

# Opintotuen rakenteen kehittäminen

**Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa**

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33

# Opintotuen rakenteen kehittäminen

**Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa**

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2009

ISBN 978-952-485-819-9 (nid.)

ISBN 978-952-485-820-5 (PDF)

ISSN 1458-8102 (Painettu)

ISSN 1797-951X (Verkkajulkaisu)

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2009:33

**Kuvailulehti**

Julkaisija  
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä  
8.12.2009

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opintotuen kehittämisen johtoryhmä <b>Puheenjohtaja:</b> valtiosihteeri Marcus Rantala (30.7.2009 asti valtiosihteeri Carl Haglund) <b>Sihteeri:</b> neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen	<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö	
	<b>Toimielimen asettamispvm</b> 2.3.2009	<b>Dnro</b> 24/040/2009
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa. (Strukturell utveckling av studiestödet. Syftet är att uppmuntra till studier på heltid på högskolenivå)		
<b>Julkaisun osat</b> Muistio ja liite		
<b>Tiivistelmä</b>  Opetusministeriö asetti 2.3.2009 opintotuen kehittämisen johtoryhmän valmistelemaan ehdotuksia opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen. Johtoryhmän toimeksiantoa täsmennettiin 30.7.2009 siten, että johtoryhmä laatii ensin ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakouluissa. Johtoryhmä katsoo, että:		
1. Opintotuen tulee ohjata suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun. Johtoryhmä ehdottaa, että: <ul style="list-style-type: none"> <li>- opintotuki myönnettäisiin kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaisesti ensin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen ja vasta sen jälkeen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen</li> <li>- pelkän asumislisän nostaminen otettaisiin huomioon korkeakoulututkintoa varten tarkoitettussa tukiajassa</li> <li>- opintojen riittävän edistymisen seurannassa käytettävää tukikuukausikohtaista suoritusvaatimusta nostettaisiin 5 opintopisteeseen sekä opintojen edistymisen seurannasta tehdään kevään 2010 aikana toimeksiannon edellyttämiä lisäselvityksiä</li> <li>- opintotukea tieteellisiin jatko-opintoihin voitaisiin myöntää enintään yhdeksän kuukautta ja</li> <li>- harjoitteluajalta maksettavan palkan tai oppilaitokselta saadun apurahan erillisestä tarveharkinnasta luovutettaisiin.</li> </ul>		
2. Opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona tulee kehittää. Johtoryhmä ehdottaa, että <ul style="list-style-type: none"> <li>- opintolainan valtiontakaus myönnettäisiin kaikille siihen oikeutetuille opintorahan yhteydessä</li> <li>- ulkomailla opiskelevien lainatakuksen määrää korotettaisiin 600 euroon</li> <li>- korkoavustuksen tulorajoja tarkistettaisiin ansiotason kehityksen perusteella ja</li> <li>- opintolainavähennysjärjestelmän toimivuus arvioitaisiin.</li> </ul>		
3. Opintotuen tason tulee olla riittävä, jotta se mahdollistaa keskittymisen päätoimiseen opiskeluun. Johtoryhmä ehdottaa, että: <ul style="list-style-type: none"> <li>- opintoraha sidottaisiin indeksiin,</li> <li>- korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen määrää korotettaisiin sekä</li> <li>- otettaisiin käyttöön opintorahan huoltajakorotus.</li> </ul>		
<b>Avainsanat</b> opintotuki, opintoraha, opintolaina, opintotuen rakenteellinen kehittäminen		
<b>Muut tiedot</b>		
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33	<b>ISSN</b> 1458-8102 (Painettu) 1797-951X (Verkkajulkaisu)	<b>ISBN</b> 978-952-485-819-9 (nid.) 978-952-485-820-5 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 67	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b> Luottamuksellisuus julkinen
<b>Jakaja</b> Yliopistopaino	<b>Kustantaja</b> Opetusministeriö	

