan opiskelevalle nuorelle maksama tuki ei merkittävästi heikkenisi lapsilisän maksamisen päätyttyä.

Pienimmät opintorahan perusmäärät voitaisiin nostaa yhdestä lapsesta maksettavan lapsilisän tasolle. Yhdestä lapsesta maksettava lapsilisa on 1.1.2012 lukien 104,19 euroa. Opintorahaa voitaisiin sen lisäksi korottaa vanhempien pienten tulojen perusteella. Toisen asteen ja korkea-asteen tuen perusteettoman eron poistamiseksi tulisi myös muita opintorahan määriä ja vähävaraiskorotuksia tarkistaa.

Itsenäisesti asuvan 17-vuotiaan toisen asteen opiskelijan tuki on niukka. Jos sen tasoa voitaisiin korottaa, paranisi tuen riittävyys ja koulutukseen kannustavuus. Se olisi tarpeellista

erityisesti niiden opiskelijoiden toimeentulon kannalta, jotka joutuvat muuttamaan opintojen vuoksi jo alaikäisinä pois kotipaikkakunnaltaan. Tuen enimmäismäärä olisi sama kuin itsenäisesti asuvilla täysi-ikäisillä, mutta vanhempien tulot otettaisiin edelleen huomioon.

Samassa yhteydessä olisi johdonmukaista korottaa myös niiden korkeakouluopiskelijoiden opintorahan perusmäärää, jotka asuvat vanhempiensa luona ja ovat 17–19-vuotiaita. Myös 17-vuotiaiden itsenäisesti asuvien korkeakouluopiskelijoiden opintorahan perusmäärää on tarpeen tarkistaa johdonmukaisuuden vuoksi, mutta tästä ei aiheudu juurikaan lisäkustannuksia, koska korkeakouluissa opiskelee vuosittain vain vähän 17-vuotiaita.

Ehdotus pienimpien opintorahojen korotuksesta sisältyi edelliseen toisen asteen opintotuen kehittämislinjauksia koskeneeseen muistioon (OKM 8/2010) (s. 39).

On myös esitetty, että lapsilisää ja opintotukea voitaisiin yhteen sovittaa siten, että alaikäiset kuuluisivat tarveharkinnattoman lapsilisän piiriin. Tällöin voitaisiin alaikäiselle opiskelijalle maksaa lapsilisän lisäksi tarveharkintaista opintotukea. Tämä malli ei kannustaisi koulutukseen yhtä voimakkaasti ja olisi kustannuksiltaan myös kalliimpi verrattuna opintotukimalliin. Lapsilisää ei makseta lapselle, vaan vanhemmille tai huoltajalle. Se on tarkoitettu lapsesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

### **Vaikutukset**

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- koulutukseen kannustavuus paranisi
- epäsuhta lapsilisään poistuisi

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- opiskelijoiden yhdenvertaisuus paranisi
- korkeammat opintorahat parantaisivat opiskelijan toimeentuloa ja mahdollisuuksia täysipainoiseen opiskeluun

Opintotuen toimeenpanoon

- ikään ja asumismuotoon perustuvia erilaisia tuen tasoja olisi vähemmän

Opintotukimenoihin

- edellyttäisi merkittäviä lisämäärärahoja

### **3.2.4 Opintolainan valtiontakaus täysi-ikäiselle opiskelijalle**

#### **Taloudellisen tarveharkinnan poistaminen**

Opintolainan valtiontakaus myönnetään pääsäännön mukaan vain opintorahaa saavalle opiskelijalle. Lisäksi lainatakaus voidaan tietyissä tilanteissa myöntää itsenäisesti asuvalla opiskelijalle, vaikka opiskelija ei olisikaan oikeutettu opintorahaan. Nämä poikkeussäännöt koskevat alle 17-vuotiaista eli lapsilisään oikeutettua opiskelijaa, joka vanhempien tulojen perusteella olisi muutoin oikeutettu opintorahaan sekä 18–19-vuotiaista itsenäisesti asuvaa opiskelijaa, jonka opintoraha on evätty vanhempien tulojen perusteella. Poikkeussäännöt eivät koske vanhemman luona asuvia opiskelijoita, joten nämä opiskelijat voivat saada lainatakauksen vain silloin, kun he ovat oikeutettuja opintorahaan. Oikeutta opintolainan valtiontakaukseen laajennettiin 1.8.2011 lukien siten, että lainatakaus myönnetään itsenäisesti asuvalla 18–19-vuotiaalle lukiolaiselle riippumatta vanhempien tuloista.

Lainatakaus-oikeutta voitaisiin laajentaa siten, että lainatakaus myönnettäisiin myös vanhempiensa luona asuville kaikille 18–19-vuotiaille opiskelijoille, jotka vanhempien tulojen

vuoksi eivät ole oikeutettuja opintorahaan. Vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa ei siis enää käytettäisi missään tilanteessa myönnettäessä lainatakausta täysi-ikäiselle opiskelijalle. Muutos parantaisi vanhemman luona asuvan opiskelijan toimeentuloa, mutta saattaisi lisätä lainan takaisinmaksuun liittyviä ongelmia ja valtion takausvastuumeinoja. Alle 18-vuotiaiden vanhempien luona asuvien lainatakausoikeutta ei laajennettaisi.

### **Vaikutukset**

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- opintolainan käyttö kasvaisi

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- lisäisi opiskelijan käyttövaroja
- lainatakauksella voisi rahoittaa esimerkiksi opiskeluun tarvittavia materiaaleja ja oppikirjoja

Opintotuen toimeenpanoon

- ei merkittäviä muutoksia

Opintotukimenoihin

- vähäisiä vaikutuksia valtion takausvastuumeinoihin pitemmällä aikavälillä

## **3.3 Toisen asteen tukiajan määrittelyjen selkeyttäminen**

Tukikuukauden laskentasääntö 18 päivän perusteella

Puolen kuukauden tuesta luopuminen

Lukiokoulutuksen lukuvuosittaisen tukiajan pidentäminen enintään yhdeksästä kuukaudesta kymmeneen kuukauteen

Opintotukilaisissa määritellyt lukuvuoden tukikuukausien laskentasäännöt ovat monimutkaisia ja opiskelijalle vaikeasti ymmärrettäviä. Opiskelija ei suoraan opintojen aloitus- tai päättymispäivän perusteella voi päätellä, onko hän oikeutettu opintotukeen opintojen alkamis- tai päättymiskuukaudelta, vaan hänen tulisi osata laskea tukikuukausien lukumäärä opintojen kokonaiskeston perusteella. Tukiajan laskentasääntöjen tulkinnassa on esiintynyt epäselvyyksiä myös opiskelukuukauden määritelmän sekä lukiokoulutuksen tukikuukausien kohdentamisen osalta.

Lukuvuoden tukikuukausien lukumäärän määrittelyä toisen asteen opinnoissa voitaisiin yhdenmukaistaa siten, että otettaisiin käyttöön yksi yhteinen laskentasääntö, joka koskisi kaikkia toisen asteen opintoja. Ammatillista peruskoulutusta koskevista poikkeussäännöistä ja puolen kuukauden tuesta voitaisiin samalla luopua. Tukioikeus perustuisi aina opiskeluaikaan kuuluvien päivien lukumäärään kalenterikuukaudessa. Kalenterikuukausi oikeuttaisi opintotukeen, jos siinä olisi vähintään 18 opiskeluaikaan kuuluvaa päivää.

Ehdotetut muutokset selkeyttäisivät lukuvuoden tukikuukausien laskentaa sekä opiskelijan että opintotuen toimeenpanon kannalta. Lisäksi ehdotettu säännös olisi yhteensopiva nykyisten opintotuen tarkistamista ja keskeyttämistä koskevien säännösten kanssa.

Lukio-opinnoissa opintotukea voidaan myöntää enintään yhdeksäksi tukikuukaudeksi ja. Lukio-opinnot saattavat kuitenkin alkaa syyslukukaudella jo elokuun alkupuolella, mutta yhdeksän kuukauden lukuvuosittainen tukiaika ei mahdollista tuen myöntämistä elokuusta toukokuuhun. Lukiokoulutuksen opiskelijat ovat näin ollen epätasa-arvoisessa asemassa muihin toiseen asteen opiskelijoihin verrattuna, sillä muissa toisen asteen opin-

noissa opintotukea voidaan myöntää päätoimisten opintojen ajalle ilman lukuvuoden tukikuukausien määrän rajoittamista.

Lukiokoulutuksen lukuvuosittaista opintotukiaikaa voitaisiin pidentää yhdeksästä tukikuukaudesta kymmeneen tukikuukauteen lukuvuodessa. Ehdotetun muutoksen jälkeen tukiaika vastaisi paremmin koulutuksen tosiasiallista kestoä. Lukiokoulutuksen tukiaika ei kuitenkaan kaavamaisesti olisi aina kymmenen tukikuukautta lukuvuodessa, vaan tukikuukausien lukumäärä määräytyisi kalenterikuukauden opiskelupäivien perusteella, kuten muissakin toisen asteen opinnoissa. Ehdotetun muutoksen jälkeen opintotukea voitaisiin myöntää elokuulle, jos opinnot alkavat siten, että elokuussa on 18 opiskeluaikaan kuuluvaa päivää.

### 3.4 Selvitystarpeita

Toisen asteen opiskelijoiden toimeentuloa on selvitetty kattavasti Kelan toimesta viimeksi vuonna 2007 tutkimuksessa Lukiolaisten ja ammatillista perustutkintoa suorittavien elämäntilanne ja toimeentulo (Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 87/2007, Hämäläinen, Juutilainen ja Hellsten). Tutkimuksen mukaan opiskelijoiden ikä, asumismuoto, vanhempien tulotaso sekä opintotukijärjestelmän tarveharkintaisuus ovat olennaisia toimeentuloon vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksen keskeisiä tuloksia olivat:

Lukiolaisten ja ammatillista tutkintoa suorittavien toimeentulo on niukkaa. Merkittävin tulonlähde on opintoraha ja asumislisä, jota täydensivät ansiotulot, muut etuudet ja muut tulonlähteet. Satunnaisesti tai säännöllisesti ansiotyössä kävi joka kolmas toisen asteen opiskelija.

Itsenäisesti asuvilla opiskelijoilla on eniten huolta taloudellisesta tilanteesta; vajaa puolet koki taloudellisen tilanteensa huonoksi tai hyvin huonoksi. Yli 90 prosenttia ilmoitti saavansa vanhemmilta säännöllistä tai satunnaista taloudellista tukea sekä suoraan rahallisena tukena että avustuksina asumiskuluissa ja laskujen maksussa.

Tutkimuksen mukaan koulutusväylän valinta korreloi voimakkaasti vanhempien sosioekonominen aseman kanssa. Ammatillista tutkintoa suorittavien vanhempien tulotaso ja koulutustaso on tutkimuksen mukaan alhaisempi kuin lukiolaisten vanhempien.

Toisen asteen opiskelijoiden toimeentuloa tulisi seurata ja tutkia säännöllisesti. Opintotuen kehittämisen kannalta hyödyllistä tutkimusteemoja olisivat esimerkiksi:

Ammatillista perustutkintoa ja lukion oppimäärää suorittavien opintopolut ja opintojen rahoitus (toimeentulon ja keskeyttämisen välinen suhde)

Opintojen keskeyttämisen syyt ja vaikutus työllisyyteen ja työuriin

Opintolainan takaisinmaksuongelmat

# 4 Korkea-asteen opintotuen kehittäminen

## 4.1 Korkea-asteen koulutus ja tavoitteet koulutuksen kehittämiseksi

### Korkeakoulututkintojen uudistuminen

Suomalaiset yliopistotutkinnot uudistuivat syksyllä 2005. Yliopistojen tutkinnoista tuli kaksiportaisia: opiskelijat suorittavat pääsääntöisesti ensin alemman korkeakoulututkinnon ja jatkavat sen jälkeen ylempään korkeakoulututkintoon. Tutkinnonuudistuksessa myös yliopistotutkintojen sisältöjä uudistettiin siten, että ne vastaavat paremmin tutkimuksen ja työelämän kehitystä.

Alempi korkeakoulututkinto on laajuudeltaan 180 opintopistettä. Sen tavoitteellinen suorittamisaika on kolme vuotta. Kuvataiteen kandidaatin tutkinnon laajuus on kuitenkin 210 opintopistettä, mikä vastaa kolmen ja puolen vuoden kokopäiväistä opiskelua.

Ylempi korkeakoulututkinto on yleensä 120 opintopisteen laajuinen, mikä vastaa kahden vuoden opiskelua alemman korkeakoulututkinnon jälkeen. Psykologian ja musiikin alalla tutkinnon laajuus on kuitenkin 150 opintopistettä, eläinlääketieteessä 180 opintopistettä. Sekä alemman että ylempään korkeakoulututkinnon tavoitteellinen suorittamisaika on viisi vuotta.

Lääketieteen ja hammaslääketieteen tutkinnot säilyivät yksiportaisina. Lääketieteessä suoritetaan edelleen suoraan ylempi korkeakoulututkinto (lääketieteen lisensiaatin tutkinto), jonka laajuus on yhteensä 360 opintopistettä (tavoitteellinen suorittamisaika 6 vuotta). Hammaslääketieteen lisensiaatin tutkinnon laajuus on 330 opintopistettä (tavoitteellinen suorittamisaika 5,5 lukuvuotta).

Yliopistot päättävät opiskelijaksi ottamisesta. Yliopisto voi ottaa opiskelijan suorittamaan sekä ylempää että alempaa korkeakoulututkintoa, pelkkää alempaa korkeakoulututkintoa tai pelkkää ylempää korkeakoulututkintoa. Yliopisto voi myös järjestää erillisen opiskelijavalinnan pelkkään ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan. Pääsääntöisesti opiskelija kuitenkin valitaan suorittamaan sekä alempaa että ylempää korkeakoulututkintoa, jolloin hän saa samalla oikeuden opiskella ylempään korkeakoulututkintoon asti. Alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen on mahdollista siirtyä työelämään tai hakeutua toiseen korkeakouluun suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa.

Ammattikorkeakoulujen tutkintorakennetta uudistettiin niin ikään vuonna 2005 vakinaistamalla ylempät ammattikorkeakoulututkinnot. Ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja edelsi vuosina 1.1.2002–31.7.2005 toteutettu määräaikainen ammattikorkeakoulun jatkotutkinnon

kokeilu. Ammattikorkeakoulututkinnot ovat säilyneet ammattikorkeakoulun perustutkintoina. Ne ovat yleensä laajuudeltaan 210–240 opintopistettä. Poikkeuksena kättilö (AMK), merikapteeni (AMK), merenkulkualan insinööri (AMK), muusikko (AMK) ja musiikkipedagogi (AMK)-tutkinnot ovat 270 opintopisteen laajuisia. Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot tarjoavat osalle ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista mahdollisuuden työelämässä hankitun kokemuksen jälkeen syventää ammatillista osaamistaan. Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot ovat laajuudeltaan 60–90 opintopistettä. Pääsyvaatimuksena ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin on ammattikorkeakoulututkinnon tai muun soveltuvan korkeakoulututkinnon lisäksi kolmen vuoden työkokemus.

Vuoden 2010 alusta lukien ammattikorkeakoulut ovat voineet järjestää maahanmuuttajille maksutonta koulutusta, jonka tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammattikorkeakouluopintoja varten. Koulutuksen laajuus on pääsääntöisesti 10–30 opintopistettä. Maahanmuuttajille suunnattu valmistava koulutus ei ole opintotukeen oikeuttavaa.

Korkeakouluissa otettiin tutkintorakenteiden uudistamisen yhteydessä käyttöön eurooppalainen opintosuoritusten mitoitus. Opintojen mitoituksen peruste on opintopiste. Yhden lukuvuoden opintojen suorittamiseen keskimäärin vaadittava 1 600 tunnin työpanos vastaa 60 opintopistettä.

#### **Toimenpiteet opintoaikojen lyhentämiseksi**

Tutkinnonuudistuksen yksi tavoite oli myös tutkintoaikojen lyhentäminen. Yliopistolakia muutettiin 1.8.2005 lukien siten, että tutkinnoille asetettiin tavoitteelliset suorittamisajat ja opinto-oikeutta rajoitettiin lukuvuonna 2005–2006 opintonsa aloittaneista opiskelijoista lähtien. Sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinnot viimeistään kahta vuotta niiden yhteenlaskettua tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa. Pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinto viimeistään yhtä vuotta sen tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa. Pelkästään ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinto viimeistään kahta vuotta sen tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa. Tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa poissaoloa, joka johtuu vapaaehtoisen asepalveluksen tai maanpuolustusvelvollisuuden suorittamisesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitämisestä. Tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa muuta enintään neljän lukukauden pituista poissaoloa, jonka ajaksi opiskelija on ilmoittautunut poissa olevaksi. Opiskelijan katsotaan aloittavan tutkinnon suorittamisen siitä ajankohdasta, jolloin opiskelija vastaanottaa opiskelupaikan yliopistossa.

Yliopisto myöntää hakemuksesta opiskelijalle, joka ei ole suorittanut opintojaan säädettyssä ajassa, lisääaikaa opintojen loppuun saattamiseksi, jos opiskelija esittää tavoitteellisen ja toteuttamiskelpoisen suunnitelman opintojen saattamiseksi loppuun. Suunnitelmassa opiskelijan tulee yksilöidä suoritettavat opinnot ja aikataulu tutkinnon loppuun saattamiselle. Opiskeluoikeutta jatketaan, jos opiskelijalla huomioon ottaen hänen voimassa olevien ja puuttuvien opintosuoritustensa määrä ja laajuus sekä aikaisemmat päätökset lisäajan myöntämisestä, on mahdollisuus saattaa opintonsa loppuun kohtuullisessa ajassa. Yliopiston tulee lisäaikaa myöntäessään ottaa huomioon opiskelijan elämäntilanne. Opiskelija voi menettää opiskeluoikeutensa, jos hän ei ole suorittanut opintojaan lisäajan jälkeen tai jos hänelle ei ole myönnetty lisäaikaa.

Ammattikorkeakouluissa opiskeluoikeus on jo aiemmin ollut rajattu siten, että kokopäiväopiskelija on suoritettava ammattikorkeakoulututkintoon johtavat opinnot viimeis-



tään yhtä vuotta niiden laajuutta pitemmässä ajassa. Opiskelija voi olla tekemänsä poissaoloilmoituksen perusteella poissa yhteensä kahden lukuvuoden ajan. Tätä aikaa ei lasketa opintojen enimmäisaikaan. Opiskelija, joka ei ole suorittanut opintojaan säädettyssä ajassa, menettää opiskeluoikeutensa, jollei ammattikorkeakoulu erityisestä syystä myönnä hänelle lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseen.

Yliopistojen tutkinnonuudistuksen yhteydessä opetusministeriö tuki yliopistoissa toteutettua opetussuunnitelmien uudistamista sekä opintojen kuormittavuuden arviointia valtakunnallisen Walmiiksi Wiidessä Wuodessa -hankkeen kautta. Lisäksi ESR-ohjelmakaudella 2007–2013 on tuettu koulutuksesta työelämään siirtymistä useilla valtakunnallisilla hankkeilla, joissa on mm. kehitetty korkeakoulujen ohjausta ja työelämäyhteyksiä tavoitteena parantaa koulutuksen työelämävastaavuutta ja nopeuttaa korkeakoulutettujen siirtymistä tutkinnon suorittamisen jälkeen työelämään.

Ministeriön asettama työryhmä selvitti vuonna 2010, miten nuorten siirtymistä toiselta asteelta korkeakouluopintoihin ja sieltä työelämään voidaan nopeuttaa (OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11) Työryhmän esitykset liittyivät mm. opiskelijavalintojen, opinto-ohjauksen ja uraohjauksen kehittämiseen sekä rahoitus- ja säädösohjaukseen. Korkeakoulujen opiskelijavalintoja uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti vuosina 2011–2014. Korkeakouluopintoihin pääsyä sujuvoitetaan ja opiskelijavalinnan päävalinnat varataan hakijoille, joilla ei ole aiempaa vastaavan tasoista tutkintoa tai opiskeluoikeutta. Samanaikaisesti kehitetään korkeakoulujen sähköistä haku- ja valintajärjestelmää. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja ollaan uudistamassa tukemaan toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Rahoitusmallit ottavat huomioon mm. suoritettut tutkinnot ja vähintään 55 opintopistettä vuodessa suorittaneiden opiskelijoiden määrän. Yliopistojen uusi rahoitusmalli otetaan käyttöön vuonna 2013 ja ammattikorkeakoulujen vuonna 2014.

## 4.2 Tukiajan rajaamisen vaihtoehtoja

### 4.2.1 Tutkintokohtaisen tukiajan sitominen lukuvuosien määrään

Nykyisin tutkintokohtaista tukiaikaa rajoitetaan tukikuukausien enimmäismäärällä. Tutkinnon suorittamisen aloittava opiskelija saa käyttöönsä tietyn määrän tukikuukausia, jotka hän voi käyttää opiskeluoikeusajan puitteissa milloin tahansa. Opintojen edistymistä ja opintotuen käyttöä seurataan siten, että lukuvuosittain käytettyjä tukikuukausia kohden opiskelijalla tulee olla tietty määrä opintosuorituksia, jotta tuen maksamista voidaan jatkaa. Opintojen edistymisen seuranta ei kuitenkaan varmistakaan sitä, että tutkinto tulisi suoritetuksi tietyssä määräajassa, jos opiskelija ei käytä säännöllisesti opintotukea.

Opintotukea saavaa opiskelijaa voitaisiin kannustaa tavoitteelliseen opiskeluun ja tavoiteajassa valmistumiseen siten, että oikeus käyttää tukikuukausia sidottaisiin tiettyyn lukuvuosimäärään. Opiskelija voisi edelleen käyttää opintotukikuukausia näiden lukuvuosien aikana joustavasti. Lukuvuosimäärän määrittämiseen on käytettävissä erilaisia vaihtoehtoja. Tuettavien lukuvuosien määrä voisi olla esimerkiksi:

- nykyinen säännönmukainen tukiaika (tutkinnon laajuus + yksi lukuvuosi)
- kaavamaisesti tutkinnon tavoiteaika + 2 lukuvuotta kaikilla
- suhteutettu tutkinnon laajuuteen (esim. alempi+ylempi korkeakoulututkinto: tutkinnon laajuus ja kaksi lukuvuotta; pelkkä alempi/pelkkä ylempi/ammattikorkeakoulututkinto: tutkinnon laajuus ja yksi lukuvuosi tai alempi+ylempi korkeakoulututkinto: tutkinnon laajuus

ja yksi lukuvuotta; pelkkä alempi/pelkkä ylempi/ammattikorkeakoulututkinto:  
tutkinnon laajuus ja yksi lukukausi

### **Malliin liittyviä ratkaistavia kysymyksiä**

- Mitkä lukuvuodet otettaisiin huomioon (esim. poissaolevaksi ilmoittautuminen; lukuvuodet, jolloin ei nostettu opintotukea)?
- Millä perusteilla "opintotukilukuvuosi" tulee käytetyksi (esim. jo yhden tukikuukauden käyttämisellä)?
- Miten opintojen keskeyttäminen ja uusien opintojen aloittaminen vaikuttaa?
- Tulisiko opintotukeen oikeuttavaa aikaa pidentää erityisten syiden perusteella?

Nykyisin opintojen edistymisen seurannassa hyväksyttäväksi syiksi katsotaan opiskelijan oma tai lähiomaisen sairaus, opiskelijan muu vaikea elämäntilanne tai muu tilapäisesti vaikuttanut erityinen syy. Tutkintokohtaista enimmäistukiaikaa voidaan pidentää, jos opinnot ovat viivästyneet sairauden tai muun erityisen painavan syyn vuoksi. Opintolain vähennyksen myöntämisessä pidennysperusteina huomioidaan varusmiespalveluksen suorittaminen, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaat sekä opiskelijan oma sairaus.

Lukuvuosimäärän määrittelyssä tulee ottaa huomioon myös yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaiset opiskeluaikaa koskevat rajaukset. Lukuvuosimäärän tulee olla näitä rajoituksia tiukempi, jotta sillä pystytään vaikuttamaan nopeuttavasti opintojen suorittamiseen.

Yliopistolain 41 §:n mukaan sekä alempaa että ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinnot viimeistään kahta vuotta niiden yhteenlaskettua tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa. Pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinto viimeistään yhtä vuotta sen tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa. Pelkästään ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla puolestaan on oikeus suorittaa tutkinto viimeistään kahta vuotta sen tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa.

Tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa poissaoloa, joka johtuu vapaaehtoisen asepalveluksen tai maanpuolustusvelvollisuuden suorittamisesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitämisestä. Tutkinnon suorittamisaikaan ei myöskään lasketa muuta enintään neljän lukukauden pituista poissaoloa, jonka ajaksi opiskelija on ilmoittautunut poissa olevaksi.

Yliopistolain 42 §:n mukaisesti opiskeluoikeutta voidaan opiskelijan hakemuksesta jatkaa, jos opiskelijalla on mahdollisuus saattaa opintonsa loppuun kohtuullisessa ajassa ja opiskelija esittää tavoitteellisen ja toteuttamiskelpoisen suunnitelman opintojen saattamiseksi loppuun.

Myös ammattikorkeakouluopinnoissa opiskeluaikaa on rajattu. Ammattikorkeakoululain 24 §:n mukaan kokopäiväopiskelijan on suoritettava ammattikorkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto viimeistään yhtä vuotta tutkinnon laajuutta pidemmässä ajassa. Opiskelija voi tekemänsä poissaoloilmoituksen perusteella olla poissa yhteensä kahden lukuvuoden ajan. Tätä aikaa ei lasketa opintojen enimmäisaikaan. Ammattikorkeakoululain 25 §:n mukaan opiskelija, joka ei ole suorittanut opintojaan edellä määritellyssä ajassa, menettää opiskeluoikeutensa, jollei ammattikorkeakoulu erityisestä syystä myönnä hänelle lisääaikaa opintojen loppuun saattamiseen.

Päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi onkin arvioitava, tuottaisiko opintotukioikeuden rajaaminen lukuvuosien määrään sellaisia vaikutuksia, joita ei voida riittävästi saavuttaa jo voimassa olevalla opiskeluoikeuden rajausta koskevalla sääntelyllä.

### **Malli voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti**

Tukeen oikeuttava aika olisi tutkinnon tavoiteaika lisättynä yhdellä lukuvuodella (=kahdella lukukaudella). Tukeen oikeuttava aika lukuvuosissa vastaisi näin ollen opintotukilain 7 §:ssä määriteltyä tutkintokohtaista tukiaikaa.

Tukeen oikeuttavan vuosimäärän laskenta alkaa opiskelupaikan vastaanottamisesta ja läsnä olevaksi ilmoittautumisesta, vaikka opiskelija ei heti ensimmäisenä opiskeluvuotena nostaisikaan opintotukea.

Poissaololukukausia ei laskettaisi mukaan tukeen oikeuttavaan vuosimäärään. Tämä on perusteltua, koska muutoin pidempi keskeytys opinnoissa saattaisi johtaa siihen, että kerran korkeakouluopinnot aloittaneella ja opinnoissaan taukoa pitäneellä opiskelijalla ei olisi lukuvuosien kulumisen vuoksi mahdollisuutta saada enää opintotukea. Opintotukioikeuden puuttuminen heikentäisi tällaisten henkilöiden hakeutumista uudelleen koulutuksen piiriin ja tutkinnon suorittamista.

Opintoalan vaihto ei pidentäisi tutkinnon suorittamiseen käytettävissä olevaa tukeen oikeuttavaa vuosimäärää, vaan käytetyt tukivuodet (lukukaudet) vähennettäisiin uusiin opintoihin myönnettävästä vuosimäärästä. Jos opiskelija on suorittanut tutkinnon ja aloittaa uudet opinnot, tukeen oikeuttava vuosimäärä määriteltäisiin uusien opintojen perusteella eikä aiemmin käytettyjä tukivuotia huomioitaisi. Käytettyjen tukivuosien huomioon ottamisessa käytettäisiin siis samoja periaatteita kuin aiemmin käytettyjen tukivuokausien huomioon ottamisessa. Vaihtoehtoisesti tukeen oikeuttavan ajan laskeminen voitaisiin aloittaa aina alusta, kun opiskelija aloittaa uudet opinnot.

Tukeen oikeuttavan ajan pidennys huomioitaisiin kaavamaisesti. Tukeen oikeuttavassa vuosimäärässä ei huomioitaisi niitä lukukausia, joiden aikana opiskelija on vähintään yhden kuukauden ajan varusmiespalveluksessa, naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa tai siviilipalveluksessa tai on saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa taikka sairauden perusteella sairauspäivärahaa tai työkyvyttömyyseläkettä (pidennysperusteet vastaavat opintolainavähennyksen/hyvityksen pidennysperusteita). Edellä mainitut olosuhteet huomioitaisiin vuosimäärää pidentävinä kuitenkin vain silloin, jos opiskelija on ollut läsnä oleva opiskelija kyseisen lukukauden aikana.

Jos opiskelijalle on myönnetty harkinnanvaraista enimmäistukiajan pidennystä opintotukilain 7 a §:n mukaisesti, tukeen oikeuttavaa vuosimäärää pidennettäisiin lisäksi yhdellä lukukaudella, jos harkinnanvaraista pidennystä on myönnetty 1–4 tukikuukautta ja yhdellä lukuvuodella, jos harkinnanvaraista pidennystä on myönnetty 5–9 tukikuukautta.

### **Esimerkkejä**

- 1 Opiskelija ottaa opiskelupaikan vastaan 1.8.2014 (300 op:n tutkinto).  
Opiskelija voi käyttää opintotukea 6 lukuvuotta.
- 2 Opiskelija ottaa opiskelupaikan vastaan 1.8.2014 (300 op:n tutkinto) ja vaihtaa opiskelualaa (240 op:n tutkinto) 1.8.2015 lukien. Uusiin opintoihin opiskelija voi käyttää tukea vielä 4 lukuvuotta (vähennetään yksi käytetty tukivuosi).

- 3 Opiskelija ottaa opiskelupaikan vastaan 1.8.2014 (300 op:n tutkinto) ja suorittaa alemman korkeakoulututkinnon 31.5.2017. Tämän jälkeen opiskelija ottaa vastaan opiskelupaikan maisteriohjelmassa 1.8.2018 (120 op:n tutkinto). Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen opiskelija voi käyttää opintotukea vielä 3 lukuvuotta.
- 4 Opiskelija ottaa opiskelupaikan vastaan 1.8.2014 ja keskeyttää opinnot 31.7.2015. Tämän jälkeen opiskelija ei ilmoittaudu läsnä olevaksi opiskelijaksi näissä opinnoissa. Opiskelija aloittaa uudet opinnot 1.8.2017 (240 op:n tutkinto). Uusiin opintoihin opiskelija voi käyttää opintotukea vielä 4 vuoden ajan (vähennetään yksi käytetty tukivuosi).
- 5 Opiskelija ottaa opiskelupaikan vastaan 1.8.2014 (240 op:n tutkinto). Tukeen oikeuttava aika päättyisi 31.7.2019. Opiskelija on kuitenkin ollut ajalla 1.10.2016–31.7.2017 vanhempainvapaalla, jonka perusteella tukeen oikeuttavaa aikaa pidennetään kahdella lukukaudella eli 31.7.2020 asti.