## Presentationsblad

Utgivare  
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum  
8.12.2009

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Styrgrupp för utvecklande av studiestödet Ordförande: statssekreterare Marcus Rantala (fram till 30.7.2009) statssekreterare Carl Haglund) Sekreterar: : konsultativa tjänstemannen Virpi Hiltunen	Typ av publikation Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisningsministeriet		
	Datum för tillsättande av 2.3.2009	Dnro 24/040/2009	
Publikation (även den finska titeln) Strukturell utveckling av studiestödet. Syftet är att uppmuntra till studier på heltid på högskolenivå. (Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa.)			
Publikationens delar Promemoria och bilaga			
<b>Sammandrag</b>  Undervisningsministeriet tillsatte 2.3.2009 en styrgrupp för att ta fram förslag för att på ett strukturellt plan reformera studiestödssystemet i syfte att uppmuntra studerande till heltidsstudier. Styrgruppens uppdrag preciserades 30.7.2009 så att styrgruppen i det första skedet presenterar förslag till en strukturell utveckling av studiestödssystemet i syfte att uppmuntra högskolestuderanden att studera på heltid. Styrgruppen anser att:  1. Studiestödet ska motivera den studerande till planerade studier på heltid. Styrgruppen föreslår att: <ul style="list-style-type: none"><li>- Studiestödet beviljas i två faser enligt examensstrukturen: först för avläggande av lägre högskoleexamen och därefter för högre högskoleexamen.</li><li>- Enbart lyftandet av bostadstillägg räknas in i den avsedda stödtiden för en högskoleexamen.</li><li>- Den studieprestation som vid kontroll visar studierna framskrider i avsedd takt höjs till 5 studiepoäng per stödmånad. Uppföljningen av hur studierna framskrider är föremål för tilläggsundersökningar våren 2010, vilket uppdraget förutsätter.</li><li>- Studiestöd kan beviljas för vetenskaplig postgradual utbildning i högst nio månader.</li><li>- Den särskilda behovsprövningen för att få lyfta lön eller ett läroanstaltsstipendium under praktiktiden frångås.</li></ul> 2. Studielånets användbarhet som metod att finansiera studier utvecklas. Styrgruppen föreslår att: <ul style="list-style-type: none"><li>- Statsgaranti för studielån beviljas alla som är berättigade till det och som får studiepenning.</li><li>- Lånegarantin för dem som studerar utomlands höjs till 600 euro.</li><li>- Inkomstgränserna för räntebidraget stäms av mot förtjänstnivån och</li><li>- Systemet med avdrag på grund av studielån (i lagen stidielåneavdrag) utvärderas.</li></ul> 3. Nivån på studiestödet ska vara tillräcklig för att en studerande ska kunna studera på heltid. Styrgruppen föreslår att: <ul style="list-style-type: none"><li>- Studiepenningen knyts till index,</li><li>- Måltidstödet för högskolestuderande höjs</li><li>- Ett vårdnadstillägg i anslutning till studiepenningen tas i bruk</li></ul>			
Nyckelord studiestöd, studiepenning, studielån, studiestödets strukturella utveckling			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2009:33	ISSN 1458-8102 (Print) 1797-951X (Online)	ISBN 978-952-485-819-9 (htf.) 978-952-485-820-5 (PDF)	
Sidoantal 67	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstryckeriet		Förlag Undervisningsministeriet	

## Description

**Publisher**  
Ministry of Education

**Date of publication**  
8.12.2009

<b>Authors</b> (If a committee: name of organ, chair, secretary) Committee on student financial aid development <b>Chair:</b> State Secretary Marcus Rantala (up to 30.7.2009 Carl Haglund) <b>Secretary:</b> Special Government Advisor Virpi Hiltunen	<b>Type of publication</b> Reports of the Ministry of Education, Finland	
	<b>Contracted by</b> Ministry of Education	
	<b>Committee appointed on</b> 2.3.2009	<b>Dnro</b> 24/040/2009
<b>Name of publication</b> Opintotuen rakenteen kehittäminen (Structural development of student financial aid)		
<b>Parts</b> Memorandum + Appendix		
<b>Abstract</b>  On 2 March 2009 the Ministry of Education appointed a committee to look into the development of student financial aid and put forward proposals for the structural reform of the student financial aid scheme to give more incentive for full-time study. In the opinion of the committee: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The student financial aid should encourage students to pursue planned, full-time studies. The committee proposes that:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Student financial aid be granted first for the completion of the first cycle degree in accordance with the two-cycle degree structure, and only then for second-cycle studies;</li> <li>- The withdrawal of only housing supplement would be taken into account in the calculation of the time during which the aid has been granted;</li> <li>- The monthly study attainment requirement used in the monitoring of study progress be raised to 5 study points and the system for monitoring of progress in studies will be further reviewed during the spring of 2010 as part of the assignment;</li> <li>- The maximum aid for academic postgraduate studies be set at nine months; and</li> <li>- Separate means-testing of salary received for trainee periods or a scholarship awarded by the higher education institution be discontinued.</li> </ul> </li> <li>2. The student loan should be made more feasible as a form of financing studies. The committee proposes that             <ul style="list-style-type: none"> <li>- The state guarantee for student loans be granted to everyone entitled to study grant;</li> <li>- The loan guarantee amount for studies abroad be raised up to 600 euro;</li> <li>- The income limits used in the granting of the interest subsidy be revised in accordance with the rise in the income level, and</li> <li>- The system of tax concessions relating to student loans be reviewed.</li> </ul> </li> <li>3. The student financial aid must be sufficient to enable students to concentrate on studying full-time. The committee proposes that:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- The student financial aid be bound to an index,</li> <li>- The amount of meal subsidy for higher education students be raised, and</li> <li>- A supplement in the study grant be made in the case of students with dependent children</li> </ul> </li> </ol>		
<b>Other information</b>		
<b>Name and number of series</b> Reports of the Ministry of Education, Finland 2009:33	<b>ISSN</b> 1458-8102 (Print) 1797-951X (Online)	<b>ISBN</b> 978-952-485-819-9 (pbk.) 978-952-485-820-5 (PDF)
<b>Number of pages</b> 67	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b>
<b>Distributed by</b> Helsinki University Print		<b>Degree of confidentiality</b> public
<b>Published by</b> Ministry of Education		

# Opetusministeriölle

Hallituksen 24.2.2009 tekemän politiikkariihen kannanoton mukaisesti ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tehdään vuoden 2009 loppuun mennessä tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen.

Kulttuuri- ja urheiluministeri asetti 2. päivänä maaliskuuta 2009 opintotuen kehittämissuhteiksi valmistelemaan johtoryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja kehittää opintotukea päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi ja tehdä ehdotukset opintotuen rakenteen uudistamiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Toimeksiannon mukaan johtoryhmän tulee työnsä aikana kuulla opintotukiasiain neuvottelukuntaa ja ottaa huomioon muut opintoaikojen jouduttamiseen tähtäävät toimet. Johtoryhmä voi tarvittaessa teettää selvityksiä. Johtoryhmän työn tukena toimii seurantaryhmä, jonka johtoryhmän puheenjohtaja kutsuu koolle säännöllisin väliajoin.

Opintotuen kehittämisen johtoryhmän toimeksianto täsmennettiin siten, että se laatii ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakouluissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Muut opintotukijärjestelmää koskevat kehittämissuhteukset johtoryhmä laatii vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Johtoryhmä ottaa kantaa myös asumisen tukien yhdistämiseen opiskelijoiden toimeentulon kannalta.

Kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin kutsui johtoryhmän puheenjohtajaksi 2.3.2009 valtiosihteeri Carl Haglundin. Hänen siirryttyään Euroopan unionin parlamentin jäseneksi kulttuuri- ja urheiluministeri kutsui 30.7.2009 lukien puheenjohtajaksi valtiosihteeri Marcus Rantalan. Johtoryhmän jäseniksi nimettiin 2.3.2009 lukien neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, hallitussihteeri Laura Hansén ja ylitarkastaja Virpi Hiltunen opetusministeriöstä, budjettineuvos Arto Merimaa valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Anne Neimala ja etuuspäällikkö Ilpo Lahtinen Kansaneläkelaitoksesta sekä seuraavat opiskelijajärjestöjen nimeämät edustajat: puheenjohtaja Hanna Backman, Finlands Svenska Skolungdomsförbund, FSS rf, puheenjohtaja Kalle Kiilo, Suomen Opiskelija-Allianssi, OSKU ry, puheenjohtaja Susanna Haapalainen, Suomen ammattiin opiskelevien liitto, SAKKI ry, asiantuntija Antti Hallia, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto- SAMOK ry, puheenjohtaja Ville Virtanen, Suomen Lukiolaisten Liitto, SLL ry, varapuheenjohtaja Leena Pihlajamäki, Suomen ylioppilaskuntien liitto, SYL ry.

Leena Koskinen erosi työryhmän jäsenyydestä siirryttyään eläkkeelle 1.7.2009 lukien. Edelleen 30.7.2009 lukien Hanna Backmanin tilalle nimettiin puheenjohtaja Alina Böling ja 1.1.2010 lukien jäseneksi hallitusneuvos Kaija Suorsa-Aarnio opetusminis-

teriöstä. Lisäksi johtoryhmään nimettiin 23.10.2009 lukien hallitussihteeri Piritta Väinölä opetusministeriöstä.

Johtoryhmä on työnsä aikana kuullut korkeakoulujen opintotukilautakuntien sihteereitä ja opintotukiasiain neuvottelukuntaa. Johtoryhmälle on esitelty Kansaneläkelaitoksen tutkimusosaston laatimaa selvitystä opintotuen käytöstä. Etuuspäällikkö Ilpo Lahtinen on lisäksi esitellyt SATA-komitean alaisen asumistukityöryhmän laatimaa selvitystä opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin. Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotuksia on valmistellut sihteeristö, johon ovat kuuluneet opetusministeriöstä neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, hallitussihteeri Piritta Väinölä, hallitussihteeri Laura Hansén ja Kansaneläkelaitoksesta etuuspäällikkö Ilpo Lahtinen ja lakimies Jukka Laukkanen.

Johtoryhmän kannanotot:

1 Opintotuen tulee ohjata suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun

Päätoimiseen ja suunnitelmalliseen opiskeluun voidaan johtoryhmän mielestä kannustaa tukiajan jaksottamisella kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaisesti, asumislisäkuukauden määrittelyllä tukikuukaudeksi sekä toimivalla opintojen edistymisen seurannalla. Lisäksi opintotuen myöntämistä tieteellisiin jatko-opintoihin voitaisiin rajata yhdelle lukuvuodelle, mikä olisi yhdenmukaista jatko-opintojen rahoituspoliittisten linjausten kanssa.

Opintojen edistymisen seuranta koskevat ehdotukset eivät ole riittävän kattavia. Johtoryhmä on pohtinut muun muassa vähimmäisopiskelun kriteerin käyttöönottoa (15/20/30 opintopistettä/lukuvuosi). Kevään 2010 aikana on tarpeen tehdä lisäselvityksiä, jotta toimeksiannon tavoitteet voidaan toteuttaa myös opintojen edistymisen seurannan kehittämisen osalta.

Opiskelijan omiin tuloihin perustuvaa tarveharkintaa voitaisiin johtoryhmän mukaan selkeyttää luopumalla harjoitteluajan palkan ja oppilaitokselta saadun apurahan tai vastaavan etuuden erillisestä tarveharkinnasta.

2 Opintolainan ehtoja tulee kehittää

Opintolainan käyttökelpoisuutta tulisi parantaa. Tähän liittyen johtoryhmä ehdottaa opintolainan valtiontakauksen myöntämistä nykyistä automaattisemmin, korkoavustuksen tuloarvojen tarkistamista sekä lainatakauksen korottamista ulkomailla opiskelua varten. Vuonna 2005 käyttöönotetun opintolainavähennyksen toimivuus tulee johtoryhmän mielestä arvioida, kun järjestelmästä on käytettävissä riittävästi tilastotietoa.

3 Riittävä opintotuki parantaa mahdollisuuksia keskittyä päätoimiseen opiskeluun

Johtoryhmä ehdottaa opintorahaan indeksidonnaisuutta. Opintotuen tason tulee olla sellainen, että opiskelijan ostovoima säilyy ja opintotuki mahdollistaa vähimmäistoimeentulon päätoimisen opiskelun ajalle. Lisäksi johtoryhmä esittää myös korkeakouluopiskelijan ateriatuen tasoa korotettavaksi, koska päivittäinen kohtuuhintainen ruokailu edistää opintoihin keskittymistä.