### Vaikutukset

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- ohjaisi opiskelijaa käyttämään opintotukea säännönmukaisemmin ja edistäisi tutkinnon suorittamista tavoiteajassa
- osittain päällekkäistä sääntelyä yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisten opiskeluaikojen rajausten kanssa

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- parantaisi opiskelijan toimeentuloa opiskeluaikana, jos syntyvät säästöt ohjataan opintorahan/asumislisän korotuksiin
- vähentäisi mahdollisuutta opintojen ja työssäkäynnin joustavaan vuorotteluun ja opintotuen joustavaan käyttöön

Opintotuen toimeenpanoon

- monimutkaistaisi järjestelmää ja lisäisi toimeenpanotyötä (esim. pidennysperusteiden tutkiminen)
- ei vaikuttaisi opintotuen kaksiportaiseen myöntöön eikä opiskelijan omien tulojen perusteella tehtävään tarveharkintaan

Opintotukimenoihin

- mahdollistaisi opintotukimäärärahojen uudelleen kohdentamisen

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		-1	-7,8	-16	-16	-16

Jos tuen maksamisen rajauksen vuoksi arviolta 8 000 opiskelijaa käyttäisi keskimäärin 5 tukikuukautta vähemmän opintotukea, vähenisivät opintotukimenot vuositasolla yhteensä 16 milj. euroa. Arvio perustuu siihen, että tuen myöntämisen rajaaminen lukuvuosien määrään muuttaa opiskelijoiden käyttäytymistä. Kelan rekisteritietojen perusteella noin 19 prosenttia (3 400) vuosittain aloittavista ja tukea käyttävistä ammattikorkeakouluopiskelijoista käyttää opintotukea vielä viiden vuoden jälkeen opintojensa aloittamisesta. Yliopistossa vuosittain aloittavista ja tukea käyttävistä käyttää opintotukea vielä kuuden vuoden jälkeen opintojen aloittamisesta 40 prosenttia (6 400).

#### 4.2.2 Tutkintokohtaisen tukiajan lyhentäminen

Opintotukiaika korkeakoulututkinnon suorittamista varten määräytyy tutkinnon laajuuden perusteella (9 kk/lukuvuosi) lisätynä 10 kuukaudella. Jos opiskelija on valittu suorittamaan sekä ylempi että alempi korkeakoulututkinto, tukiaika määräytyy tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella. Alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten tarkoitettu tutkintokohtainen enimmäisaika on 55–64 kuukautta. Jos opiskelija alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen siirtyy suorittamaan erillistä ylempää korkeakoulututkintoa esimerkiksi maisteriohjelmassa, opintotukiaika ylempää korkeakoulututkintoa varten määritellään erikseen edellä kerrotulla tavalla. Ammattikorkeakoulututkinnoissa tutkintokohtainen tukiaika on 37–51 kuukautta. Enimmäistukiajat ovat siis mitoitettu siten, että tuki riittää opintojen tavoitteelliselle suorittamisajalle ja lisäksi yhdelle lukuvuodelle.

Nykyisen kaavamaisen tukiajan mitoituksen vuoksi pelkän erillisen alemman tai ylempään korkeakoulututkinnon ja ammattikorkeakoulututkinnon tai ylempään ammattikorkeakoulututkinnon tukiaika on suhteessa opintojen laajuuteen pitempi kuin ja alemman ja ylempään korkeakoulututkinnon yhteenlaskettu tukiaika. Tämä voi tarpeettomasti pitkittää opintoihin käytettyä aikaa.

Nykyinen tukiajan määrittely ei ole opiskelijoiden kannalta kaikissa tilanteissa yhdenvertainen, sillä se riippuu osittain opiskelijavalinnassa noudatettavista menettelyistä. Jos opiskelija on valittu suorittamaan sekä alempaa että ylempää korkeakoulututkintoa, näiden tutkintojen enimmäistukiaika määräytyy tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella (300 op = 55 kk). Kaksiportaisen myöntämismallin mukaisesti opiskelija voi käyttää alemman korkeakoulututkinnon (180 op) suorittamiseen enintään 37 tukikuukautta, jonka jälkeen ylempään korkeakoulututkinnon (120 op) suorittamiseen on käytettävissä enintään 18 tukikuukautta.

Hallituksen korkeakoulupoliittisen linjauksen mukaisesti korkeakouluopiskelijat otetaan pääsääntöisesti suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa. Opiskelija voi kuitenkin alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen uuden opiskelijavalinnan kautta aloittaa erillisen ylempään korkeakoulututkinnon (120 op), kuten maisteriohjelman suorittamisen, jolloin hän saa käyttöönsä uudelleen täydet tutkintokohtaiset tukikuukaudet eli 28 tukikuukautta. Opintotukilain mukainen tutkintokohtainen tukiaika ei perustu tällöin tutkintojen yhteenlaskettuun laajuuteen, vaan se määritellään erikseen kummankin tutkinnon laajuuden perusteella, jolloin tosiasiallinen enimmäistukiaika yhteensä 300 opintopisteen opinnoille saattaa olla 65 tukikuukautta.

Tutkintokohtaista tukiaikaa voitaisiin lyhentää vähentämällä tukikuukausien määrää suhteuttamalla tutkintokohtainen tukiaika nykyistä paremmin tutkinnon laajuuteen. Tutkintokohtaista tukiaikaa voitaisiin lyhentää kaavamaisesti siten, että tavoiteajan mukaisen tukiajan ylittävälle ajalle tukea myönnettäisiin nykyisen 10 kuukauden sijaan vain 5 tukikuukautta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ammattikorkeakoulututkintojen sekä pelkän alemman tai ylempään korkeakoulututkinnon tutkintokohtainen tukiaika lyhenisi viidellä kuukaudella.

Ylempään ja alemman korkeakoulututkinnon yhteenlaskettu tukiaika olisi perusteltua säilyttää ennallaan (esim. 55 kk). Nykytila voitaisiin säilyttää myös siten, että opiskelijavalinnassa alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittamaan otettu opiskelija voisi käyttää yhteensä 10 tukikuukauden jouston jo alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen aikana. Tämä on perusteltua, koska alemman ja ylempään korkeakoulututkinnon suorittamisen raja ei yleensä ole siten ehdoton, että maisteritutkintoon kuuluvia opintoja ei voitaisi suorittaa jo alemman tutkinnon aikana. Tukikuukausien lukumäärä olisi perus-

teltua säilyttää ennallaan myös sellaisessa koulutuksessa, johon ei kuulu erillistä alempaa korkeakoulututkintoa (esim. lääketiede).

Tukiaikamallin tulisi kuitenkin olla sellainen, että alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseksi käytetyt kuukaudet otettaisiin yhtäläisesti huomioon kaikissa tilanteissa. Alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittavan opiskelijan yhteenlasketun opintotukiajan tulisi määräytyä yhtäläisin perustein siitä riippumatta, jatkaako opiskelija alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen opintojaan ylempään korkeakoulututkintoon alkuperäisen opiskeluoikeuden mukaisesti, siirtyykö hän suorittamaan opintoja erillisessä maisteriohjelmassa tai onko opiskelija opiskelijavalinnassa valittu suorittamaan ensin vain alempi korkeakoulututkinto.

Tutkintokohtaista tukiaikaa lyhentämällä voitaisiin rajata opintoihin käytettyä aikaa. Tutkintokohtaisen tukiajan yhtenäistäminen asettaisi myös erilaiset opintopolut yhtäläiseen asemaan enimmäistukioikeuden määrittelyssä.

### Vaikutukset

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- tutkintokohtaiset tukiajat vastaisivat nykyistä paremmin tutkintojen tavoitteellista suorittamisaikaa ja laajuutta
- lyhentäisi opintoihin käytettävissä olevaa tukiaikaa ja näin ollen myös opiskeluaikaa

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- parantaisi opiskelijan toimeentuloa opiskeluaikana, jos syntyvät säästöt ohjataan opintorahan/asumislisän korotuksiin
- vähentäisi suurella osalla opiskelijoista käytettävissä olevien opintotukikuukausien lukumäärää
- tukiaika määräytyisi yhtäläisin perustein riippumatta korkeakoulun opiskelijavalintamenettelyistä tai opiskelijan opintopoluista

Opintotuen toimeenpanoon

- tukiajan laskentasäännöt monimutkaistuisivat (käytössä useita enimmäistukiaikoja opintonsa eri vuosina aloittaneilla)

Opintotukimenoihin

- vähentäisi käytettyjä tukikuukausia ja opintotukimenoja, mikä mahdollistaisi opintotukimäärärahojen uudelleen kohdentamisen

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	-0,5	-2	-5	-9	-11	-13

Jos arviolta 10 000 korkeakouluopiskelijan tutkintokohtainen tukiaika lyhenisi keskimäärin kolme kuukautta, vähentäisi se opintotukimenoja muutaman vuoden siirtymäajan jälkeen enintään 13 miljoonaa euroa, josta opintorahamenojen osuus olisi 8,9 milj. euroa ja asumislisämenojen osuus 4,2 milj. euroa. Arvio opiskelijamäärästä perustuu siihen, että tukiaika lyhenisi keskimäärin kolme kuukautta 35 prosentilla ammattikorkeakoulututkintoa suorittavista ja muutamalla sadalla muulla korkeakouluopiskelijalla, jotka opiskelevat erillisessä maisteriohjelmassa tai suorittavat pelkkää alempaa korkeakoulututkintoa. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaja käyttää tilastojen mukaan tutkinnon suorittamiseen keskimäärin 45 tukikuukautta.

### 4.2.3 Korkeakouluopintoihin käytettävissä olevan enimmäistukiajan leikkaaminen

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettu opintotuen enimmäisaika on 70 tukikuukautta. Opiskelijalla voi olla käytettävissään tutkinnon suorittamisen jälkeen muihin korkeakouluopintoihin tukikuukausia määrä, joka saadaan vähentämällä käytetyt tukikuukaudet 70 tukikuukauden enimmäisajasta. Opintotuen enimmäisaikaa lyhentämällä voitaisiin rajata opintoihin käytettävää aikaa. Enimmäisaikaa voitaisiin leikata kuudella kuukaudella, eli 64 kuukauteen. Tällöin esimerkiksi 55 tukikuukautta ylempään korkeakoulututkintoon käyttänyt henkilö voisi saada muihin korkeakouluopintoihin 15 tukikuukauden sijaan 9 tukikuukautta eli yhden tyypillisen lukuvuoden opintojen ajalle. Korkeakoulututkinnon suorittaneella aikuisopiskelijalla on käytettävänä myös muita tukimuotoja.

#### Vaikutukset

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- tuen käyttöasteeseen vain vähäisiä vaikutuksia
- ei vaikutusta tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- kohdentuu jo yhden tutkinnon opintotuella rahoittaneisiin, joiden käytettävissä usein myös muita opintojen rahoitusmuotoja (esim. aikuiskoulutustuki)
- voi rajoittaa täydentävien korkeakouluopintojen suorittamista, koska käytettävien tukikuukausien määrä vähenee

Opintotuen toimeenpanoon

- tukiajan laskentasäännöt monimutkaistuisivat hieman

Opintotukimenoihin

- mahdollistaisi opintotukimäärärahojen uudelleenkohdentamisen

#### Valtiontaloudelliset vaikutukset

Enimmäistukiajan leikkaus vähentäisi opintotukimenoja muutaman vuoden viiveellä noin 2,2 milj. euroa. Säästö syntyy siitä, että noin 800 korkeakouluopiskelijaa käyttäisi kuusi tukikuukautta vähemmän. Opintorahamenot vähenisivät noin 1,4 milj. euroa ja asumislisämenot noin 0,8 milj. euroa.

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
			-0,5	-1	-1,5	-2,2

## 4.3 Rahamuotoisen tuen kohdentamismallit

### 4.3.1 Opintorahapainotteinen tuki opintojen alussa

Tämän mallin mukaan korkeakouluopiskelijan opintotuki olisi opintojen alussa opintorahapainotteista ja muuttuisi opintojen lopussa lainapainotteiseksi. Opintoraha voisi olla esimerkiksi kahtena ensimmäisenä lukuvuonna (18 kk) korkeampi, jonka jälkeen tuki muuttuisi lainapainotteisemmaksi. Opintorahapainotteisen tai lainapainotteisen jakson pituus voisi myös vaihdella tutkinnon laajuuden mukaisesti.

Opintorahapainotteisuudessa täytyy ottaa huomioon myös tuen myöntämisen erityispiirteet kaksiporraisessa tutkintorakenteessa. Opintorahapainotteisuus voisi määräytyä kaksiporraisesta tutkintorakenteesta siten, että opintoraha olisi korkeampi esim. enintään 27 kuukautta eli alemman korkeakoulututkinnon tavoitesuoritusajan, jonka jälkeen tuki muuttuisi lainapainotteisemmaksi. Vaihtoehtoisesti kaksiporainen tukiaika voitaisiin ottaa huomioon myös siten, että yhtä ylempää korkeakoulututkintoa varten olisi kaksi kaksiporaisista tukiaikaa eli opintorahapainotteinen ja lainapainotteinen jakso erikseen alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten. Pelkkiä alempia tai ylempiä korkeakoulututkintoja sekä ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä korkeakoulututkintoja varten määriteltäisiin vastaavasti yksi kaksiporainen tukiaika.

Asumislisä myönnettäisiin kaikissa vaihtoehtoissa normaalimääräisenä ja rahamuotoisena.

Selvitysten mukaan opiskelijan toimentulovaje on suurinta opintojen keskivaiheessa. Tämän tiedon perusteella opintorahan porrastusmalli voisi vaihtoehtoisesti olla myös sellainen, että opintotuki olisi opintorahapainotteinen opintojen keskivaiheessa.

#### Esimerkki 1. Itsenäisesti asuva täysi-ikäinen ylempään korkeakoulututkinnon suorittaja

	Uusi tuki		Tuki nyt
	18/27 kk	lopun kuukaudet	
Opintotuki	18/27 kk	lopun kuukaudet	55 kk
opintoraha	400	100/200	298
laina	300	600/500	300
<i>yhteensä</i>	700	700	598
asumislisä	201	201	201
<i>Yhteensä</i>	901	901	799
lainan osuus	33 %	67 % -55 %	37,5 %

- opintoraha olisi aluksi noin 100 euroa korkeampi kuin nyt, mutta myöhemmin vastaavasti pienempi, opintolainan valtiontakauksen määrä olisi aluksi sama kuin nyt, mutta myöhemmin korkeampi kuin nyt
- tuen kokonaistaso nousisi 13 % (100 euroa/kk)

Mallin kannustavuus perustuisi siihen, että korkeamman opintorahan turvin opiskelija voisi keskittyä opintojen alussa nykyistä päätoimisempaan opiskeluun ja vähentää toimentulon turvaamisen kannalta välttämätöntä työtekoa. Korkeampi opintoraha voisi myös nopeuttaa tutkinnon suorittamista, jos opiskelijan tavoitteena olisi edistyä opinnoissaan mahdollisimman pitkälle korkeamman opintorahakauden aikana.

#### Vaikutukset

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- mahdollistaisi päätoimisen opintoihin keskittymisen opintojen alussa
- lisäisi työssäkäyntiä opintojen lopussa, mikä vaikeuttaa päätoimista opiskelua ja tutkinnon suorittamista määräajassa
- kasvattaisi opintotuen käyttöastetta opintojen alussa ja vähentäisi opintotuen käyttöastetta opintojen lopussa
- tieto opintorahan määrän pienemisestä kannustaisi edistymään opinnoissa mahdollisimman nopeasti korkeamman opintorahakauden aikana
- saattaisi heikentää opintojen läpäisyastetta, jos ripeästäkin opiskelevilla opintoraha pienenesi kesken opintojen



- alkuvaiheen opintorahan tulisi olla merkittävästi nykyistä korkeampi, jotta se olisi "kilpailukykyinen" työtulojen kanssa

#### Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- turvaisi nykyistä paremmin opiskelijan toimeentuloa ja vähentäisi tarvetta koulutusta vastaamattomien töiden tekemiseen toimeentulon turvaamiseksi opintojen alussa
- heikentäisi opiskelijoiden toimeentuloa opintojen loppuvaiheessa
- kaavamainen toteutusvaihtoehto (esim. 18 kk korkeampaa opintorahaa) suosisi alempaa korkeakoulututkintoa ja ammattikorkeakoulututkintoa suorittavia opiskelijoita, jotka olisivat tutkinnon suorittamisaikaan suhteutettuna kauemmin oikeutettuja korkeampaan opintorahaan kuin ylempään korkeakoulututkintoon tähtäävät opiskelijat
- negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti opintoalan vaihtajiin ja opintojen edistymisen kanssa vaikeuksiin joutuneisiin opiskelijoihin
- rahallinen palkkio kohdistuisi suurelta osin sellaisiin opiskelijoihin, jotka muutoinkin opiskelevat nopeasti
- lisäisi korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintotuen tasoeroa entisestään

#### Opintotuen toimeenpanoon

- monimutkainen ja työläs
- jos mallissa otetaan huomioon kaksiportainen tutkintorakenne ja eri laajuiset tutkinnot, järjestelmä olisi huomattavasti nykyistä järjestelmää monimutkaisempi

#### Opintotukimenoihin

- mahdollistaa määrärahojen uudelleen kohdistamisen
- edellyttäisi aluksi merkittäviä määrärahalisäyksiä

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

Mallin käyttöönotto lisäisi alussa huomattavasti opintotukimenoja. Enimmillään kustannukset olisivat käyttöönotosta kolmantena vuotena (noin 50 milj. euroa), jonka jälkeen tukimenot alkaisivat vähitellen vähentyä. Jos 100 euroa korkeampaa opintorahaa myönnettäisiin 27 kuukautta, pitäisi laskelmien mukaan opintorahaa leikata tämän jälkeen lähes 230 euroa (eli opintoraha olisi noin 70 e/kk), jotta malli olisi pidemmän päälle kustannusneutraali. Tällöin menot olisivat kolmantena vuonna yli 80 milj. euroa.

**Malli 18 kk opintorahapainotteinen, loput kuukaudet lainapainotteisia, AMK+YO kustannusvaikutus yhteensä (milj. euroa)**

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
15,2	49,4	53,2	19	1,6	-11	-11

#### 4.3.2 Opintorahapainotteinen tuki tavoiteajalle

Rahamuotoisen ja lainamuotoisen tuen määrää voitaisiin kohdentaa siten, että opintorahan saaminen rajattaisiin tutkinnon tavoiteajan perusteella määräytyvälle tukiajalle. Tämän jälkeen opiskelija voisi saada lainatakauksen ja asumislisää vielä 10 tukikuukaudelle. Opintorahaoikeuden päättymisen jälkeen valtiontakauksen määrä olisi kaksinkertainen (600/800 euroa/kk). Opintotuen enimmäistukiajan pidentämismahdollisuus voitaisiin säilyttää, jolloin opintorahamuotoista tukea voitaisiin myöntää tavoiteaikaa pidemmälle ajalle, jos tavoiteajan mukainen opintojen suoritus aika ylittyisi sairauden tai muun erityisen syyn vuoksi.

Esimerkiksi 300 opintopisteen laajuista alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten nykymuotoista opintotukea (opintoraha, asumislisä, lainatakaus) voitaisiin maksaa enintään 45 tukikuukaudelle (9 kk x 5 lukuvuotta) ja tämän jälkeen asumislisää ja kaksinkertainen lainatakaus 10 tukikuukaudelle. Vastaavasti 240 opintopisteen laajuista ammatikorkeakoulututkintoa varten nykymuotoista opintotukea voitaisiin maksaa 36 tukikuukaudelle ja tämän jälkeen asumislisää ja kaksinkertainen lainatakaus 10 tukikuukaudelle.

Myös kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaisesti myönnettävässä opintotuessa ensimmäiset 45 tukikuukautta olisivat opintorahakuukausia ja viimeiset 10 kuukautta lainapainotteisia kuukausia. Jos opiskelija käyttää kandiditutkinnon suorittamiseen 37 tukikuukautta, hänellä olisi maisterin tutkintoon käytettävissään vielä 9 opintorahakuukautta ja 10 lainapainotteista kuukautta.

Mallin käyttöönotto aiheuttaisi merkittäviä muutoksia opintojen edistymisen seurantaan, tulovalvontaan ja tukikuukausien laskentaan. Nykyisin edellä mainituissa tilanteissa tukikuukaudeksi katsotaan kuukausi, jonka aikana opiskelija on saanut opintorahaa tai asumislisää. Sen sijaan ei huomioida kuukausia, joiden aikana opiskelija on käyttänyt pelkästään opintolainaa.

**Edistymisen seuranta ja tukikuukausien käyttäminen.** Opintotukiajan määrittelyssä ja opintojen edistymisen seurannassa myös pelkät lainakuukaudet tulisi mallin käyttöönoton jälkeen katsoa tukikuukausiksi. Jo nostettua opintolainaa ei kuitenkaan perittäisi takaisin, vaikka tukea muutoin perittäisiin opintojen puutteellisen edistymisen tai tukioikeuden puuttumisen vuoksi. Nostettu opintolaina maksettaisiin takaisin pankille normaalisti opintolainan takaisinmaksun yhteydessä opintojen päätyttyä.

**Tulovalvonta.** Opintotuen tulovalvonnassa pelkät lainakuukaudet tulisi katsoa nykytilaa vastaavasti tuettomiksi kuukausiksi. Jos opiskelija nostaa myös asumislisää, kuukausi katsottaisiin tulovalvonnassa tukikuukaudeksi. Tulovalvonnan piiristä opiskelija vapautuisi nykytilaa vastaavasti tutkinnon suorittamisen tai opintotukeen oikeuttavan ajan päättymisen jälkeen. Tulovalvonnassa käytössä olevaa nykymuotoista vapaaehtoista palautusta tai takaisinperintää ei kuitenkaan voitaisi käyttää, jos opiskelijalle on myönnetty pelkästään lainatakaus. Jos opiskelija on kyseisen vuoden aikana nostanut pelkästään opintolainaa, opiskelija ei siis käytännössä olisi vuositulovalvonnan piirissä, koska tulorajan ylittymisestä ei aiheutuisi seuraamuksia.

**Esimerkki.** Opiskelija suorittaa 300 op:n korkeakoulututkintoa (55 tukikk) ja on ajalla 1.1.–31.5.20AA nostanut opintorahaa ja asumislisää ja on 31.5.20AA mennessä käyttänyt 45 tukikuukautta. Seuraavana lukuvuonna 1.9.20AA–31.5.20BB opiskelija nostaa opintolainaa (600 eur/kk), mutta ei ole oikeutettu opintotuen asumislisään. Vuonna 20AA opiskelijalla on vuositulovalvonnassa 5 tukikuukautta ja 7 tuetonta kuukautta, joiden perusteella vuosituloraja on 17 090 euroa. Vuonna 20BB opiskelija ei käytännössä olisi enää vuositulovalvonnan piirissä, koska on käyttänyt pelkkää opintolainaa.

## Vaikutukset

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- kannustaisi suorittamaan tutkinnon tavoiteajassa
- tavoiteaikaa vastaavan ajan tuen käyttöaste nousisi, mutta käyttöaste laskisi tuen muututtua lainapainotteiseksi
- järjestelmä ei ohjaisi tehokkaasti tavoiteajassa valmistumiseen, jos tukea käytettäisiin nykyisen opinto-oikeuden puitteissa varsin joustavasti

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- opiskelijan toimeentuloedellytykset keskittyä päätoimisesti opiskelemaan paranisivat, jos tavoiteaikaa vastaavalle tukiajalle mitoitettu opintotuki olisi nykyistä korkeampi
- opintorahamuotoista tukea saisi opintojen loppuunsaattamiseen, jos opintojen suorittaminen ei olisi mahdollista tavoiteaikaa vastaavassa tukiajassa esim. terveydellisistä syistä
- mahdolliset opintoalakohtaiset erot opintojen järjestämisessä saattavat vaikeuttaa opintojen suorittamista tavoiteaikaa vastaavassa tukiajassa
- hitaasti opiskelevat ja erityisesti opintoalansa vaihtavat saattaisivat joutua muita enemmän rahoittamaan opintonsa lainapainotteisesti

Opintotuen toimeenpanoon

- tuen myöntäminen monimutkaistuisi
- miten malli vaikuttaisi opintotuen kaksiportaiseen myöntömalliin ja opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvaan tarveharkintaa?
- pelkkien lainakuukausien huomioiminen opintojen edistymisen seurannassa, tulovalvonnassa ja käytettyinä tukikuukausina?

Opintotukimenoihin

- mahdollistaisi opintotukimäärärahojen uudelleen kohdentamisen

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

Vuonna 2010 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista opiskelijoista noin 8 750 oli käyttänyt vähintään 46 tukikuukautta ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista noin 8 350 oli käyttänyt vähintään 36 tukikuukautta. Kelan tukikuukausitilastojen mukaan yliopistossa tutkinnon suorittaneista yli 45 tukikuukautta käyttäviä on vuosittain noin 6 700 ja ammattikorkeakoulussa tutkinnon suorittaneista yli 32 tukikuukautta käyttäviä 9 800. Jos opintorahakuukausien määrä rajattaisiin tavoiteaikaan eli yliopistossa pääsääntöisesti 45 tukikuukauteen ja ammattikorkeakoulussa pääsääntöisesti 32 tai 36 tukikuukauteen ja esimerkiksi 14 000 opiskelijaa vuosittain saisi 5 kuukautta vähemmän opintorahaa, opintorahamenot vähenisivät vuositasolla muutaman vuoden kuluessa noin 21 miljoonaa euroa.

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
			-2	-5	-15	-21

## 4.4 Tukioikeuden sitominen opintopisteiden määrään

### 4.4.1 Palkkioperusteinen tuki

Opintotukijärjestelmä sisältää jo nykyisin eräitä lukuvuosittaiseen opintojen edistymiseen liittyviä kannustinmalleja. Opintojen edistymistä seurataan lukuvuosittain ja opintotuki voidaan lakkauttaa, jos opinnot eivät edisty riittävästi. Opintojen edistymistä koskevan selvityspyynnön välttämiseksi opiskelija voi myös joutua vähentämään käyttämiensä tukikuukausien määrää, jos opinnot eivät ole edistyneet riittävästi. Opintojen edistymisestä saatava ”palkkio” on tuen maksamisen jatkuminen, mutta muita erityisiä kannusteita opintojen tavoitteelliseen lukuvuosittaiseen edistymiseen ei sisälly.

Opintojen lukuvuosittaiseen edistymiseen voitaisiin liittää erilaisia rahallisia kannusteita. Opintoissaan tavoitteellisesti edistyneelle opiskelijalle voitaisiin esimerkiksi maksaa vuosittain tietty rahasumma palkkiona opintojen edistymisestä. Lisäksi palkkion maksamisen ehtona voisi olla opintolainan käyttö.

Vaihtoehtoisesti opintojaan tehokkaasti harjoittaville voitaisiin ryhtyä maksamaan opintosuorituksiin perustuvaa korotettua tukea. Tällöin palkkio tehokkaasta opiskelusta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi korotettuna opintorahana siten, että edellisen lukuvuoden opintosuoritusten ylittäessä 45 opintopistettä, voitaisiin seuraavan vuoden tai lukuvuoden kuukausittaista opintorahaa korottaa. Jotta korotettu opintoraha kannustaisi valmistumaan tavoiteajassa, tulisi se kohdentaa niille opiskelijoille, joilla on opintosuorituksia keskimäärin 60 opintopistettä lukuvuodessa tai keskimäärin 60 opintopistettä edeltävien lukuvuosien aikana. Alle vaaditun rajan opintopisteitä suorittanut saisi opintorahan perusmääräisenä, ilman korotusta. Tämä olisi luonteeltaan suoritusperusteinen opintoraha, jonka myöntämisen ehtona ei välttämättä tarvitsisi olla opintolainan käyttö.

Suoritusperusteinen tuki monimutkaistaisi järjestelmää ja olisi vaikeasti toimeenpantava. Korotuksen perusteet tulisi tutkia vuosittain tehtävän opintojen edistymisen seurannan yhteydessä syksyllä ja korotettua tukea voitaisiin ryhtyä maksamaan joko seuraavan vuoden alusta lukien tai vasta seuraavan lukuvuoden alusta lukien. Opiskelija saisi tällöin korotuksen jälkikäteen pienellä viiveellä, mitä ei välttämättä koettaisi kannustavaksi. Opinnot eivät etene joka vuosi yhtä suoraviivaisesti, joten opintosuoritusten väheneminen voisi välillä johtaa korotetulta tuelta pois tippumiseen ja tuen tason laskuun. Järjestelmä koettaisiin turhauttavaksi, jos korotetun opintorahan ehtona oleva opintosuoritusvaatimus alittuisi vain vähän.

Palkkiomallien keskeisenä ongelmana on se, että opiskelijat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa opintoja suorittaessaan. Opintopisteen edellyttämää työmäärää ei voida pitää täysin yhteismitallisena. Lisäksi opintoalakohtaisista, tutkinnon rakenteesta tai käytännön opintojärjestelyistä johtuvista syistä johtuen voi joillakin aloilla suoritusvaatimuksen saavuttaminen olla helpompaa kuin toisilla aloilla. Opintotukijärjestelmään palkkioperusteinen tukeminen istuu edellä mainituista syistä huonosti, koska järjestelmän tulisi turvata toimeentuloa yhdenvertaisin edellytyksin.

Korkeakoulujen stipendit tai apurahat ovat esimerkiksi edellä mainittuja palkkiomalleja huomattavasti yksinkertaisempi palkitseminen tapa. Korkeakouluilla on jo nykyisin käytössään alakohtaisia stipendejä opinnoissaan menestyneille. Korkeakoulut voisivat kehittää stipendejään ja maksaa niitä tehokkaille opiskelijoille. Perustutkinto-opiskelijoille suunnattujen stipendien kriteerinä on yleensä opintomenestys eli opintopisteiden määrä ja arvosanat huomioon ottaen käytetty opiskeluaika. Opintojen loppuvaiheessa oleville suunnattujen stipendien kriteerit liittyvät yleensä opiskelijan tutkimussuunnitelmaan ja tutkimustoimintaan sekä lopputyön aiheeseen.

Nykyisin opiskelijan omien tulojen perusteella tehtävässä opintotuen tarveharkinnassa korkeakoulujen maksamat toimeentulon turvaamiseen tarkoitetut apurahat ja stipendit otetaan huomioon tulona siinä missä muutkin tulot. Apurahasta voidaan vähentää tiettyjä hyväksyttäviä erityismenoja, esimerkiksi erityisten opiskelu- tai tutkimusvälineiden ostamisesta aiheutuneet kulut, opiskelumatkat ulkomaille tai lukukausimaksut. Jos opiskelija siis käyttää apurahaa osittain tai kokonaan erityismenoihin, on mahdollista, ettäapuraha ei välttämättä vaikuta opintotukeen vähentävästi. Opintosuorituksista palkitsevat ja lopputyön valmisteluun tarkoitetut stipendit voitaisiin jättää opintotuen tarveharkinnan ulkopuolelle. Toisena vaihtoehtona olisi, että mitään opiskeluun tarkoitettuja apurahoja tai stipendejä ei otettaisi tarveharkinnassa huomioon. Tämä lisäisi opintotukimenoja arviolta 2,3 milj. euroa. Arvio perustuu siihen, että vuosittain olisi enintään 3 000 opiskelijaa, joilla olisi apurahoja tai stipendejä keskimäärin 750 euroa.

#### 4.4.2 Lukuvuosittainen vähimmäisopiskelun vaatimus

Opintotukilain mukaan päätoimisia ovat opinnot, joiden tavoitteena on korkeakoulututkinnon suorittaminen. Korkeakoulututkinnon suorittamiseen tähtäävät opinnot ovat aina opintotukeen oikeuttavia opintoja, kunhan opiskelijalla on käytettyjä tukikuukausia kohti riittävä määrä opintosuorituksia. Nykyinen opintotukijärjestelmä mahdollistaa täten sen, että myös huomattavan hitaasti opinnoissaan edistyvät opiskelijat voivat lähtökohtaisesti pysyä opintotukijärjestelmän piirissä, jos he nostavat opintotukea vain muutaman kuukauden lukuvuodessa.

On mahdollista, että opintotuki toimii työtuloja täydentävänä tukena niillä opiskelijoilla, joilla on vähäinen määrä opintosuorituksia ja joiden pääasiallinen toimeentulo tulee työtuloista. Opintotukijärjestelmä voisi kannustaa opiskelijoita säännönmukaisempaan opiskeluun, jos tuen piiristä rajattaisiin pois selkeästi sivutoimisesti opiskelevat. Säännölliseen ja päätoimiseen opiskeluun kannustamiseksi voitaisiin ottaa käyttöön vähimmäisopiskelun määritelmä. Tämä tarkoittaisi sitä, että opiskelijan tulisi suorittaa lukuvuoden aikana tietty vähimmäismäärä opintoja tukikuukausien lukumäärästä riippumatta, jos hän haluaa pysyä opintotukijärjestelmän piirissä.

Vähimmäisopiskelun kriteerin täyttymistä edellytettäisiin vain sellaisilta lukuvuosilta, joiden aikana opiskelija on käyttänyt opintotukea. Opiskelija voisi näin halutessaan pitää välivuoden opinnoistaan ja jatkaa tämän jälkeen opintotuen nostamista. Sivutoimisesti opiskelevan opiskelijan tulisi nopeuttaa opiskeluvauhtiaan, jos hän haluaa edelleen nostaa opintotukea. Sivutoiminen tai osa-aikainen opiskelu olisi edelleen mahdollista, mutta tällöin opiskelijan tulisi turvata opintojensa rahoitus muilla keinoin, esimerkiksi työtuloilla. Tarkoituksena on jatkossakin mahdollistaa opintojen aikainen työssäkäynti, harrastus ja järjestötoiminta sekä ottaa huomioon opiskelijoiden erilaiset elämäntilanteet.

Vähimmäisopiskelun kriteeri tulisi asettaa sellaiselle tasolle, että se ohjaisi opiskelijoita säännöllisempään opiskeluun, mutta ei kuitenkaan tarpeettomasti rajoittaisi opiskelijan valinnanvapautta opintojen suunnittelussa. Opintotuen piirissä olevalta opiskelijalta voitaisiin tukikuukausien lukumäärästä riippumatta edellyttää opintosuorituksia lukuvuosittain esimerkiksi:

- 30 opintopistettä (puolet siitä opintosuoritusten määrästä, jolla tutkinto tulee suoritetuksi tavoiteajassa, esimerkiksi 300 opintopisteen laajuisen tutkinnon tavoiteaika on viisi vuotta) tai
- esimerkiksi 15 tai 20 opintopistettä

Vähimmäisopiskelun määritelmällä ei olisi tarkoitus muuttaa opintotukilain mukaista päätoimisen opiskelijan määritelmää. Korkeakoulututkinnon suorittamiseen tähtäävät opinnot olisivat jatkossakin aina päätoimisia opintoja. Opintotuen myöntämisen yksi edellytys on opinnoissa edistyminen ja vähimmäisopiskelun määritelmällä tarkennettaisiin opintojen riittävän edistymisen kriteereitä. Vähimmäisopiskelun vaatimuksen täytyminen voitaisiin arvioida säännöllisesti lukuvuosittain opintojen edistymisen seurannan yhteydessä. Prosessi olisi sama kuin nyt, mutta uutena seurantakriteerinä otettaisiin käyttöön vähimmäisopiskelun mukainen opintopistekertymä lukuvuoden aikana. Hyväksyttäviä syitä opintojen hitaaseen edistymiseen olisivat edelleen opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Lisäksi lukuvuosittaisen opintopistekertymän seurannan yhteydessä huomioitaisiin esimerkiksi opiskelijajärjestön merkittävässä luottamustehtävässä toiminnasta, poissaolevaksi ilmoittautumisesta, vanhempainvapaasta taikka varusmiespalveluksen suorittamisesta johtuva osa-aikainen opiskelu lukuvuoden aikana. Muutoksen tarkoituksena olisi ohjata opiskelijaa nykyistä suunnitelmallisempaan opintotuen käyttöön ja puuttua opintojen hidastumiseen edistymisen seurannassa aiempaa tehokkaammin.

## Vaikutukset

Opiskeluun ja opintotuen käyttöön

- edistäisi opintotuen suunnitelmallista käyttöä ja tavoitteellista opiskelua
- vähentäisi opintotuen tehotonta ja epätarkoituksenmukaista käyttöä; jos opiskelija haluaisi pysytellä opintotuen piirissä, tulisi hänen nopeuttaa opiskeluvauhtiaan

Opiskelijan asemaan ja toimeentuloon

- osa-aikainen opiskelu olisi edelleen mahdollista, mutta selkeästi sivutoiminen opiskelija, jonka toimeentulo on pääasiassa muutoin kuin opintotuella turvattu, ei voisi enää nostaa yksittäisiä opintotukikuukausia
- osittain opiskeluaikojen rajauksen kanssa päällekkäinen säännönmukaiseen opiskeluun ja täten samalla opiskeluaikojen lyhentämiseen tähtäävä tavoite

Opintotuen toimeenpanoon

- lisäisi jonkin verran edistymisen seurannan yhteydessä selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden määrää ja täten myös opintotukilautakuntien työmäärää

Opintotukimenoihin

- mahdollistaisi opintotukimäärärahojen uudelleenkohdentamisen

## Valtionaloudelliset vaikutukset

Arviolta noin puolet nykyisin 15 opintopistettä (7 500 opiskelijaa), 20 opintopistettä (10 000 opiskelijaa) tai 30 opintopistettä (19 000 opiskelijaa) suorittavista opiskelijoista muuttaisi käyttäytymistään ja ryhtyisi opiskelemaan säännöllisemmin, jolloin he saattaisivat käyttää myös enemmän opintotukea. Toinen puoli ei muuttaisi käyttäytymistään, vaan jäisi opintotuen ulkopuolelle ja jättäisi nostamatta keskimäärin kaksi (15/20 op) tai kolme (30 op) tukikuukautta. Kustannussäästö olisi 1,7 miljoonaa euroa, jos vähimmäisopiskelun raja olisi 15 opintopistettä, 2,2 miljoonaa euroa, jos raja olisi 20 opintopistettä ja 6,3 miljoonaa euroa, jos raja olisi 30 opintopistettä.

# 5 Eräitä opintolainamalleja

## 5.1 Kokonaan lainamuotoinen opintotuki

Korkeakouluopiskelijan opintotuki voisi olla kokonaan lainamuotoista. Tuen riittävyyden turvaamiseksi nykyistä opintotuen enimmäistasoa voitaisiin korottaa esimerkiksi siten, että lainatakaus olisi itsenäisesti asuvalla korkeakouluopiskelijalla vähintään 800 euroa kuukaudessa. Vanhempiansa luona asuvien lainatakaus voisi olla esimerkiksi puolet itsenäisesti asuvan lainatakauksesta. Asumismenoihin kohdistuvan tuen tulisi olla edelleen rahamuotoista.

Lainamallien kustannuksiin ja käyttökelpoisuuteen vaikuttaa merkittävästi se, myönnetäänkö laina markkinaehtoisena pankkilainana vai korottomana valtion lainana. Pohjoismaista vain Suomessa opintolaina on pankkilainaa. Islannissa tuki perustuu kokonaan valtion lainaan. Ruotsissa ja Norjassa on opintolainapainotteiset järjestelmät. Tanskassa on samantyyppinen, mutta opintorahapainotteisempi tukijärjestelmä kuin Suomessa. Tanskan järjestelmä on alun alkaen perustunut valtion lainaan. Se ei kuitenkaan ole merkinnyt korkeaa lainankäyttöastetta, sillä vain puolet opiskelijoista Tanskassa käyttää opintolainaa.

Nykyisen pankkilainajärjestelmän etuna on, että se ei sido valtion pääomaa eikä edellytä erillistä keskitettyä lainahallintoa ja lainan myöntämisbyrokratiaa. Pankkilaina on markkinaehtoinen ja lainan viitekorko ja marginaali vaihtelevat pankkiryhmittäin. Opintovelallinen voi sopia pankin kanssa myös muista lainaehdoista varsin joustavasti, eikä esimerkiksi lainan takaisinmaksua ole sidottu kaavamaiseen malliin. Nämä seikat lisäävät lainanottajan valinnanvaraa. Lainaehdoin voi liittyä myös asiakassuhteesta johtuvia yksilöllisiä etuja.

On erittäin epätodennäköistä, että valtio voisi lainata rahaa opiskelijalle pankkeja halvemmalla ilman lisäkustannuksia. Valtio voisi tarjota vain yhdenlaista lainatuotetta, jonka ehdot ovat kaikille samat. Jos valtion lainajärjestelmällä tavoiteltaisiin pankkilainaa sosiaalisempaa luotonantoa, merkitsisi se valtiolle uusia hankalasti hoidettavia menoja. Menoja aiheutuisi esimerkiksi siitä, jos valtio ottaisi nykyistä enemmän vastuuta lainanottajan takaisinmaksuongelmista.

Lainajärjestelmän kehittäminen edellyttäisi mallin käyttöönottovaiheessa merkittäviä määrärahalisäyksiä. Rahamuotoista ja lainamuotoista tukea olisi jatkossa vaikeaa kehittää rinnakkain tasapuolisesti, jos myös tarvittavista lainapääomakustannuksista vastaisi valtio. Myös siirtymäaika muodostuisi erittäin pitkäksi, koska valtion lainajärjestelmään voitaisiin siirtää vain uusien opiskelijoiden kohdalla.

Kokonaan lainaan perustuvassa opintotukimallissa tulisi ottaa myös kantaa siihen, millä ehdoilla laina myönnettäisiin maksuhäiriöiselle opiskelijalle. Lisäksi opintojen edistymisen seurannan ja tulovalvonnan periaatteet tulisi muuttaa lainamuotoiseen malliin soveltu-

viksi. Lainamuotoiseen malliin siirtyminen merkitsisi myös korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintotukijärjestelmän eriytymistä, mikä voisi heikentää opiskelijoiden siirtymistä toiselta asteelta korkea-asteen opintoihin.

Lainamuotoiseen opintotukijärjestelmään siirtyminen merkitsisi suuria muutostarpeita opintotuen toimeenpanoon. Täysin uudenlaisen opintotukijärjestelmän käyttöönotto ei olisi mahdollista 1.8.2014 lukien.

### 5.1.1 Lainan takaisinmaksun sitominen opintojen päättymisen jälkeiseen tulotasoon

Opintolainan takaisinmaksuvelvoite voisi määräytyä opintojen päättymisen jälkeisen tulotason perusteella. Opintojen päätyttyä velallinen maksaisi lainaa esimerkiksi 1 prosenttia bruttotuloistaan ja takaisinmaksuvelvoite päättyisi henkilön saavuttaessa eläkeiän, vaikka lainapääoma ei olisikaan tullut kokonaan takaisin maksetuksi.

Jos kuukausittainen lainamäärä olisi esimerkiksi 800 euroa ja opiskelija käyttäisi opintolainaa keskimäärin 30 kuukautena, olisi tutkinnon suorittaneen opiskelijan velkataakka 24 000 euroa. Esimerkiksi 35 000 euron keskimääräisillä vuosituloilla opiskelija maksaisi lainapääoman takaisin 69 vuodessa ja 70 000 euron vuosituloilla 34 vuodessa. Tämä tarkoittaisi sitä, että vain korkean tulotason omaavilla henkilöillä laina tulisi maksetuksi takaisin kokonaisuudessaan. Laskelmissa ei ole huomioitu korkoja. Malli ei kannustaisi opintojen jälkeiseen työllistymiseen, koska korkea tulotaso merkitsisi suurempaa opintolainan takaisinmaksuvelvoitetta. Toisaalta tuloihin sidottu takaisinmaksuvelvoite pienentäisi opintolainan riskisyyttä esimerkiksi työttömyyden tai työkyvyttömyyden aikana.

Pankkilainaan perustuvassa mallissa valtiolle aiheutuvat opintotukikustannukset vähenisivät alussa merkittävästi, koska uuden järjestelmän piirissä oleville korkeakouluopiskelijoille ei maksettaisi opintorahaa. Pankkien kanssa sovittavissa lainaehdoissa ei järjestelmän edellyttämällä tavalla olisi kuitenkaan mahdollista käyttää tulotasoon perustuvia huomattavan pieniä takaisinmaksueriä ja pitkiä takaisinmaksuaikoja, joten järjestelmä olisi käytännössä mahdotonta toteuttaa pankkilainaan perustuvassa mallissa.

Valtion lainaan perustuvassa mallissa opintotukimenot kasvaisivat merkittävästi järjestelmän käyttöönoton yhteydessä, koska opintotukimäärärahoja tulisi lisätä myönnettäviä lainapääomia vastaavalla määrällä. Pitkällä aikavälillä määrärahatarve alkaisi tästä tasosta pienentyä, koska opiskelijat maksaisivat lainojaan takaisin. Lainojen takaisinmaksu tapahtuisi kuitenkin huomattavan hitaasti ja opintotukimenojen vakiintunut taso riippuisi takaisin maksettavien lainojen määrästä. Vakiintunut määrärahataso saavutettaisiin vasta noin 40 vuoden kuluttua järjestelmän käyttöönotosta. Jos takaisinmaksuvelvoite on sidottu henkilön tulotasoon edellä kuvatulla tavalla, lainapääomat ja korot eivät tulisi kokonaan takaisin maksetuiksi.

Opintojen jälkeiseen tulotasoon sidottuun takaisinmaksuvelvoitteeseen perustuvia lainamalleja on ollut käytössä Islannissa ja Ruotsissa. Islannissa lainan takaisinmaksu on nykyisin osittain sidottu henkilön tulotasoon. Islannissa suunnitellaan kuitenkin nykyjärjestelmän muuttamista siten, että osa lainasta muuttuisi rahaksi riittävän tehokkaan opiskelun perusteella. Ruotsi on luopunut tuloihin suhteutetusta takaisinmaksumallista, koska osoittautui joustamattomaksi, pitkitti valtion saatavia ja kasvatti valtion maksettavaksi jäävien lainapääomien määrää.



## 5.1.2 Lainan takaisinmaksun sitominen opintojen tehokkaaseen suorittamiseen

### Norjan malli

Norjan järjestelmässä tuki myönnetään lähtökohtaisesti valtion varoista lainan muodossa. Opiskeluaikana laina on korotonta. Laina voi muuttua osittain rahamuotoiseksi riittävän tehokkaan opiskelun perusteella. Ehtona on, että opiskelija suorittaa lukukauden aikana vähintään 30 opintopistettä. Rahamuotoisen tuen osuus on enintään 40 % tuen enimmäismäärästä. Muuttaminen lainasta rahaksi tapahtuu laskennallisesti sekä syyslukukauden että kevatlukukauden alussa, mutta etuus realisoituu opiskelijalle vasta opintojen päättymisen jälkeen. Tuki on kokonaan rahamuotoista sairauden taikka lapsen synnyttyä äitiys- tai isyysjakson aikana.

Järjestelmä otettiin käyttöön osana korkeakoulutuksen uudistusta (Kvalitetsreformen i høgre utdanning), joka käynnistyi lukukautena 2002–2003. Uudistuneen opintotuen tarkoituksena oli osaltaan nopeuttaa opintoja ja edistää korkeakoulutuksen läpäisyä.

Lukuvuonna 2011/12 itsenäisesti asuvan korkeakouluopiskelijan opintotuki oli yhteensä 1 142 euroa kuukaudessa, josta 40 % (457 euroa) opintorahaa ja 60 % opintolainaa (685 euroa).

	euroa/kk	euroa/vuosi
opintoraha	457	4 570
opintolaina	685	6 850
<i>Yhteensä</i>	1 142	11 420

Lisäksi lasta huoltava opiskelija saa huoltajakorotuksen, joka on 187 euroa lasta kohden. Jos lapsia on enemmän kuin kaksi, korotus lasta kohden on 122 euroa kuukaudessa.

Esimerkiksi viisi vuotta säännöllisesti opintotukea hyödyntävällä lainaa voi kertyä enimmillään noin 30 000 euroa, joka on tällä hetkellä keskimääräinen korkeakoulututkinnon suorittaneen lainamäärä. Jos opiskelija ei opiskele riittävän tehokkaasti, hän voi joutua rahoittamaan opintonsa tätäkin lainapainotteisemmin.

Norjan mallissa opiskelijalle lasketaan kannustin lukuvuosittain, mikä ohjaa opiskelijaa säännölliseen ja päätoimiseen lukuvuosittaiseen opiskeluun. Opintojen tehokkuuden seuraaminen lukuvuosittain ei kuitenkaan välttämättä takaa tutkinnon suorittamista tavoitteellisessa ajassa. Tutkintojen suorittamisaikavaatimukset ovat Norjan järjestelmässä varsin väljät, sillä ylempi korkeakoulututkinto tulee suorittaa kahdeksan lukuvuoden aikana.

Norjan tuen taso on varsin hyvä, mutta johtaa melko suureen velkataakkaan. Järjestelmällä ei ole osoitettu olevan merkittävää vaikutusta opintojen tehostumiseen. Uudistusta on arvioitu vuonna 2007, jolloin ei vielä ollut käytettävissä kattavia läpäisytilastoja. Keskeisin johtopäätös tuolloin oli, että suoritettujen opintopisteiden määrä on kasvanut, mutta opiskelijoiden opintoihin käyttämä kokonaisaika ei ole muuttunut. (<http://www.forskerforbundet.no/Fagpolitikk/Kvalitetsreformen/Evaluering-av-kvalitetsreformen/>)

*Mitkä olisivat vaikutukset, jos Suomessakin opintotuki ryhdyttäisiin myöntämään aluksi kokonaan lainana, joka muuttuisi rahaksi vasta tehokkaan opiskelun perusteella?*

## **Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon ja tutkinnon suorittamisaikaan**

Lainan käyttöasteeseen vaikuttaisi erityisesti hyvityksen saamisen ehtojen tiukkuus. Tuen muuttaminen kokonaan lainamuotoiseksi saattaisi laskea opintotuen käyttöastetta ja lisätä opiskeluaikaista työssäkäyntiä, koska jo nykyisin suuri osa opiskelijoista välttää opintolainan nostamista. Opintotuen käyttöasteen laskeminen vähentäisi valtion opintotukimenoja, mutta yhä useampi opiskelija olisi tällöin opintotukijärjestelmän ulkopuolella ja työssäkäynti voisi pitkittää tutkinnon suorittamisaikaa. Lisäksi kokonaan lainamuotoinen opintotukijärjestelmä lisäisi opintolainanoton riskiä ja taloudellisiin vaikeuksiin joutumisen uhkaa, koska opinnoissaan viivästyneillä opiskelijoilla velkataakka voisi kasvaa nykyistä paljon suuremmaksi. Lainaan perustuva järjestelmä saattaisi myös vähentää pientuloisista perheistä korkeakoulutukseen hakeutumista.

Mallista hyötyisivät eniten tiettyjen alojen opiskelijat, jotka voivat suorittaa tutkinnon helposti tavoiteajassa. Järjestelmässä menettäisivät puolestaan ne, jotka ovat investoineet opintoihinsa ottamalla lainaa, mutta eivät syystä tai toisesta suorita tutkintoa asetetussa tavoiteajassa. Mallissa tulisi ottaa erikseen huomioon tietyistä syistä (vanhemmuus, sairaus, asevelvollisuus) johtuva opintojen pitkittyminen, mikä monimutkaistaisi järjestelmän toimeenpanoa.

Lainaan perustuva järjestelmä johtaisi nykyistä suurempiin opintolainoihin. Lainojen takaisinmaksuehtojen tulisi olla kohtuullisia. Tyypillisessä tilanteessa laina maksetaan takaisin muutamassa vuodessa, mutta jos lainan takaisinmaksuaikataulu on esimerkiksi kaksi kertaa lainanottoaika ja korkeakoulussa voi opiskella tietyillä perusteilla useita vuosi normiaikaa pitempään, niin varsin yleisiä ovat 12–16 vuoden takaisinmaksuajat.

Mallia voitaisiin porrastaa esimerkiksi siten, että rahamuotoiseksi muuttuvan tuen määrä riippuisi tutkinnon suoritusajasta. Jos ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaisi tavoiteajassa, hyvityksen osuus olisi esimerkiksi 40 prosenttia lainapääomasta. Vastaavasti jos tutkinnon suorittaisi seitsemässä vuodessa, hyvityksen osuus olisi pienempi, esimerkiksi 20–30 prosenttia lainapääomasta. Järjestelmä kannustaisi tehokkaaseen opiskeluun, koska rahamuotoinen hyvitys olisi sitä korkeampi, mitä tehokkaammin opiskelija suorittaa tutkinnon. Opiskelijan omavastuuosuus olisi lainasta suurempi, jos opinnot eivät etenisi riittävän nopeasti. Jos opiskelija ei suorita tutkintoa asetetuissa määräajoissa tai keskeyttää opinnot, laina jää kokonaan opiskelijan omalle vastuulle.

Opintoaikojen nopeuttamistavoite edellyttäisi opintojen ripeää etenemistä ja tutkinnon suorittamisaikavaatimuksen sitomista tavoiteaikaan. Opiskelijan tulisi suorittaa 60 opintopistettä lukuvuodessa suorittaakseen tutkinnon tavoiteajassa. Tätä mallia voidaan pitää varsin tiukkana. Esimerkiksi yhden lukuvuoden jousto tutkinnon suorittamisaikavaatimukseen olisi perusteltu, jotta suoritusaikavaatimus olisi kohtuullinen mahdollisten yksilöllisten elämäntilanteiden ja opiskeluolosuhteiden muutosten vuoksi.

## **Valtiontaloudelliset vaikutukset**

Jos opintotukea ryhdyttäisiin myöntämään lainanmuodossa, opintotukimenot vähenisivät aluksi opintorahan myöntämisen lakattua uusilla opiskelijoilla. Järjestelmästä aiheutuisi menoja muutaman vuoden siirtymäajan jälkeen, kun määräajassa tutkinnon suorittaneiden lainoja ryhdyttäisiin hyvittämään rahamuotoisesti.

Vuonna 2012 opintonsa aloitti noin 20 000 opiskelijaa yliopistossa ja noin 38 000 opiskelijaa ammattikorkeakoulussa. Opinnot aloittaneista suorittaa ylemmän korkeakoulututkinnon kuudessa vuodessa noin 40 % ja ammattikorkeakoulututkinnon viidessä

vuodessa noin 58 %. Vuonna 2010 ylemmän korkeakoulututkinnon suoritti noin 14 000 opiskelijaa ja ammattikorkeakoulututkinnon noin 21 400 opiskelijaa. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista noin 90 % ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista noin 83 % oli käyttänyt opintotukea opintojensa aikana. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneen tukikuukausien käytön mediaani oli 53 kuukautta ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneen 35 tukikuukautta. Korkeakouluopiskelijoille maksetaan opintorahaa vuosittain noin 340 milj. euroa.

### **Oletukset**

- nykymuotoisen tukijärjestelmän opintoraha ja lainatakaus (yht. 600 euroa) muutettaisiin aluksi kokonaan lainamuotoiseksi ja tutkinnon määräajassa suorittaneelle opiskelijalle hyvittäisiin 40 % lainapääomasta rahamuotoisen tukena tutkinnon suorittamisen jälkeen.
- rahamuotoiseen hyvitykseen olisi oikeutettuja 40 % yliopisto-opinnot aloittavista opiskelijoista (8 000 opiskelijaa vuosittain) ja keskimääräinen lainamäärä olisi 25 200 euroa (42 tukikuukautta)
- rahamuotoiseen hyvitykseen olisi oikeutettuja 40 % ammattikorkeakouluopinnot aloittavista (15 200 opiskelijaa vuosittain) ja keskimääräinen lainamäärä olisi 18 000 euroa (28 tukikuukautta)

Edellä mainituilla oletuksilla rahamuotoisen tuen kustannusvaikutus olisi 180 milj. euroa. Nykyisin opintolainaa täysimääräisesti käyttävän korkeakouluopiskelijan opintotuki (asumislisää huomioimatta) koostuu lähtökohtaisesti 50 % rahamuotoisesta tuesta ja 50 % lainamuotoisesta tuesta. Opintolainavähennykseen oikeutetuilla korkeakouluopiskelijoilla rahamuotoisen tuen määrä on noin 60 %. Edellisessä laskelmassa (hyvitys 40 %) rahamuotoisen tuen kustannus olisi huomattavasti nykyistä opintorahamenoa alhaisempi, koska rahamuotoisen tuen määrä laskisi nykytilaan verrattuna myös hyvityksen saavilla opiskelijoilla. Lisäksi hyvityksen ulkopuolelle jäävillä opiskelijoilla tuki olisi 100 %:sti lainamuotoista.

Jos hyvityksen taso olisi 60 % (vastaisi nykytilanne opintolainavähennys huomioiden), edellä mainituilla oletuksilla rahamuotoisen tuen kustannusvaikutus olisi noin 275 milj. euroa. Kustannusvaikutus olisi 340 milj. euroa (kustannusneutraali = vastaa nykyistä korkeakouluopiskelijoiden opintorahamenoa), jos hyvitys olisi 73 prosenttia. Tällöin hyvitykseen oikeutetut opiskelijat saisivat nykytilanteeseen verrattuna enemmän rahamuotoista tukea, mutta hyvityksen ulkopuolella olevilla opiskelijoilla tuki olisi kokonaan edelleen lainamuotoista. Edellä oletetuilla lainamäärillä ja 40 prosentin hyvityksellä malli olisi kustannusneutraali, jos hyvitykseen olisi oikeutettuja 70 % vuosittain opintonsa aloittavista opiskelijoista.

Laskelmissa ei ole otettu kantaa tutkinnon suorittamisaikavaatimukseen ja laskelmien yksinkertaistamiseksi niissä ei ole huomioitu hyvityksen mahdollista porrastusta.

## **5.2 Nykymuotoisen opintolainavähennyksen kehittämismahdollisuudet**

Opintolainavähennyksen arviointi-työryhmä luovutti työryhmämuistionsa 2.11.2012 (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja -selvityksiä 24:2012). Seuraavassa on kuvattu lyhyesti työryhmän muistiossa esitetyt nykymuotoisen opintolainavähennyksen kehittämismahdollisuudet.

## **Opintolainavähennyksen enimmäismäärän korottaminen**

Opintolainavähennyksen kannustavuutta voitaisiin parantaa korottamalla myönnettävän lainatakauksen määrää, laskemalla opintolainavähennyksen omavastuuosuutta tai nostamalla lainavähennykseen oikeuttavan lainan prosenttiosuutta.

Opintolainavähennyksen enimmäismäärä määrittyy tutkinnon tavoiteajan mukaisen lainamäärän perusteella. Jos valtiontakauksen enimmäismäärää korotettaisiin opiskeluaikaisen tuen riittävyyden parantamiseksi, kasvaisi myös opintolainavähennyksen enimmäismäärä. Jos lainatakausta korotettaisiin esimerkiksi 400 euroon kuukaudessa, viidessä vuodessa suoritettavan alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen perusteella myönnettävän opintolainavähennyksen enimmäismäärä nousisi 4 650 euroon (nyt 3 300 euroa) ja neljässä vuodessa suoritettavan ammattikorkeakoulututkinnon opintolainavähennyksen enimmäismäärä 3 570 euroon (nyt 2 490 euroa). Muutoksesta hyötyisivät erityisesti ne opiskelijat, jotka käyttävät opintolainaa säännöllisesti opiskeluaikaisen toimeentulon turvaamiseksi.

Tuloverolain mukaan tutkinnon laajuuden mukainen enimmäislainamäärä lasketaan tutkinnon suorittamishetkellä voimassa olevien opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärää koskevien säännösten mukaan. Näin ollen lainatakauksen määrän mahdollinen nostaminen vaikuttaisi opintolainavähennyksen enimmäismäärää nostavasti myös takautuvasti.

Opintolainavähennys myönnetään vain 2 500 euron omavastuuosuuden ylittävän lainamäärän perusteella. Omavastuuosuuden laskeminen kasvattaisi opintolainavähennyksessä huomioitavaa lainamäärää ja näin ollen myös opintolainavähennyksen määrää. Jos omavastuuraja laskisi esimerkiksi 500 euroon, tavoiteajaltaan viidessä vuodessa suoritettavan alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen perusteella myönnettävän opintolainavähennyksen enimmäismäärä nousisi 3 900 euroon ja neljässä vuodessa suoritettavan ammattikorkeakoulututkinnon opintolainavähennyksen enimmäismäärä 3 090 euroon. Opintolainavähennykseen tulisivat oikeutetuiksi myös nykyistä pienempiä lainamääriä nostaneet opiskelijat.

Opintolainavähennys on 30 prosenttia lainan omavastuuosuuden (2 500 euroa) ylittävästä osuudesta. Prosenttiosuuden nostaminen kasvattaisi opintolainavähennyksen määrää. Prosenttiosuuden nostaminen esimerkiksi 50 prosenttiin kasvattaisi tavoiteajaltaan viidessä vuodessa suoritettavan alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon perusteella myönnettävän opintolainavähennyksen enimmäismäärää 5 500 euroon ja neljässä vuodessa ammattikorkeakoulututkinnon opintolainavähennyksen enimmäismäärää 4 150 euroon. Vähennyksen määrä kasvaisi merkittävästi erityisesti suuria lainamääriä nostaneilla opiskelijoilla.

## **Lainavähennykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisaika**

Voimassa olevan sääntelyn mukaan ylempi korkeakoulututkinto tulee suorittaa kahta lukuvuotta tutkinnon laajuuden perusteella määriteltä tavoiteaikaa pidemmässä ajassa, alempi korkeakoulututkinto ja ammattikorkeakoulututkinto yhtä lukuvuotta tutkinnon laajuuden perusteella määriteltä tavoiteaikaa pidemmässä ajassa. Opintolainavähennyksen myöntämisessä huomioitava suoritus aika on melko väljä ottaen huomioon opintolainavähennysjärjestelmän tavoitteen kannustaa opiskelijaa suorittamaan opintonsa tavoiteajassa.

Opintolainavähennyksen ehtona olevaa tutkinnon suorittamisaikavaatimusta voitaisiin tiukentaa tavoiteajassa valmistumiseen kannustavammaksi. Suorittamisaikaa voitaisiin lyhentää nykyisestä esimerkiksi siten, että ylempi korkeakoulututkinto tulisi suorittaa

yhtä lukuvuotta tutkinnon laajuutta pidemmässä ajassa ja ammattikorkeakoulututkinto tai alempi korkeakoulututkinto yhtä lukukautta tutkinnon laajuutta pidemmässä ajassa. Opintolainavähennyksessä huomioitavaa suoritusaikaa ei voida kovin paljon lyhentää nykyisestä, koska tällöin esimerkiksi suuri osa opintoalaa ensimmäisen tai toisen opiskeluvuoden jälkeen vaihtaneista opiskelijoista rajautuisi vähennysoikeuden ulkopuolelle.

## 5.3 Opintolainahyvitys

### 5.3.1 Opintolainavähennyksen arviointityöryhmän ehdotus

Opintolainavähennyksen arviointi -työryhmä on ehdottanut, että opintolainavähennysjärjestelmästä luovuttaisiin ja otettaisiin käyttöön korkeakouluopiskelijoille tarkoitettu lainahyvitys. Opintolainavähennyksiä myönnettäisiin 1.8.2005–31.7.2014 välisenä aikana aloitettujen korkeakoulututkintojen perusteella. Opintolainavähennysjärjestelmän lakauttamiseen liittyvän siirtymäajan lyhentämiseksi 1.8.2014 jälkeen myönnettävät opintolainavähennykset maksettaisiin kuitenkin lainahyvityksenä. Hyvityksen saamisen ehdot näiden opiskelijoiden kohdalla vastaisivat opintolainavähennyksen ehtoja (tutkinnon suoritusaikavaatimus, vähennyksen määrän laskeminen), mutta verotuksessa tehtävän vähennyksen sijasta vähennyksen määrä maksettaisiin lainan lyhennyksenä pankille.