Johtoryhmä kannattaa myös opiskelijaperheet ja opintotuki-työryhmän ehdotusta, jonka mukaan lasta huoltavien opiskelijoiden päätoimisen opiskelun edistämiseksi tulisi ottaa käyttöön opintorahan huoltajakorotus.



Toimeksiantonsa mukaisesti johtoryhmä jatkaa työtään laatiakseen muut opintotukijärjestelmää koskevat kehittämisehdotukset vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Johtoryhmä kartoittaa vuoden 2010 kevään aikana erityisesti toisen asteen opintoja varten myönnettävän tuen kehittämistarpeita.

Opintotuen kehittämisen johtoryhmä arvioi jatkotyössään myös opiskelijoiden asumisen tukemisen vaihtoehtoja ja seurausvaikutuksia ja esittää syyskuun 2010 loppuun mennessä ratkaisuvaihtoehtoja, jotka koskevat opiskelijoiden asumisen tukemista.

Muistion liitteenä on valtionvarainministeriötä edustavan jäsenen kannanotto. Saatuaan työnsä päätökseen, työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti opetusministeriölle.

Helsingissä 8. päivänä joulukuuta 2009.



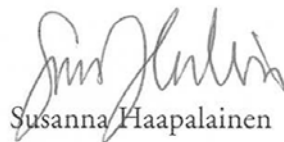
Marcus Rantala



Alina Böling



Kalle Kiilo



Susanna Haapalainen



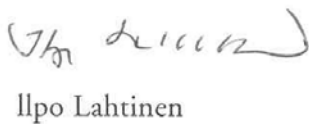
Laura Hansén



Antti Hallia



Virpi Hiltunen



Ilpo Lahtinen



Arto Merimaa



Anne Neimala



Leena Pihlajamäki



Ville Virtanen



Piritta Väinölä

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Suomen nykyinen opintotukijärjestelmä</b>	<b>12</b>
	2.1 Opintotukijärjestelmän lähtökohdat	12
	2.2 Opintotuen osat	14
	2.3 Opintotuen myöntämisen edellytykset ja tukiaika	16
	2.4 Opintotuen tason riittävyys	18
	2.5 Tutkimustietoa opintotuen käytöstä	21
	2.6 Kansainvälinen vertailu	24
<b>3</b>	<b>Taustatietoa korkeakouluopinnoista</b>	<b>26</b>
	3.1 Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintorakenne	26
	3.2 Opiskelu-oikeus	27
	3.3 Opiskeluajat korkeakouluissa	28
<b>4</b>	<b>Opintotuen nykyrakenteen uudistaminen</b>	<b>31</b>
	4.1 Opintotukiajan uudet määrittelyt	31
	4.1.1 Tukiaika yliopistojen kaksiportaisen tutkintorakenteen perusteella	31
	4.1.2 Tutkintokohtaisen enimmäistukiajan pidentäminen	33
	4.1.3 Tukikuukauden määritelmä (asumislisäkuukausi)	34
	4.1.4 Tieteellisten jatko-opintojen tukiaika	35
	4.1.5 Opintotukiajan rajaaminen ja lyhentäminen	36
	4.1.6 Tukikuukauden palautuminen tulovalvonnan yhteydessä	36
	4.2 Opintojen edistymisen seuranta	36
	4.2.1 Tukikuukausikohtaisen opintopisterajan nostaminen	36
	4.2.2 Vähimmäisopiskelun määritelmä	38
	4.2.3 Johtopäätökset opintojen edistymisen seurannan kehittämisestä	40
	4.3 Taloudellinen tarveharkinta	41
	4.3.1 Harjoittelupalkan ja apurahojen erillinen tarveharkinta	41
	4.3.2 Opiskelijan omat tulot	42
	4.4 Opintorahapainotteisuuden kohdentaminen	44
	4.4.1 Opintorahapainotteinen opintotuki opintojen alussa	44
	4.4.2 Korkeampi opintotuki ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle	46
	4.4.3 Korotettu opintotuki eli nk. tuplatuki opintojen loppuvaiheessa	47
	4.4.4 Opintorahapainotteisten mallien arviointia	49
	4.5 Opintolainapainotteisista malleista	49
	4.6 Opintojen päättymisen jälkeisistä kannustimista	50

<b>5</b>	<b>Opintotuen riittävä taso</b>	<b>51</b>
5.1	Opintotuen sitominen indeksiin	51
5.2	Säännölliset tasokorotukset	52
5.3	Opintorahan huoltajakorotus	52
5.4	Opiskelijoiden asumisen tuen kehittämistarpeista	53
5.5	Opintolainan kehittäminen	53
5.5.1	Valtiontakaus myönnettäisiin opintorahaa saaville	54
5.5.2	Valtiontakauksen korottaminen ulkomailla opiskelevilla	54
5.5.3	Korkeavastuksen tulo rajojen tarkistaminen	55
5.5.4	Opintolainavähennyksen kehittäminen	56
5.6	Korkeakouluopiskelijan ateriatuen tarkistaminen	56
<b>6</b>	<b>Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset</b>	<b>58</b>
6.1	Ehdotusten lähtökohdat	58
6.2	Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset	60
6.3	Ehdotusten vaikutukset	61
6.3.1	Ehdotusten taloudelliset vaikutukset	62
6.3.2	Ehdotusten vaikutukset opintotuen toimeenpanoon	63
	<b>Liitteet</b>	
	Liite 1. Valtionvarainministeriötä edustavan jäsenen kannanotto	66