Lainahyvityksen saantiperusteet voisivat olla seuraavat:

#### Lainahyvitykseen oikeuttavat tutkinnot

- alempi korkeakoulututkinto (myös silloin, vaikka opiskelija olisi valittu suorittamaan alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa)
- alempi ja ylempi korkeakoulututkinto
- ylempi korkeakoulututkinto (pelkkä ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi korkeakoulututkinto ilman koulutukseen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa)
- ammattikorkeakoulututkinto (ei ylempi ammattikorkeakoulututkinto)

Opintolainavähennykseen verrattuna alempi korkeakoulututkinto oikeuttaisi lainahyvitykseen riippumatta siitä, onko opiskelija valittu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa vai alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa. Muutos mahdollistaisi lainahyvityksen hyödyntämisen jo alemman korkeakoulututkinnon perusteella, jos opiskelijan tavoitteena on siirtyä työelämään jo alemman korkeakoulututkinnon jälkeen. Lisäksi muutos varmistaisi opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun korkeakoulun valintamenetelyistä riippumatta.

Lainahyvitysoikeus alemman korkeakoulututkinnon perusteella myönnettäisiin aina opiskelijan hakemuksen perusteella, myös silloin, jos opiskelija on valittu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa. Opiskelijan tulisi hakea lainahyvitystä vuoden kuluessa alemman korkeakoulututkinnon suorittamisesta. Erityisestä syystä lainahyvitys voitaisiin myöntää myös hakuajan päättymisen jälkeen. Kansaneläkelaitos tiedottaisi alemman korkeakoulututkinnon suorittaneita mahdollisuudesta hakea opintolainavähennystä.

Ylempi ammattikorkeakoulututkinto ei olisi lainahyvitykseen oikeuttava tutkinto. Ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavat opiskelijat ovat tyypillisesti ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita jo työelämässä olevia henkilöitä, jotka vain harvoin käyttävät opintojensa rahoittamiseen opintotukea.

Oikeus lainahyvitykseen olisi vain 1.8.2014 tai sen jälkeen aloitetun lainansaajan ensimmäiseksi suorittaman lainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon perusteella. Jos opiskelija suorittaa lainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon (ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon), mutta ei ole saanut lainahyvitystä liian pienen lainamäärän tai liian pitkän tutkinnon suoritusajan vuoksi, tulee lainahyvitysoikeus käytetyksi tutkinnon suorittamisen perusteella. Alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen perusteella lainahyvitys tulee kuitenkin käytetyksi vain silloin, jos opiskelijalle on hakemuksen perusteella myönnetty lainahyvitys, vaikka opiskelija olisi valittu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa.

Lainahyvitykseen ei olisi oikeutta opiskelijalla, joka on suorittanut opintolainavähennykseen oikeuttavan tutkinnon (siitä riippumatta, onko opiskelija saanut opintolainavähennyksen). Lainahyvitykseen on oikeus opiskelijalla, joka on aloittanut korkeakouluopinnot ennen 1.8.2014, jos opiskelija ei ole suorittanut opintolainavähennykseen oikeuttavaa tutkintoa ja aloittaa uudet korkeakouluopinnot 1.8.2014 tai myöhemmin. Lainahyvitykseen olisi myös oikeus opiskelijalla, joka on suorittanut korkeakoulututkinnon, jos tutkinnon suorittaminen on aloitettu ennen 1.8.2005 eli tutkinto ei ole ollut opintovähennykseen oikeuttava tutkinto.

Opintolainahyvitys olisi Suomen opintotukijärjestelmän mukainen etuus, jolla ei ole kytköstä verotukseen. Ulkomaisessa korkeakoulussa tutkinnon suorittaneella olisi oikeus lainahyvitykseen, jos hän on ollut Suomen opintotukijärjestelmän piirissä. Sen sijaan Ahvenanmaan tai muiden ETA-valtioiden opintotukijärjestelmän piirissä olleet opiskelijat eivät olisi oikeutettuja lainahyvitykseen, koska verotukseen liittyvä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei koskisi lainahyvitysjärjestelmää. Yhdenvertaisen verotuskohtelun varmistamiseksi opintolainavähennykseen ovat olleet oikeutettuja myös Ahvenanmaan ja ETA-maiden opintotukijärjestelmien piirissä olleet lainansaajat.

### **Tutkinnon suorittamisaikavaatimus**

Alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa tai ylempää korkeakoulututkintoa ilman koulutukseen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa suorittamaan otetun tulisi suorittaa tutkinto enintään yhtä lukuvuotta tutkinnon tavoitteellista suorittamisaikaa pidemmässä ajassa, pelkkää alempaa tai erillistä ylempää korkeakoulututkintoa suorittamaan otetun sekä ammattikorkeakoulututkintoa suorittamaan otetun enintään yhtä lukukautta tutkinnon laajuutta/tavoitteellista suoritusajaa pidemmässä ajassa.

Tutkinnon suorittamiseen käytetty aika lasketaan sen lukukauden alusta, jona opiskelija on ensimmäisen kerran ottanut vastaan opiskelupaikan korkeakoulussa (1.8.2014 tai sen jälkeen), lainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden loppuun.

Opintolainansaaja on oikeutettu lainahyvitykseen, jos tutkinnon suorittamiseen käytetty aika tutkinnon laajuuden perusteella määräytyvää määräaikaa pitempi, jos opinnot ovat viivästyneet asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaisen palveluksen vuoksi. Tutkinnon suorittamisaika voi olla pitempi myös silloin, kun lainansaaja on opiskeluaikana aikana saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa taikka työkyvyttömyyden perusteella sairauspäivärahaa. Lukukauden aikana vähintään yhden kuukauden kestänyt edellä mainittu olosuhde oikeuttaa yhden lukukauden pidennykseen suoritusajassa.

## Lainahyvityksen määrä

Myönnettävän lainahyvityksen määrä on 40 prosenttia lainansaajalla olevan hyvitykseen oikeuttavan opintolainan 2 500 euroa ylittävästä määrästä.

Lainahyvitykseen oikeuttavalla opintolainalla tarkoitetaan huomioon otettavien korkeakouluopintojen ensimmäistä aloituspäivää edeltävän lukukauden lopun ja lainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamispäivää seuraavan lukukauden alun välisenä aikana kertynyttä opintotukilain mukaista opintolainaa ilman kyseisenä aikana lainaan pääomitettuja opintolainan korkoja. Enintään huomioitaisiin kuitenkin tutkintokohtainen lainamäärä. Jos opintolainan korkojen verovähennysoikeudesta luovuttaisiin, olisi perusteltua huomioida lainamäärässä myös pääomitetut korot. Mahdollinen pääomitettujen korkojen huomioonottaminen lainahyvityksessä nostaisi tyyppillistä hyvityksen määrää joitakin prosentteja korkotasosta riippuen.

## Lainahyvityksen toimeenpano

Lainahyvityksestä päättää ja hyvityksen maksaa Kansaneläkelaitos. Päätös tehtäisiin ilman hakemusta tutkinnon suorittamista seuraavan lukukauden aikana, jos opiskelija on suorittanut ylempään korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon. Alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen perusteella päätös lainahyvityksestä tehtäisiin opiskelijan hakemuksen perusteella.

Kansaneläkelaitos tutkisi korkeakoulun ilmoittaman opintojen aloituspäivän ja tutkinnon suorittamispäivän perusteella, onko lainahyvitykseen oikeuttavan korkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja oikeutettu lainahyvitykseen. Ulkomaisessa korkeakoulussa opiskelevan oikeuden opintolainavähennykseen Kansaneläkelaitos tutkisi opiskelijan opintojen aloittamisesta ja tutkinnon suorittamisesta toimittaman selvityksen perusteella.

Jos lainansaaja olisi oikeutettu lainahyvitykseen, Kansaneläkelaitos laskisi rahalaitosten ilmoittamien opintolainoja koskevien tietojen perusteella lainahyvityksen määrän sekä antaisi lainansaajalle päätöksen oikeudesta lainahyvitykseen. Jos lainansaaja ei korkeakoulun ja rahalaitosten ilmoittamien tietojen perusteella olisi oikeutettu lainahyvitykseen, Kansaneläkelaitos lähettäisi lainansaajalle päätösehdotuksen. Ehdotuksen mukainen päätös tulisi voimaan, jos lainansaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyytäisi kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

Kun päätös lainahyvityksestä on tullut lainvoimaiseksi, Kansaneläkelaitos suorittaisi pankille lainalyhennystä vastaavan summan opiskelijan ottaman opintolainan lyhennyksenä. Lainahyvitys maksettaisiin ensimmäisenä mahdollisena lainan säännönmukaisten korkojen erääntymispäivänä 15.6. tai 15.12.

Kansaneläkelaitoksen maksama lainahyvitys kohdistettaisiin järjestyksessä isoimpaan maksamattomaan valtion takaamaan opintolainaan riippumatta siitä, onko nämä lainat otettu lainahyvitykseen oikeuttavana opiskeluaikana. Jos opiskelija on lainahyvityksen maksamisajankohtana jo itse lyhentänyt opintolainansa siten, että jäljellä oleva pääoma on pienempi kuin maksettavaksi tulevan hyvityksen määrä, maksettaisiin hyvitys tältä osin suoraan opiskelijalle.

Lainahyvitys olisi verovapaata tuloa. Tulon verovapaudesta tulisi säätää tuloverolaissa.

## 5.3.2 Vaikutusarviointi

### **Yhteiskunnalliset vaikutukset sekä vaikutukset opiskeluun ja opintotuen käyttöön**

Lainahyvityksen käyttöönotto kannustaisi opiskelijaa käyttämään opintolainaa opiskeluaikaisen toimeentulonsa turvaamiseen. Opiskeluaikaisen toimeentulon parantuminen mahdollistaisi opiskelijalle päätoimisen opiskelun ilman opintoja pitkittävää työssäkäyntiä ja edistäisi tutkinnon suorittamista tavoiteajassa. Tutkinnon suorittamisaikojen lyhentymisen aikaistaisi opiskelijan siirtymistä työmarkkinoille tutkinnon suorittaneena, pidentäisi työuria ja kasvattaisi valtion verotuloja. Lainahyvityksen käyttöönotto saattaisi lisätä opintotuen käyttöastetta, mutta tutkintojen suoritusajojen lyhentymisen vastaavasti vähentäisi käytettyjen opintotukikuukausien määrää. Opintotuen käyttöasteen kasvu edistäisi tutkintojen suorittamista tavoiteajassa aiheuttaen samalla dynaamisia vaikutuksia työllisten määrään ja valtion verotuloihin.

### **Vaikutukset opiskelijan ja tutkinnon suorittaneen toimeentuloon**

Opintolainan käytön myötä opiskelijan opiskeluaikainen toimeentulo parantuisi. Tutkinnon suorittamisen jälkeen Kansaneläkelaitos lyhentäisi opiskelijan opintolainaa lainahyvityksen määrällä, mikä pienentäisi vastavalmistuneen opiskelijan velkataakkaa. Tutkinnon suorittamisen jälkeen tehtävä lainan kertalyhennys myös pienentäisi lainan loppuosan takaisinmaksun aikana kertyviä korkomenoja.

Etuuden määrä olisi nykyistä opintolainavähennyistä korkeampi, koska lainahyvityksen määrä olisi 30 prosentin sijaan 40 prosenttia lainansaajalla olevan hyvitykseen oikeutettavan opintolainan 2 500 euroa ylittävästä määrästä. Tyypillisesti opintotukea käyttävä ja lainahyvityksen täysimääräisesti hyödyntävä ja 300 opintopisteen laajuisen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut ja määräajassa valmistunut voisi saada lainahyvitystä enimmillään 4 400 euroa nykyisen 3 300 euron sijaan. Jos kuukausittaisen lainatakauksen määrä nousisi 400 euroon kuukaudessa, 300 opintopisteen laajuisen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut ja määräajassa valmistunut voisi saada lainahyvitystä enimmillään 6 200 euroa.

Opintolainavähennyksen arviointi -työryhmän muistiossa on arvioitu, että lainahyvityksen käyttöönoton myötä lainan käyttöaste kasvaisi siten, että keskimääräinen lainamäärä olisi 7 500 euroa, mikä vastaa 25 lainakuukauden lainan määrää. Keskimääräinen lainahyvitys olisi tällöin noin 2 000 euroa. Jos lainatakauksen määrän nostaminen 100 eurolla kasvattaisi opiskelijan keskimääräistä lainamäärää 15 prosentilla, keskimääräinen lainamäärä nousisi noin 8 700 euroon, mikä vastaa noin 22 kuukauden lainamäärää. Keskimääräinen lainahyvitys olisi noin 2 500 euroa.

### **Vaikutukset opintotuen toimeenpanoon**

Lainahyvitys aiheuttaisi lisätyötä opintotuen toimeenpanossa hyvityksen käyttöönottovaiheessa. Lainahyvityksen myöntämismenettely vastaisi kuitenkin opintolainavähennyksen myöntämismenettelyä, joten pitkällä aikavälillä lainavähennyksen käyttöönotolla ei olisi merkittäviä vaikutuksia opintotuen toimeenpanon työmäärään. Uutta järjestelmässä olisi lainahyvitysten maksaminen suoraan pankille.

**Kansaneläkelaitos.** Lainahyvityksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset eivät olisi merkittävän suuria, koska lainahyvitys myönnettäisiin pääosin samoin kuin opintolaina-



vähennys. Työmäärää lisäisivät kuitenkin muutokset pankkien järjestelmiin sekä pankkien ja Kelan välisten menettelyjen suunnittelu, toteutus, testaus ja käyttöönotto. Uuden järjestelmän suunnittelu, toteutus, testaus ja käyttöönotto edellyttävät arviolta 12–18 kuukauden työn Kansaneläkelaitoksessa ja pankeissa, Jos eduskunta vahvistaisi lainahyvitystä koskevat opintotukilain muutokset esimerkiksi loppuvuodesta 2013 niin, että lainahyvitys koskisi korkeakouluopintonsa 1.8.2014 tai sen jälkeen aloittaneita, lainahyvitystä koskevat tietojärjestelmätyöt voitaisiin toteuttaa näille opiskelijoille.

Pidemmällä aikavälillä toimeenpanoa helpottaisi se, että myös opintolainavähennysjärjestelmän aikana korkeakoulututkinnon suorittamisen aloittaneet saisivat etuutensa verovähennyksen sijaan lainahyvityksenä. Toimeenpanolle varattu aika ei kuitenkaan välttämättä riitä siihen, että näitä siirtymäajan lainahyvityksiä voitaisiin alkaa maksamaan heti lainahyvitysjärjestelmän voimaan tullessa 1.8.2014 lukien. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan siirtyminen lainahyvitykseen olisi mahdollista aikaisintaan 1.8.2015 tai sen jälkeen korkeakoulututkintonsa suorittaneilla. Muutoksen täytäntöön- ja toimeenpanoon riittävä aika voitaisiin turvata myös siten, että lainahyvitysjärjestelmä tulee kokonaisuudessaan voimaan aikaisintaan 1,5 vuoden kuluttua lakimuutosten hyväksymisestä.

Pitkän, lähes 25 vuotta kestävä siirtymäkauden aikana järjestelmän selkeyttä heikentäisi se, että muun muassa etuuteen oikeuttava tutkinnon suorittamisaika ja etuuden suuruus olisivat erilaiset opintolainavähennyksen ja lainahyvityksen aikana korkeakouluopintonsa aloittaneilla.

**Verohallinto.** Verohallinnon osuus toimeenpanossa poistuisi verrattuna opintolainavähennykseen.

**Pankit.** Pankkien näkökulmasta lainahyvitys merkitsisi opintolainapääomien pienentymistä ja lainan nopeampaa lyhentymistä. Lainahyvitys parantaisi valmistuneen opiskelijan maksukykyä, jolloin myös tarve turvautua perintään vähensi. Alkuvaiheessa lainahyvityksen käyttöönotto edellyttäisi kertaluonteisia tietojärjestelmämuutoksia. Lisäksi lainahyvitys tulisi huomioida velkakirjojen takaisinmaksuehdoissa.

## **Valtiontaloudelliset vaikutukset**

### *Vaikutus opintotukimenoihin*

**Lainahyvityskustannukset.** Lainan käyttöaste ja keskimääräiset lainamäärät kasvaisivat ja opintojen suoritusajat nopeutuisivat. Lainahyvitykseen voisi olla oikeutettuja 40 prosenttia korkeakoulututkinnon suorittaneista opiskelijoista (vuosittain n. 14 500 opiskelijaa). Jos keskimääräinen opintolaina olisi 7 500 euroa ja keskimääräinen lainahyvitys 2 000 euroa (lainatakaus 300 eur/kk), valtion lisämäärärahan tarve olisi täysimääräisenä seitsemän vuoden kuluttua arviolta 29 milj. euroa. Jos keskimääräinen opintolaina olisi 8 700 euroa ja keskimääräinen lainahyvitys 2 500 euroa (lainatakaus 400 eur/kk), valtion lisämäärärahan tarve olisi täysimääräisenä seitsemän vuoden kuluttua arviolta 36 milj. euroa.

**Siirtymäajan hyvitykset.** Siirtymäaikana myönnettävät opintolainavähennykset maksettaisiin lainahyvityksen tavoin suoraan opiskelijalle. Vuoteen 2018 asti siirtymäajan hyvityksiä maksettaisiin vuosittain noin 15 miljoonaa euroa ja määrärajarave siirtymäaikana maksettavista hyvityksistä jatkuisi vuoteen 2022 asti.

Lainatakauksen määrän nostaminen (400 euroon kuukaudessa) vaikuttaisi tuloverolain 127 d §:n 3 momentin mukaisesti myös ennen 1.8.2014 opintonsa aloittaneiden opiskelijoiden siirtymäajan lainahyvityksen määrään, koska kyseisen säännöksen mukaan tutkintokohtainen enimmäislainamäärä lasketaan tutkinnon suorittamishetkellä voimassa

olevien opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärää koskevien säännösten mukaan. Jos lainatakauksen enimmäismäärän nostamisen myötä lainavähennykseen oikeutetun opiskelijan keskimääräinen lainamäärä olisi 8 000 euroa, nousisi keskimääräinen opintolainavähennyksen määrä noin 1 700 euroon (nykyisin n. 1 350 eur). Jos siirtymäajan lainahyvitykseen olisi oikeutettuja 30 prosenttia korkeakoulututkinnon suorittavista opiskelijoista (11 000 opiskelijaa vuosittain), tai siirtymäajan lainahyvityksestä aiheutuvat opintotukimenot olisivat vuosittain noin 19 milj. euroa vuoteen 2018 asti. Määräraha-tarve siirtymäaikana maksettavista hyvityksistä jatkuisi vuoteen 2022 asti.

**Tukikuukausien käyttö vähenee.** Jos tutkinnon suorittamisaika ja samalla opintotuki-aika lyhenisi 8 000 korkeakouluopiskelijalla keskimäärin viidellä kuukaudella, aiheutuisi siitä säästöä muissa opintotukimenoissa noin 17 milj. euroa. Säästövaikutus olisi täysimääräinen noin seitsemän vuoden kuluttua järjestelmän käyttöönotosta.

Takausvastuu- ja korkoavustusmenot pienenevät. Lainatakauksen nostamisen myötä keskimääräiset lainapääomat kasvaisivat, mutta muutaman vuoden viiveellä lainakanta kuitenkin alkaisi pienentyä lainahyvityksen vuoksi. Lainahyvityksen käyttöönotto ehkäisisi myös valtion takausvastuusta johtuvien menojen kasvua. Jos lainahyvityksen myötä arviolta 300 korkeakoulututkinnon suorittaneen henkilön opintovelka ei päätyisi valtion maksettavaksi ja velkapääomat pienenisivät, aiheutuisi tästä takausvastuumenojen vähenemistä vuosittain arvion mukaan noin 3 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion osallistuminen lainan lyhennyksiin vähentäisi valtion maksamia korkoavustusmenoja.

#### *Vaikutus valtion verotuloihin*

**Korkojen verovähennysoikeudesta aiheutuva verotulojen vähennys pienenee.** Jos tutkinnon suorittaneiden korkeakouluopiskelijoiden lainapääomat pienenevät, korkojen vähennysoikeudesta aiheutuvat valtion verotulojen vähentyminen pienenee arviolta 2 miljoonaa euroa vuosittain.

**Opintolainavähennys poistuu.** Nykyisellä lainan käyttöasteella ja tutkintojen suorittamisajoilla opintolainavähennyksen saisi vuosittain noin 11 000 opiskelijaa. Jos keskimääräinen lainavähennys on noin 1 400 euroa, opintolainavähennys tulee pitkällä aikavälillä täydessä laajuudessaan vähentämään valtion verotuloja vuosittain arviolta 15 miljoonaa euroa. Jos opintolainavähennyksestä luovuttaisiin uusien opiskelijoiden osalta 1.8.2014 lukien, kääntyisivät opintolainavähennyksestä aiheutuvat verotulojen menetykset laskuun arviolta vuonna 2020. Alijäämähyvitys huomioiden opintolainavähennyksen vaikutus verotuksessa päättyisi 2030-luvun puolivälissä. Jos siirtymäajan hyvityksen myötä uusia opintolainavähennyksiä ei myönnettäisi enää 31.7.2014 jälkeen, vaan vähennys maksettaisiin lainahyvityksenä, tästä aiheutuisi vuodesta 2015 lukien valtion verotulojen lisääntymistä, joka muutaman vuoden viiveellä vastaisi siirtymäajan lainahyvityksistä aiheutuvaa opintotuen määräraha-tarvetta.

**Dynaaminen vaikutus.** Tutkinnon suorittamisen läpäisyn tehostumisen myötä korkeakoulututkinnon suorittaneen työvoiman tarjonta työmarkkinoilla kasvaisi aiheuttaen dynaamisia vaikutuksia valtion verotuloihin. Mallin käyttöönoton dynaamisista vaikutuksista laaditaan arvio jatkovalmistelun yhteydessä.

#### *Yhteenveto valtiontaloudellisista vaikutuksista*

Opintolainahyvityksen käyttöönotosta aiheutuu valtion talousarviossa huomioonotettavia menoja vuodesta 2014 lähtien, koska siirtymäajan mukaisia hyvityksiä maksettaisiin jo

vuonna 2014. 1.8.2014 tai sen jälkeen tutkinnon suorittamisen aloittaneille maksettaisiin lainahyvityksiä arvion mukaan vuodesta 2016 lukien.

Pitkällä aikavälillä lainahyvityksestä aiheutuisi lisämäärärahatarvetta arviolta 16 miljoo-  
naa euroa vuosittain, koska lainahyvityksen käyttöönoton myötä tutkinnon suoritusajat  
lyhenisivät ja käytetyt opintotukikuukaudet vähenisivät. Lisäksi valtion takausvastuu- ja  
korkeavastusmenot pienenevät. Valtion menot pienenevät pitkällä aikavälillä, kun ote-  
taan vielä lisäksi huomioon se, että opintolainavähennysjärjestelmästä luovutaan ja työ-  
urien pidentymisen dynaamiset vaikutukset kasvattavat valtion verotuloja.

Opintolainahyvitys voitaisiin valmistella osana valtiontalouden kehyspäätöstä 2014–  
2018. Ehdotus yhteen sovitetaan kehyspäätöksen ja muiden opintotuen rakenteellisen  
kehittämisen ehdotusten kanssa.

**Yhteenveto valtiontaloudellisista vaikutuksista (milj. eur). Kustannuslaskelmat ovat suuntaa-antavia laskelmia,  
joita tarkennetaan jatkovalmistelun yhteydessä.**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Opintolainahyvitys 1.8.2014 jälkeen opintonsa aloittaville (lainatakaus 300 euroa)</b>									
Lainahyvityksen määrärahatarve (14 500 opiskelijaa)			1	9	20	25	28	29	29
Opintotuen käytön vähentyminen (7 500 opiskelijaa)			0	-4	-10	-13	-16	-17	-17
<b>Yhteisvaikutus</b>			<b>0</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
Takausvastuu- ja korkeavastusmenojen vähentyminen				-1	-1	-2	-2	-3	-3
<b>Määrärahatarve opintotuki yht.</b>			<b>1</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
Korkojen vähennysoikeuden pienemisen vaikutus verotuloihin					+1	+1	+2	+2	+2
Opintolainavähennyksestä luopumisen vaikutus verotuloihin							+1	+1	+2
<b>Verotulot lisääntyvät yht.</b>					<b>+1</b>	<b>+1</b>	<b>+3</b>	<b>+3</b>	<b>+4</b>
<b>Siirtymäajan hyvitys ennen 1.8.2014 opintonsa aloittaville (lainatakaus 300 euroa)</b>									
Määrärahatarve (lyhennyksenä maksettavat opintolainavähennykset)	7	15	15	15	15	12	6	2	1
Vaikutus verotuloihin (tekemättä jäävät vähennykset)		+2	+5	+7	+10	+13	+15	+14	+11
<b>Yhteisvaikutus (valtiontaloudellinen vaikutus, lisämäärärahatarve)</b>	<b>+7</b>	<b>+13</b>	<b>+10</b>	<b>+8</b>	<b>+5</b>	<b>-1</b>	<b>-9</b>	<b>-12</b>	<b>-10</b>
<b>Yhteisvaikutus kaikki</b>									
<b>LISÄMÄÄRÄRAHATARVE OPINTOTUKEEN</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>10</b>
<b>VEROTULOJEN LISÄYS</b>		<b>+2</b>	<b>+5</b>	<b>+7</b>	<b>+11</b>	<b>+14</b>	<b>+18</b>	<b>+17</b>	<b>+15</b>
<b>Yhteisvaikutus (valtiontaloudellinen vaikutus, lisämäärärahatarve)</b>	<b>+7</b>	<b>+13</b>	<b>+11</b>	<b>+12</b>	<b>+13</b>	<b>+8</b>	<b>-2</b>	<b>-7</b>	<b>-5</b>

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Opintolainahyvitys 1.8.2014 jälkeen opintonsa aloittaville (lainatakaus 400 euroa/kk)</b>									
Lainahyvityksen määrärahatarve (14 500 opiskelijaa)			1	11	25	31	35	36	36
Opintotuen käytön vähentyminen (7 500 opiskelijaa)			0	-4	-10	-13	-16	-17	-17
<b>Yhteisvaikutus</b>			<b>0</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>
Takausvastuu- ja korkoavustusmenojen vähentyminen				-1	-1	-2	-2	-3	-3
<b>Määrärahatarve opintotuki yht.</b>			<b>1</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>16</b>
Korkojen vähennysoikeuden pienenemisen vaikutus verotuloihin					+1	+1	+2	+2	+2
Opintolainavähennyksestä luopumisen vaikutus verotuloihin							+1	+1	+2
<b>Verotulot lisääntyvät yht.</b>					<b>+1</b>	<b>+1</b>	<b>+3</b>	<b>+3</b>	<b>+4</b>
<b>Siirtymäajan hyvitys ennen 1.8.2014 opintonsa aloittaville (lainatakaus 400 euroa/kk)</b>									
Määrärahatarve opintotuki (lyhennyksenä maksettavat opintolainavähennykset)	9	19	19	19	19	15	8	3	1
Vaikutus verotuloihin (tekemättä jäävät vähennykset)		+2	+5	+7	+10	+13	+15	+14	+11
<b>Yhteisvaikutus (valtiontaloudellinen vaikutus, lisämäärärahatarve)</b>	<b>+9</b>	<b>+17</b>	<b>+14</b>	<b>+12</b>	<b>+9</b>	<b>+2</b>	<b>-7</b>	<b>-11</b>	<b>-10</b>
<b>Yhteisvaikutus kaikki</b>									
<b>LISÄMÄÄRÄRAHATARVE OPINTOTUKEEN</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>17</b>
<b>VEROTULOJEN LISÄYS</b>		<b>+2</b>	<b>+5</b>	<b>+7</b>	<b>+11</b>	<b>+14</b>	<b>+18</b>	<b>+17</b>	<b>+15</b>
<b>Yhteisvaikutus (valtiontaloudellinen vaikutus, lisämäärärahatarve)</b>	<b>+9</b>	<b>+17</b>	<b>+15</b>	<b>+18</b>	<b>+22</b>	<b>+27</b>	<b>+7</b>	<b>+2</b>	<b>+2</b>

## 5.4 Lukuvuosittainen palkkio

Lukuvuosittaisessa palkkiomallissa korkeakouluopiskelija saisi lukuvuosittain rahamääräisen etuuden edellisenä lukuvuonna nostamansa lainan perusteella seuraavana lukuvuonna. Palkkion ehtona olisi, että opiskelija on suorittanut lukuvuoden aikana tietyn opintopistemäärän. Opintojen edistymisen seurannassa tyypillisesti yhdeksän kuukautta opintotukea nostaneella opiskelijalla tulee olla opintosuorituksia lukuvuoden aikana vähintään 45 opintopistettä. Tällä suoritustahdilla tutkinto ei kuitenkaan tule suoritetuksi tavoiteajassa eikä edes opintotukeen oikeuttavassa ajassa. Jos palkkiolla haluttaisiin kannustaa valmistumaan tavoiteajassa, tulisi se maksaa ainoastaan niille, joilla on opintosuorituksia edeltävänä lukuvuotena 60 opintopistettä. Palkkio voitaisiin myöntää myös portaittaisesti siten, että esimerkiksi 45 opintopistettä suorittaneet saisivat osan palkkiosta ja 60 opintopistettä suorittaneet täysimääräisen palkkion.

Tavoiteajassa tutkinnon suorittavan opiskelijan tulisi suorittaa keskimäärin 60 opintopistettä lukuvuodessa. Kovin korkea opintopistevaatimus olisi ongelmallinen, koska opintopistekertymissä on muun muassa opintoalakohtaisia ja opintojen järjestämiseen liittyviä eroja. Esimerkiksi 50 opintopisteen suoritusvaatimus tarkoittaisi sitä, että opiskelijan tulisi suorittaa ylempi korkeakoulututkinto tutkinnon tukiajassa eli kuudessa vuodessa.

Lukuvuosittainen palkkiomalli voitaisiin toteuttaa myös kumulatiivisena. Kumulatiivisuus tarkoittaisi sitä, että palkkion saisi ensimmäisen vuoden jälkeen esimerkiksi 45 opintopisteen suorituksilla, toisen vuoden jälkeen 90 opintopisteen suorituksilla, kolmannen vuoden jälkeen 135 opintopisteen suorituksilla jne. Kumulatiivinen malli varmistaisi lukuvuosikohtaista mallia paremmin tutkinnon suorittamisen tavoiteajassa, koska palkkio ei perustuisi vain yksittäisen vuoden opintosuorituksiin. Kumulatiivisen mallin ongelmana olisi kuitenkin se, että yhden opiskeluvuoden hitaampi edistyminen saattaisi estää palkkion saamisen myös kaikkina tulevina vuosina.

Palkkion määrä suhteutettaisiin opiskelijan investointiin eli se voisi olla tietty osuus lukuvuosittain nostetun opintolainan määrästä. Jos se olisi esimerkiksi 20 prosenttia lainamäärästä, voisi se olla enimmillään nykyisillä takausmäärillä 540 euroa lukuvuotta kohti opiskelijan nostaessa lainaa enimmäismäärän ja opiskellessa 9 kuukautta. Jos palkkion saisi enintään tavoiteajan mukaisen opiskelun ajalta, olisi se tyypillisesti ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneella enintään 2 700 euroa ( $540 \times 5 \text{ lukuvuotta} = 300 \times 9 \times 20 \% \times 5$ ). Tällöin etuus vastaisi tasoltaan lähes nykyistä enimmäismääräistä opintolainavähennystä.

Lukuvuosipalkkio maksettaisiin opiskelijalle yhdellä kertaa edeltävää lukuvuotta koskevan opintojen edistymisen seurannan toimeenpanon jälkeen. Etuus voisi olla veronalaista kuten muukin opintoraha. Etuuden voisi saada vain tutkinnon tavoitteellista suoritusaikaa vastaavalta ajalta, eli esimerkiksi 300 opintopisteen tutkintoa suorittava opiskelija voisi saada etuuden viiden lukuvuoden ajalta. Malli kannustaisi tutkinnon suorittamiseen siten, että tavoiteajan mukainen viimeinen lukuvuosipalkkio maksettaisiin vain, jos opiskelija on suorittanut korkeakoulututkinnon tavoiteajassa.

Malli olisi yksinkertainen, jos etuuden myöntäminen perustuisi ainoastaan suoritettuihin opintopisteisiin eikä sisältäisi mitään harkinnanvaraisuutta. Tällöin kuitenkin etuudet ulkopuolelle jäisivät sellaiset opiskelijat, jotka ovat osan lukuvuotta olleet esimerkiksi varusmiespalveluksessa tai vanhempainvapaalla taikka joiden opinnot ovat sairauden tai muun vaikean elämäntilanteen vuoksi hidastuneet. Lisäksi ulkopuolelle jäisivät ne opiskelijat, jotka jäävät esimerkiksi yhden opintopisteen suoritusajan alle.

Erityisten syiden huomioon ottaminen monimutkaistaisi mallin toimeenpanoa. Erityiset syyt voitaisiin ottaa huomioon kaavamaisesti tai harkinnanvaraisesti. Kaavamainen huomiointi tarkoittaisi sitä, että lukuvuosipalkkio voitaisiin myöntää myös tavoiteajan jälkeen, jos opiskelija on tavoiteajan aikana saanut sairauspäivärahaa tai vanhempainpäivärahaa taikka suorittanut asevelvollisuuttaan tietyn kuukausimäärän ajan. Erityiset syyt tutkittaisiin tällöin vain tavoiteajan ylittävien lukuvuosien osalta. Harkinnanvarainen erityisten syiden huomiointi tarkoittaisi puolestaan sitä, että erityiset syyt tutkittaisiin lukuvuosittain opiskelijan esittämän selvityksen perusteella, kuten opintojen edistymisen seurannassa. Harkinnanvarainen erityisten syiden huomiointi olisi toimeenpanon kannalta huomattavasti työlämpi.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- myönnetäänkö etuus ensimmäiseksi suoritettavan korkeakoulututkinnon perusteella, otetaanko (ja miten) huomioon opintoalan vaihto kesken opintojen?
- mahdollistetaanko ns. välivuosien pitäminen vai voiko etuuden saada esim. tutkinnon tavoiteaikaa vastaavina lukuvuosina opiskelupaikan vastaanottamislukuvuodesta lähtien?
- voiko valita, miltä vuosilta palkkion käyttää, esim. jos ei käytä opintolainaa jokaisena lukuvuotena?
- porrastetaanko lukuvuosipalkkion määrää suoritettujen opintopisteiden perusteella (esim. täysimääräinen palkkio 60 op:n suorituksilla ja osapalkkio 45 op:n suorituksilla)?
- onko viimeisen lukuvuoden palkkion saamisen ehtona tutkinnon suorittaminen asetetussa määräajassa?
- miten seurataan sitä, kuuluvatko suoritettavat opinnot tutkintoon (tai entä jos suorittaa kahta tutkintoa samanaikaisesti)?
- onko laskentamalli "20 prosenttia, jos lainapääoma ylittää 1 500 euroa" toimiva? (leikkuri melko tiukka, 1 499 euron lainalla palkkio 0 euroa, 1 500 euron lainalla palkkio 300 euroa)
- miten huomioidaan (vai huomioidaanko) erityiset opintojen hidastumiseen johtaneet syyt, esim. sairaus tai muutoin vaikea elämäntilanne?

- miten huomioidaan (vai huomioidaanko) se, että opiskelija opiskellut vain osan lukuvuotta (esim. opiskelijavalinta tammikuussa tai opiskelija ollut osan lukuvuodesta varusmiespalveluksessa/vanhempainvapaalla)?
- huomioidaanko se, että opiskelija nostaa tukea myös kesäkuukausilta (korkeampi opintopistevaatimus ja korkeampi palkkio)?

## Vaikutukset

### Opiskeluun

- malli lisäisi opintotuen käyttöastetta opiskeluaikana mahdollistaen päätoimisen opiskeluun keskittymisen edistämällä tavoiteajassa valmistumista
- kannustinjärjestelmä, joka realisoituisi koko opintoajan sijaan lukuvuosittain, on opiskelijan kannalta helpommin ennustettava ja kannustavampi
- etuuden maksaminen opiskeluaikana ei välttämättä takaisi tutkinnon suorittamista
- saattaisi opintopisteiden kerryttämiseksi kannustaa suorittamaan tutkinnon kannalta epätarkoituksenmukaisia opintoja
- opiskelijoiden yhdenvertaisuus, malli eriyttäisi korkeakouluopiskelijoille ja toisen asteen opiskelijoille opintojen aikana rahamuotoisena maksettavan tuen määrää

### Opintotuen käyttöön

- eri opintoaloilla ja opintojen eri vaiheissa on erilaiset mahdollisuudet suorittaa opintopisteitä vuosittain -> voisivatko kaikki hyödyntää etuuden joka lukuvuosi yhtä täysimääräisesti?
- voitaisiinko etuus periä pois, jos opiskelija esim. keskeyttää opinnot eikä tutkinto tule suoritetuksi?

### Opiskelijan toimeentuloon

- opiskelija saisi rahallisen edun jo opiskeluaikana, mikä edistäisi opiskeluaikaista toimeentuloa ja päätoimista opiskelua

### Toimeenpanoon

- olisi opintolainavähennystä läpinäkyvämpi ja ymmärrettävämpi
- lisäisi merkittävästi toimeenpanotyötä, koska etuuden saantiperusteet tulisi tutkia lukuvuosittain
- järjestelmän monimutkaisuus, opintojen lukuvuosittaisessa edistymisehdossa tulisi ottaa erikseen huomioon erikseen määritellyt syyt, joiden perusteella opintojen edistymisvaatimuksesta voitaisiin joustaa (sairaus yms.)
- etuuden valtiontaloudelliset määrärahatarpeet realisoituisivat heti järjestelmän käyttöönottovuotta seuraavasta vuodesta lähtien

## Valtiontaloudelliset vaikutukset

Tilastojen mukaan korkeakouluopiskelijoista noin 50 % suorittaa vähintään 45 opintopistettä lukuvuodessa ja noin 25 % vähintään 60 opintopistettä lukuvuodessa. Opintotukea käytti lukuvuonna 2010/2011 noin 167 000. Opintolainaa oli noin 75 000 korkeakouluopiskelijalla eli noin 45 prosentilla opintotukea käyttäneistä korkeakouluopiskelijoista.

**Lukuvuosittaisen palkkion kustannukset.** Lukuvuosittaisen palkkion käyttöönoton myötä lainan käyttöaste ja lukuvuosittaiset opintosuoritusmäärät kasvaisivat. Arvion mukaan palkkion saajien keskimääräinen lainamäärä olisi 1 800 euroa (vastaa 6 kk:n lainamäärää lukuvuodessa), jolloin keskimääräinen palkkio olisi 360 euroa (20 % lainamäärästä). Lainamäärät kasvaisivat, jos valtiontakauksen enimmäismäärää nostetaan 400 euroon kuu-

kaudessa. Arvion mukaan palkkion saajien keskimääräinen lainamäärä olisi lainatakauksen korotuksen jälkeen 2 400 euroa (vastaa 6 kk:n lainamäärää lukuvuodessa), jolloin keskimääräinen palkkio olisi 480 euroa (20 % lainamäärästä). Palkkion saamisen edellytyksenä olisi 50 opintopisteen lukuvuosittaiset suoritukset. Jos lukuvuosipalkkioon olisi vuosittain oikeutettuja (% opintotukea käyttävistä opiskelijoista, lainatakaus 300/400 eur/kk)

- 50 000 opiskelijaa (30 %), vuosittaiset kustannukset 18/24 milj. euroa
- 65 000 opiskelijaa (39 %), vuosittaiset kustannukset 23/31 milj. euroa
- 80 000 opiskelijaa (48 %), vuosittaiset kustannukset 29/38 milj. euroa.

**Tukikuukausien käyttö vähenee.** Jos tutkinnon suorittamisaika ja samalla opintotukiaika lyhenisi keskimäärin viidellä kuukaudella

- 4 000 opiskelijalla, säästö muissa opintotukimenoissa 9 milj. euroa
- 6 000 opiskelijalla, säästö muissa opintotukimenoissa 13 milj. euroa
- 8 000 opiskelijalla, säästö muissa opintotukimenoissa 18 milj. euroa.

Lukuvuosipalkkiomallissa tukikuukausien käytön vähentyminen olisi hieman vähäisempää kuin lainahyvitysmallissa, koska yksittäisten lukuvuosien korkeammat opintopistemäärät eivät kaikissa tapauksissa merkitsisi sitä, että myös tutkinto tulisi suoritetuksi nykyistä nopeammin.

**Opintolainavähennys poistuu.** Nykyisellä lainan käyttöasteella ja tutkintojen suorittamisajoilla opintolainavähennyksen saisi vuosittain noin 11 000 opiskelijaa. Jos keskimääräinen lainavähennys on noin 1 400 euroa, opintolainavähennys tulee pitkällä aikavälillä vähentämään valtion verotuloja vuosittain arviolta 15 miljoonaa euroa. Jos opintolainavähennyksestä luovuttaisiin uusien opiskelijoiden osalta 1.8.2014 lukien, kääntyisivät opintolainavähennyksestä aiheutuvat verotulojen menetykset laskuun arviolta vuonna 2020. Alijäämähyvitys huomioiden opintolainavähennyksen vaikutus verotuksessa päättyisi 2030-luvun puolivälissä.

**Dynaamiset vaikutukset.** Korkeakoulututkinnon suorittaneen työvoiman tarjonta työmarkkinoilla kasvaisi vastaavasti aiheuttaen dynaamisia vaikutuksia valtion verotuloihin.

Lukuvuosittaisella palkkiolla ei olisi lainahyvityksen tavoin merkittävää vähentävää vaikutusta valtion takausvastuu ja korkoavustusmenoihin eikä opintolainan korkojen verovähennyksiin, koska palkkio ei ohjautuisi suoraan lainapääoman pienentämiseen. Myös palkkion dynaaminen vaikutus valtion verotulojen kertymään jää opintolainahyvitystä vähäisemmäksi, koska palkkion saamisen ehtona ei ole tutkinnon suorittaminen. Opiskelijoiden käyttäytymistä on vaikea ennustaa, mutta voidaan olettaa, että palkkiojärjestelmää hyödynnettäisiin erityisesti opintojen alussa. Opintojen loppuvaiheessa palkkion kanssa kilpailisivat mahdolliset työtulot. Jos etuuden saamiseen ei liittyisi tutkinnon suorittamisvaatimusta, ei järjestelmä takaisi opintojen läpäisyn paranemista yhtä hyvin kuin esimerkiksi lainahyvitys.

Yhteenvedo valtiontaloudellisista vaikutuksista (milj. eur)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Lainatakaus 300 eur/kk</b>									
Lukuvuospalkkion määrä-rahatarve (65 000 opiskelijaa)		5	10	16	20	22	23	23	23
Opintotuen käytön vähentyminen (6 000 opiskelijaa)		0	0	-3	-8	-10	-12	-13	-13
<b>Yhteisvaikutus</b>		<b>5</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
Opintolainavähennyksestä luopumisen vaikutus verotuloihin							+1	+1	+2
<b>Lainatakaus 400 eur/kk</b>									
Lukuvuospalkkion määrä-rahatarve (65 000 opiskelijaa)		7	13	22	27	30	31	31	31
Opintotuen käytön vähentyminen (6 000 opiskelijaa)		0	0	-3	-8	-10	-12	-13	-13
<b>Yhteisvaikutus</b>		<b>7</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>18</b>
Opintolainavähennyksestä luopumisen vaikutus verotuloihin							+1	+1	+2

## 5.5 Vaihtoehtojen vertailua (opintolainavähennys, lainahyvitys, lukuvuospalkkio)

	Nykymuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuospalkkio
<b>Peruseriaate</b>	Tutkinnon määräajassa suorittanut <b>opintovelallinen</b> ja <b>verovelvollinen</b> voi vähentää verotuksessa summan, jonka määrä perustuu nostetun opintolainan määrään (enintään tutkinnon tavoiteajan mukaan määräytyvä) ja on enintään lyhennyksen suuruinen.	Tutkinnon määräajassa suorittaneen <b>opintovelallisen</b> opintolainaa lyhennettäisiin valtion varoista summalla, jonka määrä perustuisi nostetun opintolainan määrään (enintään tutkinnon tavoiteajan mukaan määräytyvä)  - voitaisiin myöntää myös lainavähennykseen oikeutetuille (siirtymäaika lyhenee)	Tietyn lukuvuosittaisen opintopistekertymän perusteella opintolainaa käyttäneelle opiskelijalle maksettaisiin lukuvuosittain rahallinen palkkio, jonka määrä perustuisi nostetun opintolainan määrään. (enintään tutkinnon tavoiteajan mukaan määräytyvä)
<b>Tutkinnon suoritusajavaatimus</b>			
	Nykymuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuospalkkio
<b>alempi + ylempi</b>	tutkinto suoritettava kahta lukuvuotta tavoitteellista aikaa pidemmässä ajassa	tutkinto suoritettava yhtä lukuvuotta tavoitteellista aikaa pidemmässä ajassa	myönnetään enintään tutkinnon tavoitteellista suoritusajaa vastaavilta lukuvuosilta, viimeisen vuoden palkkion saamisen edellytyksenä tutkinnon suorittaminen
<b>amk-tutkinto</b>	tutkinto suoritettava yhtä lukuvuotta laajuutta vastaavaa aikaa pidemmässä ajassa	tutkinto suoritettava yhtä lukuvuotta laajuutta vastaavaa aikaa pidemmässä ajassa	myönnetään enintään tutkinnon tavoitteellista suoritusajaa vastaavilta lukuvuosilta, viimeisen vuoden palkkion saamisen edellytyksenä tutkinnon suorittaminen
<b>pidennysperusteet</b>	tutkinnon suorittamisaikavaatimusta voidaan pidentää tietyillä perusteilla (asevelvollisuus, lapsen saaminen, sairaus)	tutkinnon suorittamisaikavaatimusta voidaan pidentää tietyillä perusteilla	tutkinnon suorittamisaikavaatimusta voidaan pidentää tietyillä perusteilla (kaavamaisesti: asevelvollisuus, lapsen saaminen, sairaus taikka harkinnanvaraisesti)
<b>Päätoiminen opiskelu ja tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa</b>			
	Nykymuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuospalkkio
<b>Alempi/ylempi 300 op (tavoiteaika 5 v.)</b>	43 op/lukuvuosi (max suoritusajaksi 7 v.)	50 op/lukuvuosi (max suoritusajaksi 6 v.)	50 op/lukuvuosi
<b>Amk-tutk. 240 op (tavoiteaika 4 v.)</b>	48 op/lukuvuosi (max suoritusajaksi 5 v.)	53 op/lukuvuosi (max suoritusajaksi 4,5 v.)	50 op/lukuvuosi
<b>Kohderyhmän koko vuosittain</b>	11 000 tutkinnon suorittanutta opiskelijaa (30 % tutkinnon suorittajista)	14 500 tutkinnon suorittanutta opiskelijaa (40 % tutkinnon suorittajista)	65 000 opiskelijaa lukuvuosittain (40 % opintotuen saajista)



Etuuden perusteet ja enimmäismäärä			
	Nykymuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuosipalkkio
<b>Määräytymisperuste</b>	Lainamäärä: 2 500 euroa ylittävän lainan osalta 30 %	Lainamäärä: 2 500 euroa ylittävän lainan osalta 40 %	Lainamäärä: 20 % lukuvuoden aikana nostetusta lainamäärästä, lainaa nostettava vähintään 1 500 euroa
<b>Alempi/ylempi 300 op (tavoiteaika 5 v.)</b>	$(2\,700 \times 5 - 2\,500) \times 0,3 = 3\,300$ euroa	$(2\,700 \times 5 - 25\,00) \text{ euroa} \times 0,4 = 4\,400$ euroa	$2\,700 \times 20\% \times 5 = 2\,700$ euroa
<b>Amk-tutk. 240 op (tavoiteaika 4 v.)</b>	$(2\,700 \times 4 - 2\,500) \times 0,3 = 2\,490$ euroa	$(2\,700 \times 4 - 2\,500) \text{ e} \times 0,4 = 3\,320$ euroa	$2\,700 \times 20\% \times 4 = 2\,160$ euroa
<b>Etuuden määrä keskimääräisellä lainamäärällä</b>	1 500 euroa (keskimääräinen laina 7 500 euroa, 300 euroa/kk) 1 860 euroa (keskimääräinen laina 8 700 euroa, 400 euroa/kk)	2 000 euroa (keskimääräinen laina 7 500 euroa, 300 euroa/kk) 2 480 euroa (keskimääräinen laina 8 700 euroa, 400 euroa/kk)	1 620 euroa (4,5 lv) (keskimääräinen laina 1 800 euroa/lv, 300 euroa/kk) 2 160 euroa (4,5 lv) (keskimääräinen laina 2 400 euroa/lv, 400 eur/kk)
Etuuden toimeenpano			
	Nykymuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuosipalkkio
<b>Toimeenpanijat</b>	Kela, pankit ja Verohallinto	Kela ja pankit	Kela ja pankit
<b>Työmäärän muutos</b>		Verohallinnon toimeenpanotyö poistuisi. Kelassa ja pankeissa lisätyötä järjestelmän käyttöönottovaiheessa.	Verohallinnon toimeenpanotyö poistuisi. Kelassa lisätyötä järjestelmän käyttöönottovaiheessa. Lisäksi toimeenpanon edellyttämä lisätyö merkittävää, koska etuuden saamisen perusteet tulisi tutkia jokaisen opiskelijan kohdalla lukuvuosittain.
Valtiontaloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset			
	Nykymuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuosipalkkio
<b>Valtion menoihin</b>	Vähentää valtion verotuloja n. 15 milj. euroa v. 2014 lukien.	Lisämäärärahan tarve n. 16 milj. euroa (vuoteen 2021 mennessä), ei huomioitu verovaiikutuksia.	Lisämäärärahan tarve n. 18 milj. euroa (vuoteen 2021 mennessä), ei huomioitu verovaiikutuksia.
<b>Lainapääomiin</b>	Etuuden saamisen edellytyksenä lainan lyhentäminen.	Hyvitys vähentää tutkinnon suorittaneen opiskelijan lainapääomaa. Ennaltaehkäisee takausvastuu- ja korkoavustusmenoja.	Vähentää velkapääomaa vain, jos palkkio käytetään lainan lyhennyksiin.
<b>Opintotuen käyttöasteeseen</b>	Lisää opintolainan käyttöä.	Lisää opintolainan käyttöä. Tuki-aika lyhenee.	Lisää opintolainan käyttöä. Tuki-aika lyhenee.
<b>Työurien pidentämiseen</b>	Tutkinnon suoritusaikavaatimus pitkä. Tilastotietojen mukaan ei ole lyhentänyt opiskeluaikojia.	Työuria pidentävä vaikutus, koska etuuden saamisedytymyksenä oleva tutkinnon suoritus-aika on tiukempi kuin opintolainavähennyksessä. Vuosittain arviolta 5 000–10 000 opiskelijan tutkinnon suoritus-aika lyhenisi keskimäärin puolella vuodella.	Etuuden saantiperusteena ei ole tutkinnon suorittaminen. Opintopisteiden nopeampi kertyminen nopeuttaa kuitenkin tutkinnon suorittamista ja pidentää työuria. Vuosittain arviolta 4 000–8 000 opiskelijan tutkinnon suoritus-aika lyhenisi keskimäärin puolella vuodella.

Vaikutukset opiskelijan asemaan			
	Nykyuotoinen opintolainavähennys	Lainahyvitys	Lukuvuospalkkio
Rahallinen hyöty opiskeluaikana	opintolaina	opintolaina	opintolaina ja lukuvuosittainen palkkio
Rahallinen hyöty tutkinnon suorittamisen jälkeen	Verotuksessa tehtävä verovähennys, joka edellyttää lainan lyhentämistä.	Etuus vähentää takaisin maksettavan opintolainan pääomaa ja korkomenoja.	Viimeisen lukuvuoden palkkio maksetaan vain tutkinnon suorittamisen perusteella.
Opintolainan ottajan riski	Etuuden menettää kokonaan, jos tutkinto ei tule suoritetuksi määräajassa.	Etuuden menettää kokonaan, jos tutkinto ei tule suoritetuksi määräajassa.	Etuuden voi menettää osittain yksittäisen lukuvuoden hitaan opintomenestyksen vuoksi.
Opintojen edistymisen lukuvuosittain	Opintojen edistyminen voi vaihdella lukuvuosittain ja opintoja tulee suorittaa opintojen edistymisen seurantaperusteita vastaavassa tahdissa (45 op/lv).	Opintojen edistyminen voi vaihdella lukuvuosittain, mutta opintoja tulee suorittaa nopeammin kuin opintotuen edistymisen seurantaperusteet edellyttävät.	Opintojen edistymisen lukuvuosittain tulisi olla säännöllistä ja opintoja tulee suorittaa nopeammin (50 op/lv) kuin opintotuen edistymisen seurantaperusteet edellyttävät.
Tutkinnon suorittaminen	Etuuden saaminen edellyttää tutkinnon suorittamista. Tutkinnon suoritusaikavaatimus melko pitkä.	Etuuden saaminen edellyttää tutkinnon suorittamista. Tutkinnon suoritusaikavaatimus tiukempi kuin opintolainavähennyksessä.	Etuutta voi hyödyntää tutkinnon tavoiteajalla, vaikka tutkinto ei tule suoritetuksi.

## 5.6 Toinen aste ja lainahyvitys

Ammatillisen perustutkinnon suorittaa vuosittain lähes 40 000 opiskelijaa, joista hieman yli 20 % käyttää opintolainaa opintojen aikaisen toimeentulon turvaamiseen. Lukiolaisten keskuudessa opintolainan käyttö on vähäistä. Vuonna 2010 ammatillisen perustutkinnon suorittaneen opiskelijan keskimääräinen lainamäärä (mediaani) oli 3 250 euroa.

Opintolainahyvitys voitaisiin myöntää korkeakouluopiskelijoiden lisäksi myös ammatillista perustutkintoa suorittaville opiskelijoille. Ammatillisissa opinnoissa opintojen pitkittämistä merkittävämpi ongelma on opintojen keskeytyminen toimeentulovaikeuksien vuoksi. Lainankannustin kannustaisi opintolainan käyttöön opiskeluaikaisen toimeentulon turvaajana ja etuuden realisoituminen tutkinnon suorittamisen jälkeen kannustaisi suorittamaan opinnot loppuun.

Kustannusarvio: Jos keskimääräinen lainamäärä nousisi 4 000 euroon, keskimääräinen lainakannustin olisi 600 euroa (omavastuu 2 500 eur, ylittävältä osalta 40 %). Jos lainan käyttöaste kasvaisi siten, että vuosittain 10 000 ammatillisen perustutkinnon suorittanutta opiskelijaa olisi oikeutettuja lainakannustimeen, valtiontaloudelliset kustannukset olisivat 6 milj. euroa. Valtiontaloudelliset kustannukset realisoituisivat vuosittaisina opintotukimeinoina (lainahyvitys).

Lainahyvityksen käyttöönotto voisi aluksi kasvattaa lainakantaa lainan käyttöasteen kasvun vuoksi, mutta muutaman vuoden viiveellä lainakanta pienentyisi lainahyvityksen vuoksi, mikä ehkäisisi valtion takausvastuusta johtuvien menojen kasvua. Vuonna 2010 takausvastuun perusteella pankeille maksettiin noin 3 100 ammatillisessa oppilaitoksessa opintoja suorittaneen opiskelijan opintolaina. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskeluiden henkilöiden osuus oli 60 prosenttia kaikista takausvastuun piiriin vuonna 2010 joutuneista henkilöistä. Euromääräisesti ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden lainoja maksettiin takausvastuun perusteella noin 10,2 milj. euroa, mikä on 47 prosenttia vuoden 2010 yhteenlasketuista takausvastuunomista. Jos lainahyvityksen myötä esimerkiksi 500 tutkinnon suorittaneen opiskelijan laina ei tulisi takausvastuun perusteella valtion maksettavaksi, aiheutuisi tästä takausvastuunomien vähenemistä arviolta 1,5 milj. euroa vuodessa. Valtion osallistuminen lainan lyhennyksiin vähentäisi myös hieman valtion maksamia korkoavustusmenoja.

## 5.7 Opintolainaan liittyviä muita kysymyksiä

### 5.7.1 Lainan myöntäminen ja maksuhäiriöt (Kelan selvitys)

Opintotukilain 15 §:n mukaan opintolainan valtioneuvoston päätöksellä ei pääsääntöisesti myönnetä opiskelijalle, jolla on luottotietorekisteriin rekisteröity maksuhäiriö. Valtioneuvoston päätöksellä voidaan kuitenkin myöntää, jos maksuhäiriö on yksittäinen, määrältään vähäinen ja sen rekisteröinnistä on kulunut kohtalaisen pitkä aika, merkinnän aiheuttanut velka on suoritettu taikka valtioneuvoston päätöksellä on muu erityinen syy. Valtioneuvoston päätöksellä ei myönnetä myöskään opiskelijalle, jonka opintolainan on takausvastuun perusteella Kansaneläkelaitoksen perittävänä, ellei Kansaneläkelaitos erityisestä syystä toisin määrää.

Kansaneläkelaitos tutkii lainatakausta myöntäessään opiskelijan luottokelpoisuuden Suomen Asiakastiedon luottotietorekisteristä. Rekisterin luottotietoluokitus ennustaa henkilön todennäköisyyttä saada uusi maksuhäiriö seuraavan vuoden aikana. Luokituksen laskenta tapahtuu aina kyselyhetkellä reaaliaikaisesti. Luottotietoluokituksen määräytymiseen vaikuttavat muun muassa voimassa olevien maksuhäiriöiden lukumäärä, tuoreimman maksuhäiriömerkinnän ikä sekä maksuhäiriöiden kokonaissumma. Lainatakaus myönnetään, vaikka luottotietojen mukaan henkilöllä olisi merkitykseltään vähäinen maksuhäiriö tai maksuhäiriöitä. Tähän luokkaan kuuluvat ne maksuhäiriölliset henkilöt, joilla uusimmasta merkinnästä on kulunut jo aikaa ja merkinnät kokonaisuutena arvioiden osoittavat uuden häiriömerkinnän riskin olevan merkittävästi alentuneen kaikkien maksuhäiriöisten keskiarvosta.

Lukuvuonna 2010–2011 opintolainan valtioneuvoston päätöksellä myönnettiin yhteensä yli 120 000 opiskelijalle. Maksuhäiriömerkinnän vuoksi lainatakausta ei myönnetty 481 opiskelijalle ja aiemman takausvastuun perusteella 19 opiskelijalle. Vain erittäin pieni joukko opiskelijoita jää siis valtioneuvoston päätöksellä maksuhäiriömerkintöjen vuoksi.

### 5.7.2 Opintolainan korot opiskeluaikana

Opintotukilain 34 §:n mukaan opintolainan korot pääomitetään niinä lukukausina, joilta lainansaaja saa opintotukea sekä välittömästi tällaista lukukautta seuraavana lukukautena. Lainansaajan tulee kuitenkin maksaa itse yhden prosentin lainapääomaa vastaava korko eli tältä osin korkoa ei pääomiteta. Esimerkiksi 5 000 euron lainapääomasta yhden prosentin vuotuinen korko on 50 euroa, joka opiskelijan tulee siis maksaa jo myös opiskeluaikana.

Opiskelijan maksettavaksi määrätyn yhden prosentin koron tarkoituksena on ollut vahvistaa opiskelijan tietoisuutta lainan takaisinmaksuvelvollisuudesta jo opiskeluaikana. Korkojen maksaminen jo opiskeluaikana saattaa kuitenkin tarpeettomasti vaikeuttaa opiskelijan toimeentuloa. Yhden prosentin koronmaksuvelvollisuudesta voitaisiinkin luopua ja siirtyä menettelyyn, jossa korko pääomitettaisiin kokonaisuudessaan.

### 5.7.3 Korkoavustus

Pienituloisen opintovelallisen opintolainan korot voidaan maksaa korkoavustuksena. Korkoavustuksen tuloarvojen tulisi olla riittävän korkealla tasolla, jotta lainan ottaminen olisi opiskelijalle turvallista myös riskitilanteiden varalta. Korkoavustukseen ovat oikeutettuja kaikki pienituloiset sen jälkeen, kun opintolainan korkoja ei enää lisätä lainapääomaan. Käytännössä opinnot ovat tällöin päättyneet ja lainaa maksetaan takaisin. Korkoavustusta ei makseta lainoista, jotka on maksettu takausvastuun perusteella pankille.

Korkoavustuksen myöntäminen edellyttää, että lainansaaja on saanut veronalaista tuloa keskimäärin enintään 1 195 euroa kuukaudessa koron säännönmukaista erääntymiskaudelta edeltävän neljän kuukauden aikana. Asevelvollisen palvelusaikana erääntyvät opintolainan korot maksetaan kuitenkin korkoavustuksen sijasta sotilasavustuslain (781/1993) mukaisena sotilasavustuksena. Korkoavustuksena maksetaan korkeintaan viiden vuosipuoliskon aikana erääntyvät korkoerät.

Jos lainansaajalla on huollettavanaan omia alaikäisiä lapsia taikka lainansaajan luona asuvia hänen puolisonsa alaikäisiä lapsia, korkoavustuksen enimmäistuloraja on kuitenkin:

- 1 1 380 euroa kuukaudessa, jos lapsia on yksi;
- 2 1 430 euroa kuukaudessa, jos lapsia on kaksi;
- 3 1 515 euroa kuukaudessa, jos lapsia on kolme tai useampia.

Korkoavustuksen tulorajojen tarkistaminen olisi tehokas tapa vähentää valtion takaajana maksamien lainojen määrää ja siitä aiheutuvia menoja valtiolle. Korkoavustuksen tulorajoja tulisi korottaa säännöllisesti ja ne tulisi sitoa indeksiin. Opintolainan korkoavustuksen tulorajan korotus kohdentuisi pääasiassa niille opintonsa päättäneille, joilla on pienet tulot ja jotka koulutuksesta huolimatta eivät vielä ole työllistyneet. Lainan turvallisuutta lisäksi myös se, että korkoavustuksen myöntämiskertojen määrää lisättäisiin. Nykyisin sitä voidaan myöntää enintään viisi kertaa.

Tulorajoja korotettiin viimeksi 1.8.2011 lukien 54 prosentilla, mutta korotuksen myötä avustuksen saajamäärä on kasvanut vain vähän. Tulorajat tulisi sitoa elinkustannusindeksiin, jotta korkoavustuksen tarveharkinta ei kiristy epätarkoituksenmukaisesti.

Korkoavustuksen tulorajojen sitominen indeksiin ei lisäisi korkoavustusmenoja, vaan ne säilyisivät suunnilleen nykyisellä tasolla. Jos tulorajoja ei tarkisteta, tarveharkinta kiristyy ja korkoavustusmenot pienenevät. Korkoavustuksen saajamäärän lisääntyminen todennäköisesti vähentää valtiontakausvastuumenoja, joten korkoavustuksen tulorajojen tarkistaminen voidaan toteuttaa lähtökohtaisesti kustannusneutraalisti.