# 1 Johdanto

Hallituksen 24.2.2009 tekemän politiikkariihen kannanoton mukaan työllisyysasteen nostaminen edellyttää työurien selvää pidentymistä. Tämä on mahdollista vain monipuolisin ja voimakkain toimenpitein, jotka kohdistuvat sekä työurien loppupäähän että alkupäähän. Nuorten työllisyysasteen nostamiseksi, opintojen nopeuttamiseksi ja opintojen aloittamisiän alentamiseksi toteutetaan uudistus, jonka tavoitteena on alentaa tuntuvasti keskimääräistä työelämään siirtymisikää tutkinnon suorittaneena. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi päätettiin käynnistää useita kehittämishankkeita. Opintotuen osalta päätettiin, että ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tehdään vuoden 2009 loppuun mennessä tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen.

Hallituksen tekemän politiikkariihen kannanoton mukaisesti kulttuuri- ja urheiluministeri asetti opintotuen kehittämissuhteita valmistelemaan johtoryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja kehittää opintotukea päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi ja tehdä ehdotukset opintotuen rakenteen uudistamiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä.

Johtoryhmän tehtävänä on toimeksianto mukaisesti kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja kehittää opintotukea päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi ja tehdä ehdotukset opintotuen rakenteen uudistamiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Johtoryhmän tuli työnsä aikana kuulla opintotukiasiain neuvottelukuntaa ja ottaa huomioon muut opintoaikojen jouduttamiseen tähtäävät toimet. Johtoryhmä voi tarvittaessa teettää selvityksiä. Johtoryhmän työn tukena toimii seurantaryhmä, jonka johtoryhmän puheenjohtaja kutsuu koolle säännöllisin väliajoin.

Opintotuen kehittämisen johtoryhmän toimeksianto on täsmennetty siten, että se laatii ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakouluissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Muut opintotukijärjestelmää koskevat kehittämisehdotukset johtoryhmä laatii vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Johtoryhmä ottaa kantaa myös asumisen tukien yhdistämiseen opiskelijoiden toimeentulon kannalta.

## 2 Suomen nykyinen opintotukijärjestelmä

### 2.1 Opintotukijärjestelmän lähtökohdat

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. Nykyinen opintotukijärjestelmä on opintorahapainotteinen ja järjestelmän kattavuus on hyvä. Tuen piirissä on noin puolet kaikista perusasteen jälkeisessä päätoimisessa koulutuksessa olevista opiskelijoista. Opintorahapainotteinen järjestelmä edistää koulutuksellista tasa-arvoa, sillä järjestelmä kannustaa opiskelemaan vanhempien vähävaraisuudesta huolimatta. Rahamuotoista tukea voidaan tietyissä tilanteissa korottaa vanhempien vähävaraisuuden perusteella ja opiskelijalla on rahamuotoisen tuen lisäksi mahdollisuus saada valtion takaamaa opintolainaa.

Opiskelijalla tulisi olla taloudelliset edellytykset opiskella päätoimisesti. Nykytasolla opintotuki on niukka, kun sitä verrataan nk. toimeentulonormeihin. Pelkkä opintotuki ei yleensä riitä turvaamaan opiskelijan toimeentuloa. Opiskelijan toimeentulo on kohtuullinen silloin, kun opiskelijalla on käytettävissään opintotuen lisäksi työtuloja, opiskelija hyödyntää myös opintolainan valtioneuvoston ja hänellä on kohtuuhintainen asunto. Opintolainan valtioneuvoston käyttäen lukuvuosittain noin 40 % opintotukea nostavista. Pääasiallisena syynä opintolainan alhaiseen käyttöasteeseen on hyvät mahdollisuudet ansiotyöhön sekä kokemus epävarmasta työmarkkina-asemasta ja lainanmaksukykyistä tulevaisuudessa. Asumismenot ovat yleensä suurin yksittäinen menoerä opiskelijalle. Suurin osa eli noin 70 % opiskelijoista joutuu asumaan muualla kuin kohtuuhintaisissa opiskelija-asunnoissa. Jos opiskelijan asumiskustannukset ovat korkeat, omavastuuosuus asumismenoista voi olla varsin suuri, koska nykyinen asumislisä korvaa vain osan asumiskustannuksista.

Opintotuen käyttöaste laskee opiskelijan iän myötä. Iäkkäämmissä opiskelijoissa on suhteellisesti enemmän opintojen ohella työssäkäyviä ja perheellisiä opiskelijoita. Opintotuen tasossa ei huomioida perheellistymistä ja huollettavien lasten lukumäärää, vaikka sillä on vaikutusta toimeentuloon.

Opintotuen ohella on mahdollista ansaita kohtuullisessa määrin muita tuloja menettämättä silti opintotukea. Vaikka opintotuen tuloajat ovat korkeat suhteessa muiden vähimmäisetuuksien tuloajoihin, ovat opiskelijoiden ansiotulot yleensä pieniä. Suuri osa opiskelijoista kuitenkin täydentää toimeentuloaan ainakin jossain määrin työtuloilla ja itsenäisesti asuvan opiskelijan tulot muodostuvat usein opintotuen ja työtulojen yhdistelmästä. Nykyjärjestelmän etuna onkin, että opiskelijan on mahdollista työskennellä

opintojensa ohessa varsin joustavasti. Työssäkäynti voi kuitenkin hidastaa opintojen edistymistä, jos opintojen ohessa työssäkäyntiin käytetty aika on suuri.

Toimeentulon turvaamisen lisäksi toinen keskeinen syy opintojen aikaiseen työssäkäyntiin on kontaktien luominen sekä työkokemuksen saaminen. Valmistumisen jälkeisen työllistymisen näkökulmasta on välttämätöntä, että opiskelijalla on oman alan työkokemusta jo opintojen ajalta. Opiskelijoiden työura alkaakin jo useita vuosia ennen valmistumista ja valmistumisen jälkeen työmarkkinoiden saatavilla on laadukasta ja työelämään valmista työvoimaa.

Opintotuen saamiseksi opintojen on edistytävä. Opintojen edistymistä seurataan edeltävältä lukuvuodelta ja lisäksi koko opintotukiajalta. Opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskelu-aika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Opintojen edistymistä edellytetään ja seurataan vain opiskelijan nostaessa opintotukea.

Opintotuen enimmäisaika on rajoitettu ja tutkintokohtainen tukiaika määritellään opintojen laajuuden ja tavoitteellisen tutkinnon suorittamisajan perusteella. Suurin osa yliopisto-opiskelijoista valitaan opiskelijavalinnassa samalla kertaa suorittamaan alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa. Kaksiportaista tutkintorakennetta ei oteta huomioon opintotuen myöntämisessä, vaan opintotukiaika määritellään alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon yhteenlasketun laajuuden perusteella. Tutkintoa varten tarkoitettu tukiaika on opintojen tavoitteellista suorittamisaikaa yhden lukuvuoden pidempi. Tämä väljyys on perusteltua erityisesti opinnoissa viivästyneiden kannalta ja se ottaa huomioon myös eri tutkintoihin vaadittavan työmäärän ja erilaiset opintojärjestelyt, sillä opiskeluaajoissa on merkittäviä opintoalakohtaisia eroja.

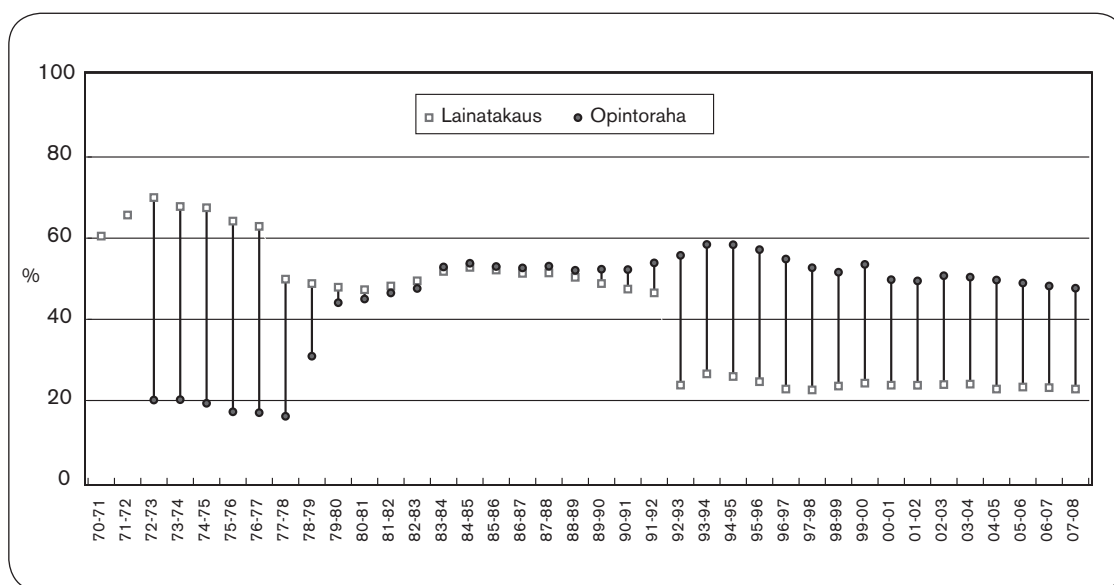
Korkeakouluopiskelijan opintotuki on ollut opintorahapainotteinen vuodesta 1992. Samalla opintolainat muuttuivat markkinaehtoisiksi, mikä selkeästi yhdessä aiempaa korkeamman opintorahan kanssa vähensi lainan käytön halukkuutta. Opiskelijan omien tulojen perusteella tehtävä tarveharkinta uudistui 1998, kun otettiin käyttöön niin sanottu vuositulomalli. Mallin etuna on ollut opintotuen ja työtulojen varsin joustava yhteensovitus.