#### 5.7.4 Maksuvapautukset

Opintolainan valtioneuvoston perustuvan takaussaatavan sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta myönnetään nykyisin maksuvapautus, kun lainansaaja on kuollut. Maksuvapautus voidaan myöntää myös, jos lainansaaja on pysyvästi työkyvytön tai hänen määräaikainen työkyvyttömyytensä on kestänyt yhteensä vähintään viisi vuotta ja takaisinperintää olisi lainansaajan taloudellinen tilanne ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana. Maksuvapautus voidaan myöntää osittaisena silloin, kun lainansaajan taloudellinen tilanne on heikentynyt pitkään kestäneen työttömyyden, sairauden tai muun synn vuoksi siten, että lainan takaisinperimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana. Opintolainan valtioneuvoston perustuvan takaussaatavan sekä sille kertyneiden korkojen takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan, kun takaisinperittävä määrä on vähäinen, kun takaisinperintää ei lainansaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

Nykyisin velallinen voi hakea korkoavustusta erääntyvien korkojen maksamiseen. Lainan pääomaan kohdistuva maksuvapautus sen sijaan voidaan myöntää vasta, kun opinto-velallinen on jättänyt lainan hoitamatta, Kansaneläkelaitos on maksanut lainan pankille ja laina on siirtynyt Kansaneläkelaitoksen perittäväksi. Maksuvapautuksia voitaisiin kuitenkin

kin kehittää siten, että velallinen voisi hakea avustusta myös lainapääoman takaisinmaksun osalta tiettyjen edellytysten täyttyessä, vaikka laina ei olisikaan vielä takausvastuun perusteella Kansaneläkelaitoksen perittävänä. Maksuvapautusta ei kuitenkaan voitaisi myöntää vielä opintojen aikana, vaan vasta sitten, kun lainan korkoja ei enää pääomiteta ja lainan takaisinmaksu pankille on alkanut. Etukäteisen maksuvapautuksen myöntäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että Kansaneläkelaitos maksaisi lainapääoman lyhennyksen suoraan pankille. Jos maksuvapautus myönnettäisiin osittaisena, opiskelija vastaisi edelleen loppuvelan maksamisesta pankille.

Maksuvapautusten kehittäminen parantaisi opintolainan turvallisuutta, ennaltaehkäisisi valtion takausvastuun kasvuja sekä parantaisi pienituloisen velallisen mahdollisuuksia selviytyä lainan takaisinmaksusta. Menettely ei kuitenkaan saisi johtaa järjestelmän hyväksikäyttöön.

Etukäteisen maksuvapautuksen ehdot voisivat soveltuvin osin vastata opintotukilaissa määritellyjä takausvastuun maksuvapautuksen ehtoja. Maksuvapautus voitaisiin myöntää täysimääräisenä, jos opiskelija tulee pysyvästi työkyvyttömäksi. Osittainen maksuvapautus voitaisiin myöntää pitkään kestäneen työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan syyn perusteella. Oikeutta maksuvapautukseen harkittaessa huomioitaisiin lisäksi opiskelijan taloudellinen tilanne.

#### 5.7.5 Opintolainan korkojen verovähennysoikeus

Opintovelan korkojen verovähennysoikeudesta voitaisiin luopua vuoden 2014 verotuksessa joko kokonaan tai asteittain. Verovelvollisella on oikeus vähentää velkojensa korot tulostaan, jos velka on valtion tai Ahvenanmaan maakunnan hallituksen takaama opintovelka taikka toisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion opintotukijärjestelmään kuuluva julkisyhteisön takaama tai myöntämä opintovelka. Korkojen vähennysoikeudesta voitaisiin luopua, koska verotuki kohdistuu opintojen päättymisen jälkeiseen aikaan ja sen rahallinen merkitys saajalleen jää varsin vähäiseksi nykyisillä lainamäärillä ja korkotasolla. Koska vähennys tehdään tulosta, sen rahalliseen arvoon vaikuttaa voimakkaasti verotuksen progressio. Vähennyksen poistuminen selkeyttäisi verotusta. Vähennyksestä luopumisen ehtona olisi, että säästyvät varat ohjattaisiin opiskeluajan tuen kehittämiseen.

Korkovähennysoikeudesta luopuminen lisäisi valtion verotuloja 15–20 milj. euroa.

# 6 Opiskelijoiden asumisen tukeminen

## Asumislisän keskeiset kehittämistarpeet

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman opintotuen rakennetta pohtineen työryhmän muistiossa vuodelta 2010 (Opintotuen rakenteen kehittäminen. Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8, <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okmtr08.pdf>) on käsitelty välttämättöimpiä nykyisen asumislisän kehittämistarpeita, mutta ei ole varsinaisesti kartoitettu asumislisän perusrakenteen muuttamismahdollisuuksia. Nykyistä asumislisää voitaisiin työryhmän muistion mukaan kehittää osana opintotukea tehokkaan opiskelun turvaamiseksi seuraavasti:

- 1 Asumislisän tulisi seurata yleistä vuokratason kehitystä.
- 2 Asumislisän myöntämistä joustavoitetaan.

Nykyisen asumislisän etuna on yksilökohtaisuus ja selkeys, suurimpana heikkoutena riittämättömyys suhteessa todellisiin asumiskustannuksiin. Asumislisän tason tarkistaminen säännöllisesti olisi perusteltua, jotta opiskelijat eivät joutuisi käyttämään toimeentulon turvaamiseen tarkoitettua muuta opintotukea (opintoraha ja -laina) vuosi vuodelta kasvaviin asumiskustannuksiin. Muille pienituloisille myönnettävää asumistukea tarkistetaan säännöllisesti yleisen vuokratason kehityksen perusteella.

## Opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin

Sosiaaliturvan uudistamista selvittänyt SATA-komitea on esittänyt yleisen asumistuen uudistamista sekä selvittänyt asumisen tukien yhdistämistä. Työryhmällä on ollut käytettävissään komitean asettaman asumistukityöryhmän selvitys asumisen tukien yhdistämisestä. Selvityksen tuloksia on julkaistu Asumistukityöryhmän raportissa Asumistukijärjestelmien yhdistäminen (18.11.2009) ja SATA-komitean raportissa, joka löytyy sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön www-sivuilta osoitteesta <http://www.stm.fi/julkaisut/selvityksia-sarja/nayta/julkaisu/1482127#fi>.

SATA-komitean asettama asumistukityöryhmä selvitti asumisen tukien yhdistämistä.

Selvityksessä on arvioitu, miten opiskelijoille maksetut asumisen tuet muuttuisivat, jos opintotuen asumislisää saaneet olisivat kuuluneet uudistetun asumistuen piiriin. Arvioon tehty vuoden 2006 asumislisän saajilla. Siinä on otettu huomioon keskimääräiset muutokset asumismenoissa, tuloissa ja määrätymisperusteissa. Laskelmassa ei ole ottaa huomi-

oon 1.1.2009 toteutettua asumislisämuutosta, jossa puolison tulojen vaikutusasumislisään poistettiin. Sen seurauksena asumislisän saajien määrä kasvoi. Lisäksi laskelmien laadinnan jälkeen asumislisän saajien määrä ja tulot ovat kasvaneet edelleen, sillä opiskelijan omia tulorajoja korotettiin 30 prosenttia 1.1.2008 lukien. Laskelmien jälkeen myös asumistuen määrätymisperusteet ovat muuttuneet (huomioonotettavat enimmäisasumismenot ja tulorajat).

Hallitusohjelman mukaan yleistä asumistukea parannetaan muun muassa, siirtymällä lineaariseen tulosovitukseen ja kokonaisvuokramalliin. Omavastuita alennetaan 8 prosenttia ja hyväksytyjä enimmäisasumismenoja korotetaan 50 eurolla kuukaudessa. Uusi asumistuki on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2015 alusta lukien.

Yleisluonteiset seurausvaikutukset opiskelijoiden siirtämisestä asumistukeen olisivat seuraavat:

#### **Esityksen merkittävät ongelmat ovat**

- Asumisen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden määrä pienisi ja osalla opiskelijoista asumisen tuen taso pienenesi.
- Tuen pienentyminen tai poistuminen johtuisi pääasiassa asumistuen opintotukea alhaisemmista tulorajoista ja siitä, että asumistuki myönnetään ruokakunnalle. Asumistuen erilaisella tarveharkinnalla olisi vaikutusta eniten asumislisän piirissä olevien avioparien saamaan asumisen tukeen.
- Asumistuen ruokakuntoehtaisuus palauttaisi opiskelijoille avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat. Puolison tulojen huomioon ottamisesta luovuttiin asumislisää myönnettäessä (1.1.2009) siihen liittyvien ongelmien vuoksi.
- Opiskelijat joutuisivat erikseen seuraamaan opintotuen ja asumistuen tulorajoja sekä hallitsemaan muitakin etuuden myöntämisperusteita. Uusi asumistuki yksinkertaistuisi, mutta olisi kuitenkin asumislisää monimutkaisempi järjestelmä.
- Opiskelijat joutuisivat tekemään erikseen opintotukihakemuksen ja asumistukihakemuksen.
- Asumistuen saajamäärän huomattava kasvu ja erityispiirteet edellyttäisi Kelalta lisäpanostuksia asumisen tuen toimeenpanoon. Opiskelijoiden asumisolosuhteet ja työtulot muuttuvat useasti opintojen aikana.

#### **Esityksen merkittävimmät hyödyt olisivat**

- Kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuisi asumisen tuessa.
- Eniten tuen tarpeessa olevat pienituloiset ja korkeita asumismenoja maksavat opiskelijat saisivat paremman asumisen tuen.
- Asumistuen korkeamman vuokraton ja ympärivuotisuuden ansiosta asumisen tuen vuosittainen taso paranisi.
- Asumisen tuen myöntämisperusteita ja määrää tarkistettaisiin kustannustason muuttuessa myös opiskelijoilla.
- Nykyiset asumisen tukijärjestelmien yhteensovitusongelmat poistuisivat, mikä koskisi ennen muuta järjestelmästä toiseen siirtyviä (esim. lapsen syntymä, sairastuminen, enimmäistukiajan päättymisen).
- Opintotuen hakeminen ja myöntäminen yksinkertaistuisivat.

### **Opiskelijoiden asumisen tuen kehittämisen vaihtoehdot**

- 1 Kehitetään asumislisää osana opintotukea tehokkaan opiskelun edellytysten turvaamiseksi.
- 2 Opiskelijoiden siirtämisestä asumistukeen on tarpeen tehdä taustaselvityksiä, jotta voidaan arvioida muutoksen vaikutusta eri opiskelijaryhmiin ja valtion menoihin.



## 7 Yhteenvedo ratkaisuvaihtoehdoista

### Kaikkia koulutusasteita koskevia ratkaisuvaihtoehtoja

Opintotuen tasoa parantavia toimenpiteitä	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset tavoitteet (opintotuen käyttöaste, täysipainoinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset (ovat suuntaa-antavia, laskelmat tarkentuvat syksyn aikana)
Opintoraha sitominen indeksiin	opintorahoja tarkistetaan kela-indeksin perusteella alkaen 1.9.2014 lukien, jatkossa lukuvuoden alusta lukien (1.8)	edistää osaltaan tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista, nostaa opintotuen käyttöastetta	parantaa opiskelijan toimeentuloa, esim. 3 %:n korotus itsenäisesti asuvalle täysikäiselle nostaa 298 euron opintorahaa n. 9 euroa/kk turvaa osittain opintotuen ostovoimaa, parantaa opintotuen riittävyttä	2014 n. 5,2 milj. euroa ja 2015 16 milj. euroa, jos korotus n. 3 %
Opintorahan euromääräinen tasokorotus - perusmäärä vaihtelee toisella asteella 38 eurosta 246 euroon ja korkea-asteella 55 eurosta 298 euroon - edellinen korotus 1.8.2008 15 prosenttia	opintorahojen tason riittävyttä arvioidaan säännöllisesti esim. hallituskausittain ja korotetaan euromääräisesti	edistää osaltaan tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista, nostaa opintotuen käyttöastetta	parantaa opiskelijan toimeentuloa, turvaa osittain opintotuen ostovoimaa, edistää tuen tason kehitystä yhdenvertaisesti	esim. jokainen 10 euroa/kk lisää vuotuisia opintotukimenoja n. 21,5 milj. euroa, jos saajamäärä noin 238 300
Pienten opintorahojen korottaminen	nostetaan pienimmät opintorahat yhdestä lapsesta maksettavan lapsilisän tasolle	edistää koulutukseen hakeutumista ja parantaa tuen riittävyttä	parantaisi alle 18-vuotaiden ja vanhempiensa luona asuvien tukea, mikä parantaa opintotuen riittävyttä, edistää koulutukseen hakeutumista	n. 38 milj. euroa (arvio 2010)
Asumislisän vuokratajan korottaminen - edellinen korotus 1.11.2005	252 euron vuokratarajaa korotetaan asumiskustannusten nousun perusteella	edistää osaltaan tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista nostaa opintotuen käyttöastetta	parantaa opiskelijan toimeentuloa, jos raja esim. 300 euroa/kk, on tyypillinen korotus n. 33 euroa/kk, jos raja 277, korotus olisi noin 20 euroa/kk parantaa opintotuen riittävyttä erityisesti asumiskustannuksiin	lisää vuotuisia opintotukimenoja n. 33 milj. euroa (300 euroa/kk raja) tai 18,7 milj. euroa (277 euroa/kk)

Opintolainan valtiontakauksen korottaminen - takauksen määrä täysi-ikäisillä 300 euroa/kk, muilla 160 euroa/kk, ulkomailla 600 euroa/kk - edellinen korotus 1.8.2005, ulkomailla opiskelevilla 1.8.2011	korotetaan opintolainan valtiontakauksen määrää säännöllisesti ja / tai korotettaessa rahamuotoista tukea, kerralla vähintään 100 euroa/kk	edistää osaltaan tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista nostaa opintotuen käyttöastetta	parantaa opiskelijan toimeentuloa, esim. 100 euron takauksen korotus parantaa itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen korkeakouluopiskelijan tukea 12,5 %, lisää lainapainotteisuutta ja takausvastuun pitemmällä aikavälillä	ei välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia, heijastuu takausvastuun kasvuun ja opintolainavähennyksen kautta verotulojen vähennyksenä pitemmällä aikavälillä
Opintorahan huoltajakorotus	otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus	edistää osaltaan tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista, nostaa opintotuen käyttöastetta	parantaa lasta huoltavien opiskelijoiden mahdollisuuksia täysipainoiseen opiskeluun, esim. 145 euron huoltajakorotus tarkoittaisi noin 18 prosentin korotusta tuen enimmäismäärään	145 euronkorotus lisää opintotukimenoja vuositasolla n. 23 milj. euroa ( arvio 2009)
<b>Opiskelijan omiin tulorajoihin perustuvan tarveharkinnan muuttaminen</b>	<b>Toimenpiteen kuvaus</b>	<b>Koulutuspoliittiset tavoitteet (opintotuen käyttöaste, täysipainoinen opiskelu, tutkinnon suorittamisen tavoiteajassa)</b>	<b>Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon</b>	<b>Valtiontaloudelliset vaikutukset</b>
Opiskelijan omien tulorajojen alentaminen - edellinen korotus 1.1.2008 30 prosenttia	opiskelijan omia tuettoman ja/tai tuellisen kuukauden tulorajoja alennetaan	työssäkäyntiin käytetyn ajan vähentyminen edistää tavoitteellista opiskelua ja tavoiteajassa valmistumista	ei merkitystä pienituloisille opiskelijoille, leikkaa suurituloisimpien opiskelijoiden tukea opintotuen tarveharkinta kiristyy ja suurituloisten opiskelijoiden opintotuen käyttöaste laskee, rajoittaa osalla mahdollisuuksia täydentää työtuloilla opintotukea	esim. n. 15 %:n leikkaus vähentää menoja arviolta vähintään 13,7 milj. euroa vuodessa
Opiskelijan omien tulorajojen korottaminen	opiskelijan omia tulorajoja korotetaan ansiotason kehityksen perusteella, jotta tarveharkinta ei kiristyy	opintotuen käyttöaste ei laske, mikä osaltaan turvaa tavoitteellista opiskelua ja tutkinnon suorittamista määrärajoissa, toisaalta tulorajojen korotus kannustaa työskentelyyn opintojen ohella, työssäkäynti vähentää opiskeluun käytettävää aikaa	vuosittaisen opintotuen määrä ei vähene ansiotason nousun myötä,	tulorajojen korotus esim. 10 prosenttia lisää valtion menoja arviolta 9 milj. euroa.
Apurahojen ja stipendien huomioinnon muuttaminen	toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja ja stipendejä ei oteta huomioon		lieventää tarveharkintaa, koskee enintään 3 000 opiskelijaa, joilla keskimäärin apurahoja 750 euroa.	lisää valtion menoja n. 2,3 milj. euroa

## Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeet

Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset tavoitteet (opintotuen käyttöaste, täysipainoinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset
<p>Vanhempien tulorajojen korottaminen ansiotason kehityksen perusteella - edellinen korotus 1.11.2007 (30 %)</p> <p>Vanhempien tulot eivät vähennä tukea, jos jäävät alle 40 800 euron, tukea ei saa lainkaan, jos tulot ylittävät 61 000 euroa vuodessa, Vähävaraikorotuksen saa täysimääräisenä vanhempien tulojen ollessa enintään 22 769, korotusta ei saa lainkaan, jos tulot ylittävät 39 000 euroa.</p>	<p>korotetaan vanhempien tulorajoja vähitellen tavoitteena vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen</p>	<p>edistää tavoitteellista opiskelua, nostaa opintotuen käyttöastetta</p>	<p>parantaa erityisesti niiden toisen asteen opiskelijoiden toimeentuloa, jotka saavat nyt leikattua tukea tai ovat tarveharkinnan vuoksi jääneet tuen ulkopuolelle, lieventää tuen tarveharkintasuutta</p>	<p>30 %:n korotus lisää menoja 13 milj. euroa vuodessa</p>
<p>Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen 18–19 v itsenäisesti asuvat/vanhempien luona asuvat</p>	<p>luovutaan tarveharkinnasta itsenäisesti asuvien osalta ja myöhemmin vanhempiensa luona asuvien osalta</p>	<p>edistää täysipainoista opiskelua opintotuen turvin ja nostaa opintotuen käyttöastetta</p>	<p>parantaa niiden 18–19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden toimeentuloa, jotka saavat nyt leikattua tukea tai ovat tarveharkinnan vuoksi jääneet tuen ulkopuolelle, tarveharkintaperusteet yhtenäistyvät korkeaa-asteen opiskelijoihin nähden</p>	<p>itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden osalta menolisäys 33,4 milj. euroa vuodessa, vanhempien luona asuvien osalta 11 milj. euroa vuodessa</p>
<p>Myönnetään opintolainan valtiontakaus ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa täysikäisille vanhempiensa luona asuville</p>	<p>lainatakauksen tarveharkintaa lievennetään</p>	<p>lisää tuen käyttöastetta</p>	<p>parantaa tuen riittävyyttä, lainatakaus 300 euroa/kk</p>	<p>ei lisää opintotukimenoja</p>
<p>Selkeytetään tukiajan laskentaperusteita</p>	<p>otetaan käyttöön 18 päivän sääntö, luovutaan puolen kuukauden tuesta</p>	<p>tukiajan laskentaperusteet selkiintyvät</p>	<p>osalla tukiaika lyhenisi, osalla pitenisi</p>	<p>vähentää opintotukimenoja 0,5 milj. euroa</p>
<p>Lukiokoulutuksen lukuvuosi-kohtaista tukiaikaa pidennetään</p>	<p>tuki max.10 kuukaudelle lukuvuodelle</p>	<p>lisää opintotuen käyttöastetta</p>	<p>10 000 lukio-opiskelijaa saisi yhden kuukauden tuen, keskimäärin 130 euroa/kk</p>	<p>lisää opintotukimenoja n. 1,3 milj. euroa</p>
<p>Täsmennetään yksityisten oppilaitosten opintotukioikeutta.</p>	<p>opintotukioikeus rajattaisiin kosemaan pääasiassa vain sellaista koulutusta, joka valmistaa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen näyttötutkinnon tai tutkinnon osan suorittamiseen</p>	<p>tuenmyöntämisperusteet selkiintyvät</p>	<p>tuen piirissä olevien yksityisten oppilaitosten ja niissä opiskelevien opintotuen saajien määrä vähenisi arviolta 20 prosenttia, keskimääräinen tuki arviolta 345 euroa/kk</p>	<p>vähentää opintotukimenoja 0,5 milj. euroa</p>

## Korkea-asteen opintotuen rakenteen kehittämisvaihtoehdot

Tukiajan rajaamisen vaihtoehtoja	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset tavoitteet (opintotuen käyttöaste, täysipainoinen opiskelu, tutkinnon suorittamisen tavoiteajassa)	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset
Tutkintokohtaisen tukikuukausien määrän vähentäminen kaavamaisesti tai määrittelemisen nykyistä paremmin suhteessa tutkinnon laajuuteen	leikataan pelkän alemman ja ylemmän ja ammattikorkeakoulututkintojen tutkinto-kohtaista enimmäistukiaikaa suhteessa tutkinnon laajuuteen muutamilla kuukausilla/5 kuukaudella	kannustaa suunnitelmalliseen opiskeluun ja tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa, lyhentää tukiaikoja	kannustaa opiskelemaan tavoiteajassa, tuki ennallaan tavoitteellisesti opiskelevilla, mutta toimeentulo voi vaikeutua niillä, joilla opinnot pitkittyvät muista kuin hyväksytävistä syistä	vähentää menoja arviolta 13 milj. euroa vuodessa
Tukiajan ja opintotuen käytön rajaaminen lukuvuosien määrään - esim. 55 kk/300 opintopisteen tutkintoon voisi käyttää pääsääntöisesti enintään 6 lukuvuoden aikana eli opintotuen säännönmukaisen keston ajalle	tukiajan käyttö rajataan opintotuen säännönmukaisen keston ajalle, tätä pidemmälle ajalle tukea myönnetäisiin vain erityisillä perusteilla	kannustaa suunnitelmalliseen opiskeluun ja tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa	tuki ennallaan esim. tavoiteajassa tutkinnon suorittavilla, mutta toimeentulo voi vaikeutua niillä, joilla opinnot pitkittyvät muista kuin hyväksyttävistä syistä, edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa, opintotuen käytön joustavuus vähenisi, lisää syiden selvittelyä	vähentää menoja arviolta 16 milj. euroa vuodessa
Tukiajan lyhentäminen (70 kk:n enimmäisaika)	lyhennetään korkeakouluopintoihin tarkoitettua tukiaikaa 70 kuukaudesta esim. 64 kuukauteen	rajaa tuen käyttöä yhden tutkinnon jälkeeseen muihin korkeakouluopintoihin, muita tukimuotoja parannettu viime vuosina (aikuis-koulutustuki, työttömyysetuudet)	edistää tuen käytön suunnitelmallisuutta, enimmäistukiaika lyhenee, mahdollisuus suorittaa toinen tutkinto tai muita lisäopintoja opintotuen turvin heikkenee	vähentää menoja arviolta 2,2 milj. euroa vuodessa
Rahamuotoisen tuen kohdentamisvaihtoehdot	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset vaikutukset (opintotuen käyttöaste, täysipainoinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)	Vaikutukset toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset
Opintorahapainotteinen tuki opintojen alussa Opintotuki olisi alussa opintorahapainotteinen ja lopussa opintolainapainotteinen (asumislisä säilyisi)	opintoraha olisi korkeampi alemmaa korkeakoulututkintoa ja amk-tutkintoa suorittavalla ja pienempi ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalla TAI tuesta esim. ensimmäiset 27/37 kuukautta olisi opintorahapainotteisia ja loput 28/18 kk lainapainotteisia	opintotuen käyttöaste kasvaisi opintojen alussa ja laskisi opintojen loppua kohden, alemman korkeakoulututkinnon tai amk-tutkinnon suorittamisaika saattaisi lyhetä, mutta ylemmän saattaisi pidentyä	opintojen alussa opiskelijan toimeentulo olisi nykyistä parempi, työssäkäynti lisääntyisi opintojen lopussa opintotuen muututtua lainapainotteisemmaksi	opintotukimenot kasvaisivat aluksi ja vähenisivät muuttaman vuoden viiveellä lainapainotteisemman tuen vuoksi, tuen tulisi olla opintojen lopussa selkeästi lainapainotteisempi opintojen lopussa, jotta malli toimisi muuttaman vuoden viiveellä kustannusneutraalisti
Tavoiteajan jälkeen lainapainotteinen tuki esimerkiksi 300 opintopisteen laajuista tutkintoa varten voitaisiin maksaa nykymuotoista tukea enintään 45 tukikuukaudelle (9 kk x 5 lukuvuotta). Tavoiteajan jälkeen tuki koostuisi opintolainasta ja asumislisästä	opintorahan saaminen rajattaisiin tutkinnon tavoiteajan perusteella määrättyväälle tukiajalle, jonka jälkeen tuki olisi opintolainaa ja asumislisää	edistää tavoiteajassa tutkinnon suorittamista, vähentää opintotuen käyttöastetta opintojen pitkittyessä	opintotuki muuttuisi tavoiteajan jälkeen lainapainotteisemmaksi	vähentää opintotukimenoja n. 21 milj. euroa

Opintosuorituksiin perustuvat mallit	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset vaikutukset (opintotuen käyttöaste, tavoitteellinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)	Vaikutukset toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset
Vähimmäisopiskeluun malli	edellytetään opintotuen saajalta vähintään 20/30 opintopisteen opintosuorituksia edeltävänä lukuvuonna tuen saamiseksi	ohjaa säännölliseen opiskeluun	yksittäisten opintotukivuokausien käyttö vähenisi	esim. 30 opintopisteen vaatimus vähentää opintotukimenoja n. 6,3 milj. euroa
Palkkiomallit - esim. korotettu opintoraha tehokkaasti opiskeleville	korotetaan edellisen lukuvuoden tai lukuvuosien tehokkaan opiskelun perusteella opintorahaa, suoritusvaatimus esim. keskimäärin vähintään 50 opintopistettä	ohjaa säännölliseen opiskeluun ja edistää tavoiteajassa valmistumista	parantaa tuen riittävyttä - 20 euron korotus 7 % korotus - 50 euron korotus 17 %:n korotus	jos korotus 20 euroa/kk, kasvavat opintotukimenot n. 7,5 milj. euroa, jos korotuksen saa ¼ tuen saajista, jos korotus 50 euroa/kk, kasvavat opintotukimenot noin 19 milj. euroa (41 500 saajaa)

### Opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen

Opintolainan turvallisuuden parantaminen	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset tavoitteet (opintotuen käyttöaste, tavoitteellinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset
Korkoavustuksen tulojen sitominen indeksiin ja korkoavustuksen myöntämiskerran rajoitusten lieventäminen - edellinen korotus 1.8.2011 (+54 %)	tulorajoja korotetaan ansiotason kehityksen perusteella ja/tai 5 myöntämiskerran rajoitus poistetaan/ myöntämiskertojen määrää lisätään	lisää opintolainan käyttöastetta ja toimeentulon parantumisen myötä tutkinnon suorittamista tavoiteajassa	korotus kohdistuu pääasiassa opintonsa päättävälle, joilla pienet tulot, helpottaa opintolainaa ottaneiden pienituloisten henkilöiden taloudellista tilannetta, lisää opintolainan turvallisuutta riskitilanteiden varalle, ehkäisee lainan joutumista takaa-ajan (valtion) kokonaan maksettavaksi	tulojen sitominen indeksiin on kustannusneutraali, myöntökertojen lisääminen lisää hieman menoja, mutta samalla ennaltaehkäisee takausvastuumenojen kasvua
Maksuvapautusten kehittäminen	takausvastuuvalkoa koskeva osittainen maksuvapautus (osa velkapääomasta ja korosta), myönnetään edellytysten täyttyessä ja maksetaan suoraan pankkiin	parantaa opintolainan turvallisuutta, saattaa lisätä opintolainan käyttöä, lisää opintolainan käyttöastetta ja toimeentulon parantumisen myötä tutkinnon suorittamista tavoiteajassa	helpottaa maksuvaikeuksiin joutuneiden opintolainaa ottaneiden taloudellista tilannetta, lisää lainanoton turvallisuutta mahdollisten takaisinmaksuvaikeuksien osalta, ennaltaehkäisee koko takausvastuuvälän hoitamatta jättämistä	voi lisätä maksuvapautuksia jonkin verran, mutta vähentää samalla takausvastuumenoja

## Eräitä opintolainamalleja

Opintolainavähennyksen kehittämissiivitehdot	Toimenpiteen kuvaus	Koulutuspoliittiset tavoitteet (opintotuen käyttöaste, tavoitteellinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Valtiontaloudelliset vaikutukset
Vähennysoikeus alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen yhteydessä	opiskelija voisi halutessaan hakea vähennyksen jo alemman korkeakoulututkinnon suorittamaan	lisäisi lainan käyttöastea, kannustaisi ainakin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen tavoiteajassa	parantaisi toimeentuloa, jos lainaa hyödynnettäisiin alemmahan korkeakoulututkintoon olisi vaihtoehto niille, jotka haluavat aluksi keskittyä opintotuen turvin opiskelemaan ja käyttävät lainaa.	vaikutus verokertymään vähäinen
Vähennykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisajan tiukentaminen (ylempi kk: tavoiteaika + 1 lukuvuosi, alempi/ amk + 1 lukukausi) ehdot opintojen viivästyessä nykyiset	tutkinnon suorittamisaikavaatimusta tiukennetaan esim. ylempään osalta yksi lukuvuosi ja alemman kk:n tai amk-tutkinnon osalta 1 lukukausi	edistäisi osaltaan tavoitteellista opiskelua ja tutkinnon suorittamista tavoiteajassa, ei todennäköisesti lisäisi lainan käyttöä, kannustin kohdentuisi nykyistä nopeammin opiskeleville	parantaisi toimeentuloa, jos lainaa hyödynnettäisiin nykyistä enemmän opiskeluaikana: kannustaisi suorittamaan tutkinnon nykyistä nopeammin, vähennys kohdistuisi tehokkaasti opiskeleville, heikentäisi jossain määrin vähennyksen houkuttelevuutta	lisää valtion verotuloja viiveellä joitakin miljoonia euroja
2 500 euron rajan alentaminen tai korottaminen 500 euroon	jos lainatakauksen määrä nousee, voitaisiinko 2 500 euron rajaa nostaa?	lisäisi lainan käyttöä	parantaisi säännöllisesti lainaa käyttävän toimeentuloa, jos rajaa alennettaisiin, myös pienen lainan nostaja hyötyisi vähennyksestä, jos rajaa nostettaisiin vähennys kohdistuisi nykyistä suurempia lainoja nostaneille	rajan korotus lisää verotuloja ja alentaminen esim. 500 euroon vähentää viiveellä valtion verotuloja 30 milj. euroa
Vähennyksen määrän korottaminen (esim. 30 prosentin korottaminen)	vähennykseen oikeutaisi 2 500 eroa ylittävän lainan osasta esim. 50 %	lisäisi lainan käyttöä	parantaisi toimeentuloa, jos lainaa hyödynnettäisiin lainaa käyttävä ja tutkinnon määräajassa suorittanut saisi isomman vähennyksen kannustin realisoituu vasta opintojen päätyttyä	vähentää valtion verotuloja viiveellä 25 milj. euroa
Vähennyksestä luopuminen	vähennyksen myöntämisestä luovutaan lukuvuonna 2014 ja sen jälkeen korkeakouluopinnot aloitavilla	lainaa nostanut ja määräajassa tutkinnon suorittanut ei enää jatkossa saisi veroetua, opintolainan käytöaste laskee	ei kannusta lainan käyttöön toimeentulomuotona: Kelan ja verottajan toimeenpanon edellyttämä työ loppuisi muutaman vuoden viiveellä, siirtymäaika pitkä, mahdollisesti korvaava järjestelmä uusille opiskelijoille otettava käyttöön samanaikaisesti	lisää valtion verotuloja viiveellä max. 15 milj. euroa

<b>Kompensoidaan osa opintolainasta lainaa käyttäneille ja määräajassa tutkinnon suorittaneille, -korvaa opintolainavähennyksen</b>	<b>Toimenpiteen kuvaus</b>	<b>Koulutuspoliittiset vaikutukset (opintotuen käyttöaste, tavoitteellinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)</b>	<b>Vaikutukset toimeentuloon</b>	<b>Valtionaloudelliset vaikutukset</b>
Lainahyvitys	lainahyvitys myönnettäisiin kerralla tutkinnon suorittamisen jälkeen siten, että Kela maksaisi osan opintolainasta suoraan pankille	lisää lainan käyttöä, kannustaa säännölliseen opiskeluun ja tutkinnon suorittamiseen määräajassa	parantaa opiskeluaikojen toimeentuloa, jos lainaa käytetään säännöllisesti	valtion opintotukimenot kasvavat, mutta verotulot lisääntyvät vastaavasti vähennyksen poistumisen myötä, kustannuksia syntyy vain tutkinnon suorittaneista
Valmistusstipendi	stipendi myönnettäisiin kerralla tutkinnon suorittamisen jälkeen suoraan opiskelijalle	lisää lainan käyttöä, kannustaa säännölliseen opiskeluun ja tutkinnon suorittamiseen määräajassa	parantaa opiskeluaikojen toimeentuloa, jos lainaa käytetään säännöllisesti	valtion opintotukimenot kasvavat, mutta verotulot lisääntyvät vastaavasti vähennyksen poistumisen myötä, kustannuksia syntyy vain tutkinnon suorittaneista
Lukuvuosipalkkio	palkkio myönnettäisiin lukuvuosittain suoraan opiskelijalle	voi lisätä lainan käyttöä, kannustaa säännölliseen opiskeluun, ei takaa tutkinnon suorittamista	parantaa opiskeluaikojen toimeentuloa, jos lainaa käytetään säännöllisesti	valtion opintotukimenot kasvavat, mutta verotulot lisääntyvät vastaavasti vähennyksen poistumisen myötä kustannuksia syntyy myös niistä, jotka eivät suorita tutkintoa
<b>Opintotuen myöntäminen kokonaan lainana</b>	<b>Toimenpiteen kuvaus</b>	<b>Koulutuspoliittiset vaikutukset (opintotuen käyttöaste, täysipainoinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)</b>	<b>Vaikutukset toimeentuloon</b>	<b>Valtionaloudelliset vaikutukset</b>
Opintotuki myönnettään lainana, opintolaina maksetaan takaisin prosenttiosuutena palkasta, esim. vähintään 1 % vuodessa	nykyinen opintoraha, ja opintolaina muutuisivat kokonaan lainamuotoiseksi. Tuen enimmäismäärä nousisi n. 200 euroa	vähentäisi tuen käyttöasetta, tavoitteellinen opiskelu ja tutkinnon suorittaminen vaikeutuisi muilla kun opintotukea käyttävillä opiskelijoilla, vaikuttaisi korkeakoulutukseen hakeutumiseen vähentävästi	lainapainotteisuus lisäisi opiskelijoiden omavastuuosuutta opintojen rahoituksesta, työssäkäynti lisääntyisi, tuen taso voisi nousta, järjestelmä ei toimisi kattavasti, jos lainaa ei haluta käyttää laina tulisi kalliiksi pitkän takaisinmaksuajan takia, kahden erilaisen järjestelmän rinnakkainen hoitaminen olisi työlästä	edellyttäisi siirtymistä valtion lainaan, opintotukimenot kasvaisivat aluksi merkittävästi, vakiintunut taso saavutettaisiin noin 40 vuoden kuluttua järjestelmän käyttöönotosta
Opintotuki myönnettään lainana, muuttuu rahaksi tehokkaan opiskelun perusteella	nykyinen opintoraha ja opintolaina myönnettäisiin aluksi kokonaan lainana, tuen enimmäismäärä nousisi n. 200 euroa	vähentäisi tuen käyttöastetta, enimmäismääräisen kompensaaion saaminen kannustaisi suorittamaan tutkinnon tavoiteajassa, toisaalta työssäkäynnin lisääntyminen voisi pitkittää opiskeluaikoja	lisäisi lainankäytön riskisyyttä, tutkinnon tavoiteajassa suorittavan lainataakka ei kasvaisi, mutta opintojen pitkittyessä opiskelijan lainataakka kasvaisi merkittävästi	opintotukimenot vähenisivät aluksi, riippuen hyvityksen tasosta voitaisiin pitkällä aikavälillä toteuttaa kustannusneutraalisti

## Muita ehdotuksia

<b>Verotus</b>	<b>Toimenpiteen kuvaus</b>	<b>Koulutuspoliittiset vaikutukset (opintotuen käyttöaste, tavoitteellinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)</b>	<b>Vaikutukset toimeentuloon</b>	<b>Valtionaloudelliset vaikutukset</b>
Opintolainojen korkovähennyksestä luopuminen	luovutaan opintolainan korkojen verovähennysoikeudesta 1.1.2015 lukien	ei vähennä lainan houkuttelevuutta opintojen rahoitusmuotona, jos lainan käyttökelpoisuutta voidaan parantaa muilla toimenpiteillä	ei vaikuta opiskelijan toimeentuloon, mutta lisää opintovelallisen korkomenoja, ei vähennä lainan käyttöä, jos lainan käyttöön voidaan kannustaa muilla toimenpiteillä	lisää valtion verotuloja 17 milj. euroa
<b>Asumistuki</b>	<b>Toimenpiteen kuvaus</b>	<b>Koulutuspoliittiset vaikutukset (opintotuen käyttöaste, tavoitteellinen opiskelu, tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa)</b>	<b>Vaikutukset toimeentuloon</b>	<b>Valtionaloudelliset vaikutukset</b>
Opiskelijat siirretään asumistuen piiriin	asumislisän myöntämisestä luovuttaisiin vaiheittain ja uudet opiskelijat siirtyisivät asumistuen piiriin (ei ulkomailla tai kansanopistoissa opiskelevat)	vaikutuksia eri opiskelijaryhmiin on tarpeen analysoida tarkemmin	nykytilanteeseen verrattuna siirtymäkauden jälkeen kuukausittainen tuki paranisi osalla ja heikkenisi osalla, koska asumistukea myönnetään erilaisilla perusteilla, vaikutuksia eri opiskelijaryhmien toimeentuloon on tarpeen analysoida tarkemmin	valtionaloudellisista vaikutuksista on tarpeen laatia laskelmia



# 8 Vaihtoehtoja opintotuen rakenteen kehittämiseksi

## 8.1 Opintotuen rakenteen kehittämisen ja työryhmän toimeksiannon lähtökohdista

Julkinen talous on pitkällä aikavälillä isojen haasteiden edessä, kun väestö vanhenee. Työikäisen väestön ennakoitaan supistuvan 140 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Väestön ikääntyminen kasvattaa eläke-, terveydenhuollon- ja pitkäaikaishoidon menoja. Samanaikaisesti verotulojen kasvu hidastuu, kun kokonaistuotannon kasvu jää ainoastaan tuottavuuden kasvun varaan. Jotta julkisen talouden rahoitus pysyisi kestäväällä pohjalla elinajan pidentyessä, tulisi panostaa talouden rakenteisiin kohdistuvilla uudistuksilla, jotka lisäävät työpanosta ja hillitsevät menojen kasvua.

Hallitus on asettanut tavoitteeksi parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa. Työurien pidentäminen mm. opiskeluaikoja lyhentämällä auttaisi saamaan suuremman osuuden työikäisistä työelämän palvelukseen niiden opiskelijoiden osalta, jotka eivät työskentele merkittävässä määrin jo opintojen aikana. Valtiontaloudelliset edellytykset rahamuotoisen opintotuen kehittämiseen ovat rajalliset julkisen talouden kestävyysvajeesta johtuen. Taloudellisten resurssien niukkuus edellyttää arviointia siitä, kohdentuvatko nykyiset opintotuen määrärahat tarkoituksenmukaisesti. Samalla on arvioitava tuen toimivuutta suhteessa asetettuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin sekä mahdollisuuksia kehittää tuen rakennetta.

Hallituksen asettamien tavoitteiden kannalta nykyisen järjestelmän keskeisiä ongelmia ovat tuen tason riittämättömyys suhteessa elinkustannuksiin erityisesti korkeita asumismenoja maksavilla ja perheellisillä opiskelijoilla, toisen asteen tuen tarveharkintaisuus sekä opintolainan lainan vähäinen käyttö sekä opintotuen riittämätön kannustavuus suorittaa tutkinto tavoiteajassa. Opintotukea voi nykyisellään käyttää varsin joustavasti opiskeluoikeuden puitteissa, mikä ei välttämättä kannusta riittävän voimakkaasti korkeakoulututkinnon suorittamista tavoiteajassa.

Tuen tulisi olla tasoltaan riittävä mahdollistamaan täysipainoinen opiskelu ilman opintoja pitkittävää työssäkäyntiä. Valtiontaloudellisesti edullisin tapa parantaa tuen tasoa on korottaa tuen lainaosuutta. Lainaosuuden korottaminen parantaisi tuen riittävyyttä niillä opiskelijoilla, jotka hyödyntävät lainaa opintojensa rahoitusmuotona. Jos tuki muuttuisi kokonaan lainaksi tai merkittävästi nykyistä lainapainotteisemmaksi, voisi tästä seurata opiskelijoiden työssäkäynnin lisääntymistä ja tuen käyttöasteen laskua. Yksilötasolla opintolainaa ei mielletä investoinniksi, vaikka sen avulla saavutettu koulutustaso takaakin

paremman työllistymisen ja palkkatason. Opiskelijat valitsevatkin lainan sijaan mieluummin työssäkäynnin. Työkokemus koetaan myös arvokkaaksi pääomaksi, joka parantaa valmistumisen jälkeistä työllistymistä. Lainankäyttöä vältetään myös opintojen jälkeisen epävarman työllistymistilanteen vuoksi. Tuen tasoa tulisi parantaa ja lainan käytön kannustavuutta ja turvallisuutta lisätä.

Nykyistä lainapainotteisempi tuki merkitsisi opiskelijan tai hänen perheensä rahoitusvastuun kasvamista. Jos nykyistä tukea kehitetään lainapainotteisemmaksi, tulee samalla arvioida muutoksen vaikutuksia koulutukselliseen tasa-arvoon. Ideaalitalanteessa opintotuen tulisi kannustaa koulutukseen hakeutumiseen riippumatta opiskelijan sosioekonomisesta taustasta. Opintotukijärjestelmällä turvataan osaltaan myös perustuslain mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tehokkaasta opiskelusta saatavan rahallisen kannusteen tulee olla riittävän korkealla tasolla, jotta se kannustaa lainamuotoisen tukijärjestelmän hyödyntämiseen ja tehokkaaseen tutkinnon suorittamiseen. Valtion näkökulmasta järjestelmästä aiheutuvat kustannukset ovat alhaiset, jos järjestelmää ei käytetä kattavasti, mutta tällöin ei saavuteta myöskään järjestelmältä toivottuja kannustinvaikutuksia. Jos taas järjestelmä on riittävän kannustava ja asetetut opintojen nopeuttamistavoitteet saavutetaan, kasvavat samalla myös järjestelmästä aiheutuvat kustannukset.

Nykyisen rakenteen muuttamisen yhteydessä joudutaan arvioimaan tukeen varattujen määrärahojen uudelleenkohdennuksia. Ne ovat perusteltuja, jos tuki ei nykyisillä myöntämisperusteilla kohdenna sitä eniten tarvitseville yhdenvertaisesti tai jos tukea voi hyödyntää epätarkoituksenmukaisesti. Tuen käyttökelpoisuus vaikuttaa olennaisesti tuen käyttöasteeseen, joten tuen saantiehtojen tiukennukset tai tuen leikkaukset johtavat yleensä tuen käyttöasteen laskuun.

Opintotuen tarkoitus on turvata opiskelijan toimeentulo päätoimisen opiskeluna aikana. Lisäksi järjestelmän tulisi edistää erityisesti korkeakoulussa suoritettavien opintoaikojen lyhentämistä ja samalla työurien pidentymistä. Opintotuen vaikutus opintoaikoihin ja työuriin on kuitenkin rajallinen. Opintotuella voidaan vaikuttaa opiskelijan toimeentuloon, mutta myös muilla tekijöillä, kuten opiskelijavalinnalla, opintojen järjestämisellä ja työllistymisnäköymillä on keskeistä vaikutusta opintoaikojen kannalta. Opintojen nopeuttamistavoite edellyttää myös muita koulutuspoliittisia toimia, joita opintotukiratkaisut voivat tukea.

Opintotuella voidaan vaikuttaa vain niiden opiskelijoiden opiskeluedellytyksiin, jotka käyttävät tukea. Järjestelmän vaikuttavuus heikkenisi, jos tukea kohdennetaan selkeästi nykyistä valikoidummin perustein määräytyville opiskelijaryhmille. Opintotuki on yhteiskunnan näkökulmasta investointi osaavan työvoiman varmistamiseksi. Mahdollisimman kattava, riittävälle tasolle mitoitettu ja kannustava tukijärjestelmä edistää osaltaan myös tätä tavoitetta.

Työryhmän ratkaisuehdotusten lähtökohtana on ollut parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa. Lisäksi uudistuksen lähtökohtana on ollut kustannusneutraalisuus.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotuksia seuraavilta osa-alueilta:

- Täysipainoisen opiskelun mahdollistava opintotuen taso
- Rahamuotoisen tuen kehittämismahdollisuudet
- Opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen
- Erityiset opintotukikannustimet

Työryhmän ratkaisuehdotukset voidaan luokitella seuraavasti:

- 1 Korotetaan opintotuen tasoa painopisteenä täysi-ikäiset, korkeita asumismenoja maksavat sekä perheelliset opiskelijat.
- 2 Parannetaan opintolainan käyttökelpoisuutta.
- 3 Parannetaan eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuutta korjaamalla toisen asteen opintotuen epäkohtia.
- 4 Uudistetaan korkea-asteen opintoja varten myönnettävän opintotuen rakennetta siten, että opintotuen käyttöaste paranee ja järjestelmä edistää aiempaa paremmin tavoiteajassa valmistumista.

## 8.2 Kustannusneutraalisuus

Työryhmän toimeksiannon lähtökohtana on uudistusten kustannusneutraalisuus. Yleisesti kustannusneutraalius voidaan ymmärtää siten, että muutoksista aiheutuvien määrärahojen lisästarpeen ja kustannussäästöjen summan tulee olla nolla. Opintotukimenojen kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että opintotukimenot vastaisivat vuonna 2012 päätettyä kehyspäättöksen tasoa. Kustannusneutraalisuus voisi kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että muutoksista lyhyellä aikavälillä voisi aiheutua määrärahatarpeen kasvua, jos pidemmällä aikavälillä muutokset ovat kustannusneutraaleja.

Ikäluokkien pienenemisestä aiheutuu opintotuen saajamäärän pienenemistä vuosina 2015–2024, jonka jälkeen ikäluokat kasvavat jälleen. Työryhmässä on keskusteltu siitä, voitaisiinko ikäluokkien pientymisestä aiheutuva säästö kohdentaa opintotuen kehittämiseen. Tällainen linjaus ei kuitenkaan vastaisi perinteistä kustannusneutraalisuuden käsitettä ja edellyttäisi poliittista päätöstä asiasta.

Kustannusneutraalisuus voitaisiin ymmärtää myös valtion kokonaistaloudellisena kustannusneutraalisuutena, jolloin huomioon otettaisiin myös muutosten verovaikutukset. Esimerkiksi opintotukietuuksista aiheutuvat verovähennykset (opintolainavähennys ja opintolainan korkojen verovähennysoikeus) vähentävät valtion verotuloja vuosittain. Jos näistä vähennyksistä luovuttaisiin, syntyvällä verotulojen lisäyksellä voitaisiin valtion tulojen ja menojen kannalta kustannusneutraalisti lisätä opintotukimenoja. Lisäksi opiskeluaikojen lyhentymisestä johtuva työurien pidentyminen synnyttää dynaamisia verovaikutuksia.

**Ikäluokkien pienenemisestä aiheutuva opintotukimenojen vähentyminen verrattuna vuoteen 2012 (alustava arvio)**

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	1,6	6,3	12,6	20,4	28,0	34,8	39,6	42,9
2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
-45,1	-45,1	-44,1	-41,9	-38,5	-35,4	-32,3	-29,1	

Opintotuen saajamäärä vähenee vuodesta 2015 lähtien vähitellen vuoteen 2024 saakka. Vuonna 2030 opintotuen saajia arvioidaan olevan noin 12 000 nykyistä vähemmän.

## Verovaikutukset

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opintovelan korkojen verovähennysoikeudesta luopuminen, 1.1.2015, vaikutukset verotuloihin								
	17	17	17	17	17	17	17	17
Opintolainavähennyksestä luopuminen								
						1	1	2
Opiskeluajojen lyhentymisestä aiheutuvat verovaikutukset (työurien pidentyminen) <i>selvitetään myöhemmin</i>								

### 8.3 Opintotuen tasoa ja opintolainan käyttökelpoisuutta parannetaan täysipäiväisen opiskelun mahdollistamiseksi kaikilla koulutusasteilla

#### 8.3.1 Opintoraha sidotaan indeksiin, asumislisän vuokratasoa ja opintolainan valtiontakausta korotetaan sekä otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus

Opintotuen tasoa (lainatakaus, asumislisä tai huoltajakorotus) ja opintolainan käyttökelpoisuutta parannetaan täysipäiväisen opiskelun mahdollistamiseksi kaikilla koulutusasteilla 1.8.2014 lukien. Opintotuen indeksisidonnaisuus on sovittu hallitusohjelmassa toteutettavaksi 1.9.2014 lukien.

*(Työryhmän tehtävä: Täysipäiväisen opiskelun mahdollistava opintotuen taso)*

Opintorahan, asumislisän ja opintolainan valtiontakauksen korotukset parantaisivat opiskelijan toimeentuloa ja mahdollisuutta keskittyä täysipäiväisesti opiskelemaan. Huoltajakorotuksen käyttöönotto parantaisi lasta huoltavien taloudellisia edellytyksiä opiskeluun. Päätoimisen opiskelun mahdollistava tuki edistäisi tavoiteajassa valmistumista lyhentäen samalla opiskeluaikojen. Opintolainan osuus kasvaisi, mutta tuki olisi edelleen opintorahapainotteinen. Opintotuen nousun myötä tuen käyttöaste nousisi kaikilla koulutusasteilla. Opiskeluaikaisen toimeentulon parantuminen mahdollistaisi opiskelijalle päätoimisen opiskelun ilman opintoja pitkittävää työssäkäyntiä ja edistäisi tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.

Korotetaan opiskeluaajan tukea	Kohderyhmä	Koulutuspoliittiset vaikutukset
Opintoraha sidotaan indeksiin 1.9.2014 lukien (HO)*	235 000	Parantaa opintotuen riittävyttä edistäen tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.
Asumislisän vuokratasoa korotetaan 264 tai 300 euroon 1.8.2014 lukien	80 000 117 000	Parantaa opintotuen riittävyttä asumiskustannuksiin, mikä edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.
Otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus 145/100 tai 60 euroa/kk	23 000	Parantaa lasta huoltavien opiskelijoiden opintotuen riittävyttä edistäen tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.
Lainatakauksen määrää korotetaan 100/50 eurolla täysi-ikäisillä 1.8.2014 lukien.	158 000 opintotuen saajaa	Parantaa tuen riittävyttä edistäen samalla tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.

\*Hallitusohjelmassa on varattu vuodelle 2015 15 milj. euroa indeksikorotuksiin.

## Valtiontaloudelliset vaikutukset

Asumislisän vuokratilanteen korottaminen lisää opintotukimenoja arviolta 10–33 milj. euroa riippuen rajan korotuksen tasosta. Opintotukimenot kasvavat enintään 18,7 milj. euroa vuodesta 2015 lähtien, jos asumislisän vuokratilanteen korotetaan 277 euroon kuukaudessa. Opintotukimenojen huoltajakorotuksen käyttöönotto lisää opintotukimenoja 10–23 milj. euroa riippuen korotuksen tasosta. Opintotukimenojen valtiontakauksen korottaminen ei lisää opintotukimenoja, mutta lainapääomien kasvun vuoksi pitemmällä aikavälillä se saattaa lisätä valtion takausvastuun määriä.

## Vaihtoehdot

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asumislisän vuokratilanteen korotus 264 euroon 1.8.2014 lukien						
5	10	10	10	10	10	10
Asumislisän vuokratilanteen korotus 277 euroon 1.8.2014 lukien						
10,3	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7
Asumislisän vuokratilanteen korotus 300 euroon 1.8.2014 lukien						
18,3	33	33	33	33	33	33
Opintotukimenojen huoltajakorotus 145 euroa/kk 1.8.2014						
12,5	23	23	23	23	23	23
Opintotukimenojen huoltajakorotus 100 euroa/kk 1.8.2014						
9	16	16	16	16	16	16
Opintotukimenojen huoltajakorotus 60 euroa/kk 1.8.2014						
5,4	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7

## Itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen opintotuki

(sisältää ensimmäisen indeksitarkistuksen opintotukimäärään, asumislisän vuokratilanteen korotuksen, opintotukimenojen huoltajakorotuksen ja lainatakatuksen korotuksen)

	Korkeasteen tuki nyt	Uusi tuki 1.9.2014 (euroa/kk)	Muutos nykyiseen verrattuna	Toisenasteen tuki nyt	Uusi tuki 1.9.2014 (euroa/kk)	Muutos nykyiseen verrattuna
Opintotuki (euroa/kk)	799,6	928,6–918,2	129/118,6 euroa/kk (+16/15 %)	747,6	875–864,6	127,5/117 euroa/kk (+17/16 %)
Opintotukimäärä (euroa/kk)	298	307	+9 euroa (3 %)	246	253,4	7,4 euroa (3 %)
Asumislisä (euroa/kk) 277/264 euroa/kk	201,6	221,6/211,2	+20 euroa (10 %) +9,6 (4,7 %)	201,6	221,6/211,2	20 euroa (10 %) +9,6 (4,7 %)
Opintotukimäärän valtiontakaus (euroa/kk)	300 (37,5 %)	400 (43 %), eli kasvu +5,5 %	100 euroa (+33 %)	300 (40 %)	400 (46 %), eli kasvu 6 %	+100 euroa (+33 %)
Opintotukimenojen huoltajakorotus 145 tai 100 euroa/kk tai 60 euroa/kk *jos asumislisän vuokratilanteen korotus 264 euroa/kk	-	1 073,6/ 1 063,2* 1 028,6/ 1 018,2* 988,6/ 978,2*	+145 euroa/kk  +100 euroa/kk  + 60 euroa/kk	-	1 020/ 1 009,6* 975/ 964,6* 935/ 924,6*	+145 euroa/kk  +100 euroa/kk  +60 euroa/kk

### 8.3.2 Parannetaan opintotukimäärän käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta

Opintotukimäärän käyttökelpoisuutta parannettaisiin luopumalla yhden prosentin koron maksamisesta opiskeluaikana, kehittämällä maksuvapautuksen ehtoja sekä sitomalla korko-

avustuksen tulorajat indeksiin. Opintolainan käyttökelpoisuutta parantaisi myös opintolainahyvityksen käyttöönotto sekä korkeakoulu- että toisen asteen opiskelijoilla.

*(Työryhmän tehtävä: Opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen)*

Parannetaan opintolainan turvallisuutta	Kohderyhmä	Koulutuspoliittiset vaikutukset
Luovutaan 1 prosentin koron maksamisesta opiskeluaikana	n. 40 % opinto tuen saajista	Parantaa lainan käyttökelpoisuutta ja lisää opiskelijan käyttövaroja opiskeluaikana.
Kehitetään maksuvapautuksen ehtoja.	250	Parantaa pienituloisen velallisen mahdollisuuksia selviytyä lainan takaisinmaksusta.
Korkeavustuksen tulorajat sidotaan indeksiin	2 900	Parantaa lainan käyttökelpoisuutta, pienituloisen velallisen mahdollisuuksia selviytyä lainan takaisinmaksusta sekä ehkäisee valtion takausvastuun menoa.

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

Toimenpide-ehdotukset ovat kustannusneutraaleja ja lisäävät opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta.

## 8.4 Toisen asteen opintotukea kehitetään koulutukseen kannustavammaksi

Luovutaan vanhempien tulojen huomioonottamisesta myönnettäessä opintorahaa 18–19-vuotiaille itsenäisesti asuville toisen asteen opiskelijoille. Myönnetään opintolainan valtioneuvoston ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa täysi-ikäisille vanhempiensa luona asuville. Selkeytetään tukiajan ja yksityisten oppilaitosten opintotukioikeutta.

*(Työryhmän tehtävä: Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeet)*

### 8.4.1 Vanhempien tulojen perustella tehtävää tarveharkintaa lievennetään

Älätään 18–19-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opiskelijoiden vanhempien tulojen perustella tehtävää tarveharkintaa lievennetään myönnettäessä opintorahaa toiselle asteelle. Tavoitteena on, että vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta täysi-ikäisten itsenäisesti asuvien opiskelijoiden opintorahaan luovutaan vähitellen kokonaan. Toisena vaihtoehtona on korottaa tietyllä prosentilla vanhempien tulorajoja (sekä opintorahaa vähentäviä että korotettavia) ja samalla muuttaa tarveharkintamalli lineaariseksi. Lainatakausoikeutta laajennetaan siten, että täysi-ikäisille vanhempiensa luona asuville myönnetään valtioneuvoston opintolainalle ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa.

Toisen asteen opintotukea kehitetään koulutukseen kannustamiseksi	Kohderyhmä	Koulutuspoliittiset vaikutukset
Itsenäisesti asuvien 18-19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tulorajojen korottaminen 1.8.2014 (n. 30 %)	5 800	Lisää tuen käyttöastetta ja täysipainoisen opiskelun edellytyksiä ja tuen riittävyyttä.
Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta luopuminen vaiheittain itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden opiskelijoiden osalta; tulorajojen korotus 2016 ja 2018	2016: 2 500 2018: 11 480	Lisää tuen käyttöastetta ja täysipainoisen opiskelun edellytyksiä ja tuen riittävyyttä.
Vanhempien tulorajoja korotetaan 30 %	50 500 sekä uudet saajat 14 300	Lisää tuen käyttöastetta ja täysipainoisen opiskelun edellytyksiä ja tuen riittävyyttä.
Myönnetään opintolainan valtioneuvoston ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa täysi-ikäisille vanhempiensa luona asuville	400 (arvio)	Lisää opintolainan käyttöastetta ja parantaa täysipainoisen opiskelun edellytyksiä ja tuen riittävyyttä.

## Valtiontaloudelliset vaikutukset

Itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tulojen vaikutuksesta luopuminen 1.8.2014 lukien kokonaan lisäisi opintotukimenoja 33,4 milj. euroa vuodessa. Tulorajojen korottaminen noin 30 prosenttia lisäisi opintotukimenoja 8,3 milj. euroa vuodessa. Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta luopuminen täysi-ikäisillä itsenäisesti asuvilla lisäisi edellä mainitun lisäksi opintotukimenoja arviolta vähintään 25,1 milj. euroa. Tulorajoja voitaisiin korottaa vaiheittain. Vanhempien tulorajojen korottaminen kaavamaisesti 30 prosenttia lisäisi opintotukimenoja noin 13 milj. euroa.

## Vaihtoehdot

Luovutaan itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan 1.8.2014 lukien kokonaan

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
18,6	33,4	33,4	33,4	33,4	33,4	33,4

Itsenäisesti asuvien 18-19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan vaiheittainen poistaminen.

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Itsenäisesti asuvien täysi-ikäisten vanhempien tulorajojen korotus (I vaihe, n. 30 %:n korotus tulorajaan) 1.8.2014 lukien						
4,6	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Itsenäisesti asuvien täysi-ikäisten vanhempien tulorajojen korotus (n. 13 %:n korotus tulorajaan) 1.1.2016						
		10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
Luovutaan tulojen vähentävästä vaikutuksesta kokonaan 1.1.2018						
				14,8	14,8	14,8
Yhteisvaikutus						
4,4	8,3	18,6	18,6	33,4	33,4	33,4

Vanhempien tulorajojen korottaminen 30 prosentilla 1.8.2014 lukien (opintorahaa vähentävät tulorajat ja vähävaraisuuskorotuksen tulorajat)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7,2	13	13	13	13	13	13

Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen myönnettäessä opintorahaa 18–19-vuotiaille itsenäisesti asuville toisen asteen opiskelijoille lisäisi opintotuen käyttöastetta tuen saajamäärän kasvun vuoksi. Tuki paransi niillä opiskelijoilla, jotka nyt ovat olleet tulorajojen vuoksi tuen ulkopuolella tai saaneet vanhempiansa tulojen vuoksi leikattua tukea.

Itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden vanhempien tulorajojen korotukset	Kohderyhmän koko	Keskimääräinen korotus	Kustannus (milj. euroa)
1. korotus 1.8.2014 (+30 %) 40 800 euron raja 53 000 61 000 euron raja 73 200	5 810	102 euroa/kk	8,3
2. korotus 1.8.2016 (+13 %) 53 000 euron raja 60 000 73 200 euron raja 80180	2 500	122 euroa/kk	10,6
3. tulojen huomioonottamisesta luopuminen 1.8.2018	11 480	143 euroa/kk	14,8
<b>Yhteensä</b>	<b>19 790</b>	<b>187 euroa/kk</b>	<b>33,4</b>

## 8.4.2 Tukiajan laskentaperusteita ja yksityisten oppilaitosten opintotukioikeutta selkeytetään

Toisen asteen opintotukea kehitetään koulutukseen kannustamiseksi	Kohderyhmän koko	Keskimääräinen korotus	Kustannus (milj. euroa)
Selkeytetään tukiajan laskentaperusteita (18 päivän sääntö, puolen kuukauden tuesta luopuminen)	37 500	Tukiajan laskentaperusteet selkiintyvät.	Osalla opiskelijoista tukiaika lyhenisi, osalla pitenisi. Enimmäistukiajan rajaus vähentää menoja 2014 0,5 milj. euroa, 2015 1 milj. euroa, tukiajan laskentasäännön muutokset
Lukiokoulutuksen tukiaika enintään 10 kk lukuvuodessa	10 000	Lukuvuosittainen opintotukiaika määräytyisi paremmin koulutuksen tosiasiallista kestoja vastaavasti.	Arviolta 10 000 lukio-opiskelijaa saisi yhden kuukauden tuen, keskimäärin 130 euroa. Kustannus 1,3 milj. euroa.
Täsmennetään yksityisten oppilaitosten opintotukioikeutta.	1 645 opiskelijaa, 34 oppilaitosta, joissa tuen saajia, rinnastuspäätös 81 oppilaitoksella	Tuen myöntämisperusteet selkiintyvät.	Tuen piirissä olevien yksityisten oppilaitosten ja niissä opiskelevien opintotuen saajien määrä vähenisi arviolta 20 prosenttia. Keskimääräinen tuki arviolta 345 euroa/kk.** Vähentäisi menoja n. 1 milj. euroa

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

Opintotukiajan laskentaperusteiden ja yksityisten oppilaitosten opintotukioikeuden selkeyttäminen lisäisi opintotukimenoja enintään 0,3 milj. euroa.