Vuonna 1995 tukeen tehtiin leikkauksia, mutta tuen perusrakenne säilyi samana. Opintotuen riittävyttä päätoimiseen opiskeluun on pyritty parantamaan sen jälkeen vähitellen valtiontaloudellisten edellytysten puitteissa. Samanaikaisesti opiskelijoiden työssäkäynti on lisääntynyt hyvän työllisyystilanteen vuoksi. Tämä näkyy erityisesti korkeakouluopiskelijoiden opintotuen käyttöasteen laskuna ja opintotuen takaisinperintöjen kasvuna. Opintotukea on kehitetty päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi järjestelmäksi 2000-luvulla seuraavasti:

- Yleinen asumistuki ja opiskelijan asumislisä yhteensovitettiin vuonna 2000 siten, että kaikki vuokralla asuvat perheettömät opiskelijat siirtyivät asumislisän piiriin ja asumislisän korvausprosentti nostettiin 67 prosentista 80 prosenttiin.
- Valtion takaajana maksettavaksi tulevien lainojen määrää pyrittiin vähentämään tekemällä opintolainan myöntämisehtoihin muutoksia 2002–2003. Merkittävin muutos oli siirtyminen osanostoihin ja maksuhäiriöiden tutkinta ennen lainatakauksen myöntämistä.
- Opintotukeen vaikuttavia vanhempien tulorajoja nostettiin ensin 15 prosentilla 2006 ja edelleen 30 prosentilla 2007.
- Vuonna 2005 syyslukukautena otettiin käyttöön opintolainavähennys ja nostettiin opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärä korkeakoulussa.

- Asumislisässä huomioon otettavien asumismenojen rajaa korotettiin 252 euroon 1.1.2005 lukien.
- Opintorahaa korotettiin 1.8.2008 lukien 15 prosentilla ja opiskelijan omia tulorajoja 1.1.2008 lukien 30 prosentilla.
- Puolison tulojen huomioonottamisesta asumislisää myönnettäessä luovuttiin 1.1.2009 lukien.

Opintotukijärjestelmän suuret muutokset näkyvät esimerkiksi opintotuen käyttöasteessa. 1970-luvulla opintorahaa saivat vain harvat ja opintolainan osuus tuen määrästä sekä lainan käyttöaste olivat korkeita. 1980-luvulla opintolainan ja opintorahan käyttöaste pysyivät pitkään samalla tasolla. Opintorahapainotteiseen järjestelmään siirtyminen 1992 laski opintolainan käyttöastetta merkittävästi.



Kuvio 1. Tuen käyttöaste yliopistoissa 1970–2008 (Kela)

## 2.2 Opintotuen osat

Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtiontakauksesta. Kullakin opintotuen osalla on hieman erilaiset myöntämisperusteet ja opiskelija voi tilanteestaan riippuen olla oikeutettu vain joihinkin opintotuen osiin. Opintotuen määrään vaikuttaa opiskelijan ikä, asumismuoto, koulutusaste sekä tulojen perusteella tehtävä taloudellinen tarveharkinta. Korkeakouluopiskelijan kohdalla taloudellisessa tarveharkinnassa huomioidaan pääsääntöisesti vain opiskelijan omat tulot.

Itsenäisesti asuvan korkeakouluopiskelijan opintotuen enimmäismäärä on 799,60 euroa kuukaudessa. Tästä summasta opintorahan osuus on 298 euroa, asumislisän 201,60 euroa ja opintolainan valtiontakauksen 300 euroa. Opiskelijalla voi olla opintotuen lisäksi tietty määrä myös muita tuloja.

### Opintoraha

Korkeakouluopiskelijan opintorahan määrä on 55–298 euroa kuukautta kohti. Opintorahaa myönnetään kaikille opiskelijoille, joille voidaan myöntää opintotukilain mukaista opintotukea.

Taulukko 1. Opintorahan määrät euroa/kk 2009

	korkeakoulu
Avioliitossa oleva tai elatusvelvollinen	298
Itsenäisesti asuva 20 vuotta täyttänyt	298
Itsenäisesti asuva 18–19-vuotias	298
Itsenäisesti asuva 17-vuotias*	145
Vanhempiensa luona asuva ja 20 vuotta täyttänyt *	122
Vanhempiensa luona asuva ja alle 20 vuotta*	55

(1.8.2009)

\*voidaan korottaa vanhempien tulojen perusteella

## Asumislisä

Asumislisä on opiskelijoiden pääasiallinen asumisen tukimuoto. Asumislisään on oikeutettu vuokra- tai asumisoikeusasunnossa asuva opiskelija. Asumislisää ei kuitenkaan myönnetä opiskelijalle, joka asuu vanhempansa luona, asuu samassa asunnossa oman tai puolisonsa lapsen kanssa, asuu puolisonsa omistamassa asunnossa tai olisi oikeutettu maksuttomaan asuntolapaikkaan. Omistusasunnossa tai lapsen kanssa asuvat opiskelijat voivat saada yleistä asumistukea asumiskustannustensa kattamiseen.

Asumislisän määrä on 80 % kuukausivuokrasta, kuitenkin enintään 201,60 euroa kuukaudessa, eli 252 euron ylittäviä asumiskustannuksia ei huomioida. Ulkomailla opiskelevan asumislisän määrä on 210 euroa kuukaudessa, poikkeuksena ovat eräät alhaisen vuokratason maat.

## Opintolainan valtioneuvosto

Opintolainan valtioneuvosto myönnetään opiskelijalle, joka saa opintorahaa tai aikuiskoulutustuesta annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea. Opiskelijalle, joka ei työharjoittelusta maksettavan palkan tai oppilaitokselta saadun apurahan vuoksi ole oikeutettu opintorahaan, voidaan kuitenkin myöntää opintolainan valtioneuvosto.

Opintolainan valtioneuvosto myönnetään enintään lukuvuodeksi kerrallaan. Korkeakoulussa opiskeleva voi nostaa lukuvuoden lainan kahdessa erässä ja muussa oppilaitoksessa opiskeleva neljässä erässä. Ulkomaisessa oppilaitoksessa opiskelevat voivat kuitenkin nostaa lainan yhdessä erässä.