#### Tukiajan laskentaperusteiden ja yksityisten oppilaitosten opintotukioikeuden selkeyttäminen 1.8.2014

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tukiajan laskentaperusteiden selkeyttäminen 1.8.2014 lukien						
	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Lukiokoulutuksen tukiaika enintään 10 kk lukuvuodessa						
	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Yksityisten oppilaitosten opintotukioikeuden selkeyttäminen 1.8.2014 lukien						
	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Yhteisvaikutus						
	0,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

## 8.5 Korkea-asteen opintotukea kehitetään edistämään tavoiteajassa valmistumista

### Mahdollisia toimenpide-ehdotuksia

- Opintotuen maksamisen rajaaminen lukuvuosien määrään säännönmukaiselle tukiajalle
- Opintorahapainotteinen tuki rajataan tavoiteajalle
- Otetaan käyttöön opintolainahyvitys 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville
- Otetaan käyttöön lukuvuosipalkkio 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville

*(Työryhmän tehtävä: rahamuotoisen tuen kehittämismahdollisuudet ja erityiset opintotukikannustimet)*



Toimenpiteet	Kohdejoukko	Muutos suhteessa nykytilaan	Vaikutukset opintojen läpäisyyn ja opintoaikoihin	Valtiontaloudelliset vaikutukset
Opintotukiajan rajaus: Opintotukea maksetaan opintotuen säännönmukaisen keston ajalle ja opintotuen enimmäisaikaa (70 kk) lyhennetään kuudella kuukaudella (64 kk).	opintotuen käyttäjät, 70–80 % vuosittain opintonsa aloittavista	tuen käyttöaste paranisi säännönmukaisena tukiaikana	edistäisi läpäisyn tehostumista ja opintoaikojen lyhenemistä, arviolta 8 000 nopeuttaisi 5 kk	vähentää opintotukimenoja vähitellen arviolta 18 milj. euroa
Rahapainotteinen tuki tavoiteajalle: Opintotukea maksetaan opintojen tavoiteajalle rahapainotteisena (opintoraha, asumislisä ja laina) ja tavoiteajan jälkeisen ajan tuki on opintolainaa ja asumislisää.	opintotuen käyttäjät, 70–80 % vuosittain opintonsa aloittavista (37 000–42 400)	tuen käyttöaste paranisi tavoiteajan aikana	edistäisi läpäisyn tehostumista ja opintoaikojen lyhentämistä, arviolta 14 000 nopeuttaisi 5 kk	vähentää opintotukimenoja vähitellen arviolta 21 milj. euroa
Opintolainahyvitys 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville. Samalla luovutaan opintolainavähennyksestä.	vähintään 14 500 lainaa käyttävää ja korkeakoulu tutkinnon suorittanutta, vähintään 40 % vuosittain tutkinnon määräajassa suorittavista.	parantaa lainan käyttökelpoisuutta, lisää opintolainan käyttöastetta	edistäisi läpäisyn tehostumista ja opintoaikojen lyhenemistä, arviolta 8 000 nopeuttaisi 5 kk	lisää opintotukimenoja vähitellen arviolta 9 milj. euroa (lainatakaus 300 euroa/kk) tai 16 milj. euroa (lainatakaus 400 euroa/kk); opintolainavähennyksestä luopuminen lisää valtion verotuloja
Otetaan käyttöön luku-vuosipalkkio. Samalla luovutaan opintolainavähennyksestä.	65 000 opiskelijaa vuosittain	parantaa lainan käyttökelpoisuutta, lisää opintolainan käyttöastetta	edistäisi läpäisyn tehostumista ja opintoaikojen lyhentämistä, arviolta 6 000 nopeuttaisi 5 kk; palkitsee tehokkaasta opiskelusta luku-vuosittain, mutta ei takaa sen suorittamista määräajassa	lisää opintotukimenoja vähitellen 10 milj. euroa (lainatakaus 300 euroa/kk) tai 18 milj. euroa (lainatakaus 400 euroa/kk); opintolainavähennyksestä luopuminen lisää valtion verotuloja

## Valtiontaloudelliset vaikutukset

### Opintotukiajan rajaus

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opintotukiajan rajaus 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittavilla								
			-1	-7,8	-12	-16	-16	-16
Opintotuen enimmäisajan rajaaminen 64 tukikuukauteen nykyisestä 70 tukikuukaudesta 1.8.2014 opintonsa aloittavilla								
			-0,5	-1	-1,5	-2,2	-2,2	-2,2
Yhteisvaikutus								
			-1,5	-8,8	-13,5	-18,2	-18,2	-18,2

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opintorahapainotteinen tuki tavoiteajalle 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville								
			-2	-5	-15	-21	-21	-21

**Opintolainahyvyys (lainatakaus 300 eur/kk)**

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opintolainahyvyys 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville								
		1	4	9	10	10	9	9
Opintolainavähennyksestä luopumisen ja opintolainahyvytyksen käyttöönoton vaikutus verotuloihin								
				1	1	3	3	4
Opintolainahyvyys sekä ennen 1.8.2014 että sen jälkeen opintonsa aloittaville (ns. siirtymäajan hyvitys)								
7	15	16	19	24	22	16	11	10
Siirtymäajan hyvityksen vaikutus verotuloihin								
	2	5	7	10	13	15	14	11

**Opintolainahyvyys (lainatakaus 400 euroa/kk)**

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opintolainahyvyys 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville								
		1	6	14	16	17	16	16
Opintolainavähennyksestä luopumisen ja opintolainahyvytyksen käyttöönoton vaikutus verotuloihin								
				1	1	3	3	4
Opintolainahyvyys sekä ennen 1.8.2014 että sen jälkeen opintonsa aloittaville (ns. siirtymäajan hyvitys)								
9	19	20	25	33	31	25	19	17
Siirtymäajan hyvityksen vaikutus verotuloihin								
	2	5	7	11	14	18	17	15

**Lukuvuosipalkkio 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville (lainatakaus 300 euroa/kk)**

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lukuvuosipalkkio 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville								
	5	10	13	12	12	11	10	10
Opintolainavähennyksestä luopumisen vaikutus verotuloihin								
						1	1	2

**Lukuvuosipalkkio 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville (lainatakaus 400 eur/kk)**

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lukuvuosipalkkio 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittaville								
	7	13	19	19	20	19	18	18
Opintolainavähennyksestä luopumisen vaikutus verotuloihin								
						1	1	2

## Eräiden vaihtoehtojen vaikutukset

Opiskeluajan tukea parannetaan kaikilla koulutusasteilla			Valtionaloudelliset vaikutukset (milj. euroa)						
Toimenpide	Kohde-ryhmä	Koulutuspoliittiset vaikutukset	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asumislisän vuokratilaa korotetaan 1.8.2014, vaihtoehdot (euroa/kk): 300 277 264	117 000–80 000	Opintotuen riittävyys asumiskustannuksiin paranee, mikä edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.	18,3 10,3 5	33 18,7 10	33 18,7 10	33 18,7 10	33 18,7 10	33 18,7 10	33 18,7 10
Otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus 1.8.2014, vaihtoehdot (euroa/kk) 145 100 60	noin 23 000	Lasta huoltavien opiskelijoiden opintotuen riittävyys paranee, mikä edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.	12,5 9 5,4	23 16 9,7	23 16 9,7	23 16 9,7	23 16 9,7	23 16 9,7	23 16 9,7
Opiskelijan omien tulorajojen korottaminen 1.1.2014 lukien (esim. 10 %)	noin 300 000	Lieventää opintotuen tarveharkintaa ja lisää opiskelijan käyttövaroja.	9	9	9	9	9	9	9
Lainatakatuen määrää korotetaan 1.8.2014 100 eurolla täysi-ikäisillä	158 000	Tuen riittävyys paranee edistään samalla tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.	Ei välittömiä valtionaloudellisia vaikutuksia. Pidemmällä aikavälillä voi lisätä valtion takajana maksettavien lainojen määrää.						
<b>Opintolainan käyttökelpoisuutta parannetaan</b>									
1.8.2014 lukien: 1. Luovutaan 1 prosentin koron maksamisesta opiskeluaikana 2. Kehitetään maksuvapautuksen ehtoja 3. Sidotaan korkoavustuksen tuloajat indeksiin	väh. 40 % opintotuen saajista noin 250  2 900	Opintolainan käyttökelpoisuus paranee ja lisäksi: 1. toimenpide lisää opiskelijan käyttövaroja, 2. ja 3. toimenpiteet parantavat pientuloisen opintovelallisen mahdollisuuksia selviytyä lainan takaisinmaksusta, 3. toimenpide ehkäisee lisäksi valtion takausvastuun kasvu	Ei välittömiä valtionaloudellisia vaikutuksia.						

Toisen asteen opintotukea kehitetään koulutukseen kannustamiseksi			Valtiontaloudelliset vaikutukset (milj. euroa)						
Toimenpide	Kohderyhmän koko	Koulutuspoliittiset vaikutukset	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden vanhempien tulorajojen korottaminen		Lisää tuen käyttöastetta ja parantaa täysipainoisen opiskelun edellytyksiä ja tuen riittävyttä.							
A 1.8.2014 30 %:lla	5 810		4,6	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
B.1.1.2016 13 %:lla	2 500				10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
C. 1.1.2018 luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan	11 480						14,8	14,8	14,8
<b>Yhteensä A–C</b>			<b>4,6</b>	<b>8,3</b>	<b>18,6</b>	<b>18,6</b>	<b>33,4</b>	<b>33,4</b>	<b>33,4</b>
Luovutaan itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan 1.8.2014 lukien	noin 19 800	Lisää tuen käyttöastetta ja parantaa täysipainoisen opiskelun edellytyksiä ja tuen riittävyttä.	18,6	33,4	33,4	33,4	33,4	33,4	33,4
Myönnetään opintolainan valtiontakaus ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa täysi-ikäisille vanhempiensa luona asuville 1.8.2014 lukien	noin 400	Täysipainoisen opiskelun edellytykset ja tuen riittävyys paranevat.	Ei välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Pidemmällä aikavälillä voi lisätä valtion takajana maksettavien lainojen määrää.						
Otetaan käyttöön opintolainahyvitys 1.8.2014, johon olisi oikeutettu määrääjässä ammatillisen perustutkinnon suorittanut opintovelallinen	10 000 vuosittain	Opintolainan käyttökelpoisuus paranee, opintolainan käyttö kasvaa, kannustaa tutkinnon suorittamiseen ja tavoitteajassa valmistumiseen sekä ehkäisee opintojen keskeyttämistä				3	6	6	6
Selkeytetään tukiajan laskentaperusteita (18 pv sääntö, luovutaan puolikkaan kuukauden tuesta) 1.8.2014 lukien	37 500	Tukiajan laskentaperusteet selkiintyvät.		-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Lukiokoulutuksen tukiaika enintään 10 kk 1.8.2014 lukien	10 000	Tukiajan laskentaperusteet selkiintyvät.		1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Täsmennetään yksityisten oppilaitosten opintotukioikeutta 1.8.2014 lukien	1 645	Yksityisten oppilaitosten opintotukioikeus selkiintyy.		-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

Korkea-asteen opintojen opintotuen kannustavuutta parannetaan			Valtiontaloudelliset vaikutukset (milj. euroa)								
Toimenpide	Kohderyhmän koko	Koulutuspoliittiset vaikutukset	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Otetaan käyttöön opintolainahyvitys 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittavilla	arviolta vähintään 40 % vuosittain tutkinnon määrääjässä suorittavista	Opintolainan käyttökelpoisuus paranee, opintolainan käyttö kasvaa, kannustaa tutkinnon suorittamiseen ja tavoiteajassa valmistumiseen sekä ehkäisee opintojen keskeyttämistä.									
400 euroa/kk lainatakaus 300 euroa/kk lainatakaus					1 1	6 4	14 9	16 10	17 10	16 9	16 9
Otetaan käyttöön lukuvuosi-palkkio 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittavilla	arviolta vähintään 40 % vuosittain tutkinnon määrääjässä suorittavista	Opintolainan käyttökelpoisuus paranee, opintolainan käyttö kasvaa, kannustaa tutkinnon suorittamiseen ja tavoiteajassa valmistumiseen sekä ehkäisee opintojen keskeyttämistä.									
400 euroa/kk lainatakaus 300 euroa/kk lainatakaus				7 5	13 10	19 13	19 12	20 12	19 11	18 10	18 10
Opintotuen käyttö rajataan lukuvuosien määrään eli opintotuen säännönmukaisen maksamisen ajalle.	8 000	Edistää tavoitteellista opiskelua ja tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa.				-1	-7,8	-12	-16	-16	-16
Opintotuen enimmäisajan (70 kk) lyhentäminen kuudella kuukaudella	800	Lyhentää korkeakouluopintojen tukiaikaa.				-0,5	-1	-1,5	-2,2	-2,2	-2,2
Tutkintokohtaisia ammattikorkeakoulututkintojen ja pelkkien alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen tukiaikoja lyhennetään suhteessa tutkinnon laajuuteen	10 000	Lyhentää tutkintokohtaisia tukiaikoja, kannustaa suunnitelmalliseen opiskeluun ja tuen käyttöön.		-0,5	-2	-5	-9	-11	-13	-13	-13
Rahapainotteinen tuki tavoiteajalle	14 000	Kannustaa suunnitelmalliseen opiskeluun ja tuen käyttöön.				-2	-5	-15	-21	-21	-21
Ratkaisuvaihtoehtoja, jotka lisäävät valtion verotuloja tai vähentävät valtion menoja			Valtiontaloudelliset vaikutukset (milj. euroa)								
Toimenpide	Kohderyhmän koko	Koulutuspoliittiset vaikutukset	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opintolainavähennyksestä luopuminen 1.8.2014 ja sen jälkeen opintonsa aloittavilla korkeakouluopiskelijoilla	noin 30 % vuosittain tutkinnon määrääjässä suorittavista	Mahdollistaisi opiskeluaikojen tuen parantamisen ja uuden lainakannusteen käyttöönoton.							1	1	2
Luovutaan opintovelan korkojen verovähennysoikeudesta 1.1.2015 lukien	270 000	Syntyvä säästö mahdollistaa opiskeluaikojen tuen ja lainan käyttökelpoisuuden parantamisen. Leikkaus kohdistuu työuralle siirtyneisiin palkansaajiin.		17	17	17	17	17	17	17	17
Ikäluokkien pienenemistä aiheutuva menosäästö kohdennetaan tuen kehittämiseen. Opintotuen saajamäärän vähenee vuodesta 2015 lähtien vähitellen vuoteen 2024 saakka. Vuonna 2030 opintotuen saajia arvioidaan olevan noin 12 000 nykyistä vähemmän.	vuonna 2022 on arviolta tuensaa- jia noin 19 700 nykyistä vähemmän	Menosäästöllä voitaisiin parantaa opiskeluaikojen tuen parantamisen.		-1,6	-6,3	-12,6	-20,4	-28,0	-34,8	-39,6	-42,9
Opiskelijan omien tulorajojen alentaminen	14 900–15 100, tuki lakkaa 11 300–14 100 opiskelijalla	Tuki kohdistuu sitä eniten tarvitseville. Voi vähentää työssäkäyntiä.									
10 % 15 % 20 %				-2 -2,7 -3,4	-3,5 -5 -6	-7,2 -10,2 -12,2	-7,2 -10,2 -12,2	-7,2 -10,2 -12,2	-7,2 -10,2 -12,2	-7,2 -10,2 -12,2	-7,2 -10,2 -12,2
Opintotuen rakenteellisten muutosten vaikutukset työuriin, työllisyyteen sekä valtion verotulojen kertymään		Rakenteelliset muutokset lyhentävät opintoaikoja ja pidentävät työuria.	Arvioidaan erikseen lausuntokierroksen aikana.								

## Lausuma

Valtioneuvoston rakennepoliittinen kannanotto (22.3.2012) talouskasvun tukemiseksi, työllisyyden vahvistamiseksi sekä kestävyysvajeen poistamiseksi ja kannanottoon perustuva työryhmän toimeksianto huomioiden, työryhmä ei ole riittävästi tarkastellut erilaisia opintotuen rakenteellisia muutoksia, joilla voitaisiin pyrkiä työurien pidentämiseen.

Valtiovarainministeriön budjettiosaston edustaja on opintolainavähennyksen arviointi-työryhmän muistion lausumassa (OKM 24/2012) esittänyt opintojen rahoituksen muuttamista valtion takaamaan lainamuotoiseen opintotukeen ja toistaa lausumansa. Opintotukea tulisi uudistaa rakenteellisesti siten, että opintotuki muuttuisi valtion takaamaksi opintolainaksi. Opintotukijärjestelmä voitaisiin rakentaa nykyjärjestelmää huomattavasti oikeudenmukaisemmaksi, kun osa henkisen pääoman investointiin liittyvästä kustannuksesta tulisi opiskelijan eli investoinnista hyötyvän kannettavaksi. Opintotukijärjestelmää tulisi kehittää siten, että se huomioisi opiskeluaikojen jälkeiset yksilön taloudelliset mahdollisuudet nykyjärjestelmää voimakkaammin. Kannustintekijänä opintolainapainotteisessa mallissa nopeampi opintojen suorittaminen vähentäisi lainapääoman karttumista. Lainamuotoinen opintotuki voisi koskea ensisijaisesti korkeakouluopiskelijoita.

Vuonna 2013 opintotukeen ja tuettuun ateriaan korkeakouluissa osoitetaan yhteensä runsas 830 milj. euroa. Koulutus on opiskelijalle maksutonta, mutta esimerkiksi korkeakoulututkinnon kustannus yhteiskunnalle on keskimäärin 43 800 euroa tutkintoa kohden. Ammattikorkeakouluissa tutkinnon keskimääräisen kustannuksen arvioidaan olevan tästä vajaa puolet.

Työryhmän muistiossa, luvussa 5.1 on käsitelty kokonaan lainapainotteista opintotukea, mutta opintotuen lainapainotteisuuteen siirtyminen vaatii huomattavaa lisäselvitystä. Erityisesti opintolainan takaisinmaksutapoja sekä opintolainan turvallisuuselementtejä, mm. valtion takauksen laukeamisedellytyksiä tulisi selvittää.

Opiskelijoiden kannustaminen tavoiteajan mukaiseen valmistumiseen tulisi toteuttaa muin tavoin kun valtion määrärahoja lisäämällä.

14.12.2012

Kati Jussila

## Lausuma

Hallitusohjelman mukaan opintotuki sidotaan indeksiin 1.9.2014. Opintotukijärjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista.

Hallituksen rakennepoliittisessa kannanotossa (22.3.2012) todetaan, että valtiontalouden kestävyysvajeen korjaaminen edellyttää muun muassa työllisyyden parantamista työuria pidentämällä. Työuran pidentämiseen tähdätään kehittämällä koko koulutusjärjestelmää, erityisesti opiskelijavalintaa ja opintotukea.

Työryhmä on valmistellut monia, sinänsä tarkoituksenmukaisia ehdotuksia nykyisen opintotuen parantamiseksi.

Työryhmä ei kuitenkaan ole toimeksiantonsa puitteissa käsitellyt riittävän laajasti ja monipuolisesti vaihtoehtoja korkeakoulujen opintotuen erilaisista rakenteellisen uudistamisen vaihtoehtoista, jotka sitoisivat opintotuen nykyistä merkittävästi vahvemmin opintojen etenemiseen ja tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa. Myöskään opintotuen uudenlaisia kombinaatioita kuten esimerkiksi lainapainotteisuuden vahvistamista korostaen opiskelijoiden vastuuta julkisten voimavarojen käytöstä ei ole tarkasteltu riittävästi.

12.12.2012



Ari Saarinen

## Lausuma

Hallitusohjelman mukaan ”Opintotukijärjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista. Osana uudistusta korjataan toisen asteen opiskelijoiden opintotukeen liittyvät epäkohdat ja tarkastellaan perheellisten opiskelijoiden asemaa. Opintotuen uudistamisen kustannukset eivät ylitä uudistuksen kansantaloudellisia positiivisia vaikutuksia.”

Hallitus täsmensi ohjelmansa toteuttamista valtioneuvoston rakennepoliittisessa kannanotossa. Kannanoton mukaan tavoitteena on ”parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa. Uudistuksen lähtökohtana on kustannusneutraalisuus. Myös toisen asteen opiskelijoiden 18–19-vuotiaiden opintorahaan tehdään ammatillisiin opintoihin hakeutumista helpottavia tarkistuksia.” Tämän työryhmän toimeksiantona oli valmistella rakennepoliittisen kannanoton tavoitteiden mukaisia opintotuen rakenteellisia muutoksia.

Näkemyksemme mukaan työryhmän valmistelemat esitykset eivät kaikilta osin vastaa työryhmän tehtävänantoa eivätkä riitä hallitusohjelmassa tai hallituksen rakennepoliittisessa kannanotossa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Siksi työryhmän raportti soveltuu lähinnä uudistuksen jatkovalmistelussa käytettäväksi taustaselvitykseksi.

Laura Rissanen  
Aleksi Kalenius  
Marcus Rantala  
Aki Ruotsala



## **Opiskelijajärjestöjen yhteinen täydentävä lausuma opintotuen rakenteellisen kehittämisen työryhmän esitykseen**

### **Opintotuen rakenteellisen kehittämisen lähtökohdat**

Työryhmän toimeksiantona oli valmistella valtioneuvoston rakennepoliittisen kannanoton mukaisia rakenteellisia muutoksia korkeakouluopintojen sekä toisen asteen opintojen opintotukeen. Tavoitteena on parantaa opintotuen käyttöastetta sekä mahdollistaa tavoitteellinen ja täysipainoinen opiskelu ja valmistuminen tavoiteajassa. Ehdotuksia tuli valmistella seuraavilta osa-alueilta: täysipainoisen opiskelun mahdollistava opintotuen taso, rahamuotoisen tuen kehittämismahdollisuudet, opintolainan käyttökelpoisuuden parantaminen, erityiset opintotukikannustimet ja toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeet. Työryhmä kartoitti erilaisia vaihtoehtoja, mutta se ei onnistunut löytämään ratkaisua.

Opiskelijajärjestöt ovat esittäneet työryhmälle opintotuen rakenteellisen kehittämisen kokonaisratkaisun, joka vastaa kaikilta osin työryhmän toimeksiantoon. Opintotuen rakenteellinen kehittäminen tulee toteuttaa säilyttäen opintotuen nykyrakenteen. Suuret rakenteelliset muutokset eivät ole mahdollisia eivätkä vastuullisia ratkaisuja tilanteessa, jossa edes viimeksi syksyllä 2011 tehtyjen rakennemuutosten merkitystä ei ole pystytty arvioimaan eikä täysin uusien rakennemallien soveltuvuutta ole ollut aikaa arvioida.

Opintotuen nykyrakenteen on edelleen käyttökelpoinen, koska se on vastikkeellinen, kohdistuu koko opiskeluaikalle ja on tasavertainen opiskelijan taustasta ja opintoalasta riippumatta. Opintotuen suurimmat ongelmat liittyvät tuen niukkuuteen, opintolainan alhaiseen käyttöasteeseen sekä toisen asteen opiskelijoiden osalta vanhempien tulojen vaikutukseen opintotuen määrään. Opintotuen nostoajan rajaamiseen, tukikuukausien vähentämiseen tai muihin edistymisen seurannan kiristykseen liittyvät keinot eivät ole kestävä, eri opintoaloilla ja alaa vaihtavia opiskelijoita yhdenvertaisesti kohteleva eikä sosiaalisesti oikeudenmukainen tapa kehittää opintotukea.

Avainasemassa on opiskeluaikaisen toimeentulon riittävyys. Opintolainan ja sen myötä koko opintotuen käyttöastetta voidaan nostaa parantamalla lainan riskisuoja sekä luomalla tehokas lainakannustinjärjestelmä, jonka kannusteet kohdistuvat jo opiskeluaikalle. Opintolainan tulee jatkossakin olla vapaaehtoinen toimeentulon täydentämisen muoto. Pakkolainamallit eli tuen muuttaminen kokonaan lainaksi tai merkittävältä osalta lainaksi, saattavat johtaa opiskelijoiden opiskeluaikaisen työssäkäynnin lisääntymiseen, sillä työssäkäynti koetaan opiskelijoiden keskuudessa riskittömämmäksi ja merkittävästi houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi kuin laina. Lisääntyvä työssäkäynti tarkoittaisi opintotuen käyttöasteen laskua, mikä on rakenteelliselle kehittämiselle asetettujen tavoitteiden vastainen. Lisäksi merkittävästi lainapainotteisempi opintotukijärjestelmä kohtelisi eri sosio-

ekonomisista taustoista tulevia opiskelijoita eriarvoistavasti ja koulutuksellinen tasa-arvo voi vaarantua.

Työryhmän tehtävänannosta eli kustannusneutraalista kehyksestä huolimatta opintotukimäärärahoihin on valtion talousarviossa esitetty leikkausta, joka on seurausta opintotuen saajamäärän vähenemisestä. Saajamäärän vähenemiseen puolestaan vaikuttavat korkea-asteen osalta opintotuen saamisen ehtojen kiristyminen ja toisen asteen osalta yhä useampien opiskelijoiden vanhempien tulojen kohoaminen yli tulorajojen. Opintotukimäärärahan tulee säilyä vähintään vuoden 2012 tasolla, jotta tarpeelliset rakenteelliset kehittämistoimenpiteet voidaan tulevien vuosien aikana toteuttaa. Vuoden 2012 kehysriihessä opintotuen rakenteellisen kehittämisen työlle asetettiin lähtökohdaksi kustannusneutraalius. Opintotukimäärärahojen kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että rakenteellisen kehittämisen toimenpiteet toteutetaan vuoden 2012 määrärahatason mukaisesti. Opintotuen rakenteellisessa kehittämisessä tulee ottaa huomioon myös opintoaikojen lyhenemisestä aiheutuvat dynaamiset vaikutukset valtion verotuloihin, koska kehittämistyön lähtökohtana on ollut pidentää työuria opintotukea kehittämällä.

### **Kokonaisratkaisu opintotuen kehittämiseksi**

Kokonaisratkaisussa esitetään toimenpiteet, jotka kohdistuvat molempiin koulutusasteisiin sekä toimenpiteet, jotka mallin mukaan toteutetaan molemmilla koulutusasteilla erikseen niiden tärkeimpien kehittämiskohteiden mukaisesti.

Molemmilla koulutusasteilla opintoraha sidotaan indeksiin hallitusohjelman mukaisesti. Indeksikorotuksiin on varattu hallitusohjelmassa määrärahat. Lisäksi parannetaan opintolainan käytön turvallisuutta teknisluonteisilla toimenpiteillä. Näitä ovat opintolainan korkojen pääomittaminen opiskeluaikana, jolloin yhden prosentin opintolainan koron maksaminen siirtyy valmistumisen jälkeiseen aikaan sekä korkoavustuksen tulorajojen sitominen indeksiin. Toimenpide-ehdotukset ovat kustannusneutraaleja.

Korkea-asteen opintotukea kehitetään korvaamalla nykyinen opintolainavähennysjärjestelmä lukuvuosittaisella palkkiomallilla eli lukuvuosittaisella lainakannustinmallilla. Mallissa korkeakouluopiskelija saa lukuvuosittain rahamääräisen etuuden edellisenä lukuvuonna nostamansa lainan perusteella seuraavana lukuvuonna. Lukuvuosittaisen lainakannustimen ehtona on, että opiskelija on suorittanut lukuvuoden aikana tietyn opintopistemäärän. Vuosittainen lainakannustin on tehokas malli opintojen vauhdittamiseen, sillä se lisää opiskelijan toimeentuloa opiskeluaikana suorana rahallisena tukena. Lisäksi sen saaminen edellyttää säännöllistä opintolainan nostamista, joka osaltaan kohentaa toimeentuloa. Malli on ymmärrettävä ja helposti ennustettava vuosittaisen opinnoissa etenemisen tarkasteluvälin vuoksi. Vuosittainen lainakannustin on malli, jolla on perustellut edellytykset muuttaa opiskelijoiden opiskeluaikaista käyttäytymistä.

Toisen asteen opintotuen kehittäminen toteutetaan siten, että lievennetään 18–19-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opiskelijoiden vanhempien tulojen perusteella tehtävää tarveharkintaa korottamalla tulorajoja portaittain siten, että ensimmäinen korotus tehdään 30 % suuruisena 1.8.2014.

Edellä mainitut toimenpiteet voidaan toteuttaa korvaamalla nykyinen lainavähennysjärjestelmä lukuvuosittaisella lainakannustinmallilla sekä luopumalla opintolainan korkojen verovähennysoikeudesta.

Opintotukimäärärahan säilyessä vuoden 2012 tasolla, allekirjoittaneet pitävät tärkeinä kehittämiskohteina toisen asteen opiskelijoiden tuen kohdalla vanhempien tulojen vähenemistä vaikutuksesta luopumisen 18–19-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opiskelijoiden

osalta kokonaan asteittain vuoteen 2018 mennessä. Lisäksi asumislisää ei ole korotettu vuoden 2005 jälkeen, vaikka asumiskustannukset ovat nousseet n. 24 %. Asumislisän vuokraton korotus parantaisi opintotuen riittävyttä ja vastaisi nykyistä paremmin todellisiin asumiskustannuksiin.

Suomen Ammattiin opiskelevien liitto – SAKKI ry  
Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto – SAMOK ry  
Suomen Lukiolaisten Liitto (SLL)  
Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry  
Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry

Yhdymme opiskelijajärjestöjen lausumassaan esittämiin näkemyksiin. Pidämme opiskelijajärjestöjen esittämää kokonaisratkaisua hyvänä ja tasapainoisena pohjana jatkotyölle opintotuen kehittämiseksi.

Minna Kelhä, Vasemmistoliitto  
Lasse Miettinen, Vihreä liitto



## Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2012 ilmestyneet

- 1 Instituutista toimintakeskukseksi; Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys
- 2 Tekijänoikeustoimikunnan mietintö; Ratkaisuja digiajan haasteisiin
- 3 Ammatillisen lisäkoulutuksen työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnan kehittämishankkeen loppuraportti
- 4 Puolustusvoimien liikenneopettajakoulutuksen kehittäminen
- 5 Rakkaudesta kulttuuriperintöön; Paikallismuseotoiminnan kehittämistyöryhmän loppuraportti
- 6 Tulevaisuuden perusopetus – valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako
- 7 Toimenpideohjelma saamen kielen elvyttämiseksi
- 8 Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukortteja valmistelevan työryhmän muistio
- 9 Toiminnallista ruotsia – lähtökohtia ruotsin opetuksen kehittämiseksi toisena kotimaisena kielenä
- 10 Funktionell svenska – utgångspunkter för att utveckla undervisningen i svenska som det andra inhemska språket
- 11 Ratkaisumalli yksityisen kopioinnin hyvitysmaksulle
- 12 Selvitystyö henkilökohtaisten koulutustilien soveltuvuudesta suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi
- 13 Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista
- 14 Kirjastoapurahajärjestelmä; Yhteenveto nykytilanteesta ja kehittämissuunnitelmia
- 15 Tietokirjallisuuden valtioneuvoston kehittämissuunnitelmia
- 17 Instituutista säätiöksi; Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin säätiöittämistä valmistelevan työryhmän väliraportti
- 18 Selvitys taidealojen opettajan pedagogisten opintojen koulutusvastuista ja toteutuksesta
- 19 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen
- 20 Tekijänoikeuspolitiikka 2012; Keskustelumuistio
- 21 Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen jäsenluetteloiden tarkastus
- 23 Instituutista säätiöksi; Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin säätiöittämistä valmistelevan työryhmän loppuraportti
- 24 Opintolainavähennyksen arviointi
- 25 Selvitys Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen sijoittamisesta
- 26 Koulutus-, tiede- ja kulttuuriyhteistyö Latinalaisessa Amerikassa ja Karibialla – tilannekatsaus ja ehdotus strategisiksi toimenpiteiksi
- 27 Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti.
- 28 Ehdotus valtioneuvoston strategiaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-190-9 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)