Laina haetaan pankista, joka päättää lainan myöntämisestä. Korosta ja muista kuin takauspäätyksessä mainituista lainaehdoista sopivat pankki ja opiskelija. Pienituloisen opintovelallisen korot voidaan maksaa korkoavustuksena valtion varoista opintojen tai opintotuen maksamisen päätyttyä.

Kotimaassa opiskelevan korkeakouluopiskelijan valtioneuvoston määrä on 300 euroa kuukaudessa. Ulkomailla tapahtuvia opintoja varten takauksen määrä on 440 euroa kuukaudessa.

## 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 korkea-



koulututkinto ja ammattikorkeakoulututkinto. Alempi korkeakoulututkinto oikeuttaa lainavähennykseen vain, jos opiskelija on valittu suorittamaan pelkästään alempi korkea-koulututkinto. Lainavähennyksen voi saada vain ensimmäiseksi suoritettun 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.

### 2.3 Opintotuen myöntämisen edellytykset ja tukiaika

Opintotuen myöntämisen yleisinä edellytyksinä ovat oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen ja opinnoissa edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve. Korkeakoulututkinnon suorittamista varten myönnettävä opintotukiaika määräytyy suoritettavan tutkinnon laajuuden perusteella.

#### 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, peruuttamalla 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.

**Taulukko 2.** Opiskelijan omien tulojen vuositulorajat 1.1.2008 alkaen

Tukikuukausi	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

## Opinnoissa edistyminen

Opintojen edistymistä seurataan vuosittain. Opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. 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. Opiskelijalle voidaan myös asettaa määräaika, jossa opiskelijan on osoitettava opintojensa edistyneen Kansaneläkelaitoksen tai opintotukilautakunnan edellyttämällä tavalla.

Opintotuki lakkautetaan, jos opiskelija ei vastaa selvityspyyntöön, ei esitä hyväksyttäviä syitä opintojen hitaaseen edistymiseen taikka ei ole asetetussa määräajassa suorittanut häneltä edellytetyjä opintoja. Opintotuki voidaan myös periä takaisin, jos opintosuorituksia ei ole lukukauden aikana lainkaan tai olosuhteista ilmenee, ettei opintoja ole ollut tarkoituksaan harjoittaa päätoimisesti.

Opintotukiasetuksen 4 §:n mukaan korkeakouluopiskelijan opintojen katsotaan edistyvän siten, että hän voi suorittaa tutkinnon kyseisiä opintoja varten vahvistetussa tukiajassa, kun hänellä on tutkintoonsa kuuluvia opintosuorituksia keskimäärin 5,5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Opintotuki voidaan kuitenkin myöntää tai tuen maksamista jatkaa, kun opiskelijalla on hänen suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia vähintään keskimäärin 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti.

Kun opintotuki on lakkautettu riittämättömän opintojen edistymisen perusteella, opiskelijalle voidaan myöntää opintotuki, kun hänellä on opintotuen lakkauttamisen jälkeen uusia opintosuorituksia siten, että hänellä on edellytykset suoriutua opinnoistaan tutkinnon laajuuden perusteella määritellyssä tukiajassa.

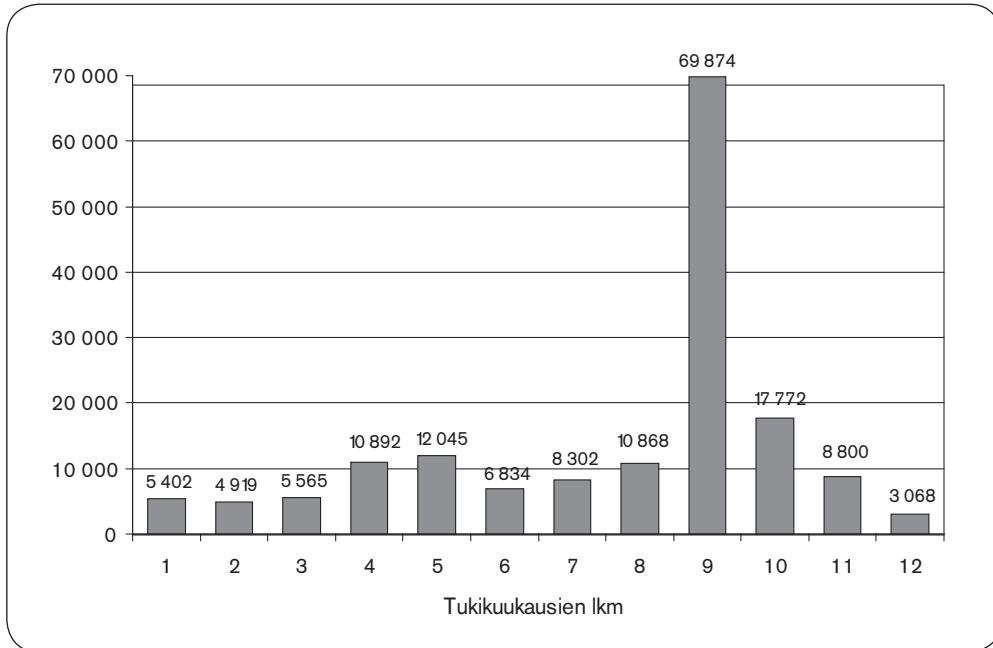
## Opintotukiaika

Opintotukiaika korkeakoulututkinnon suorittamista varten määräytyy tutkinnon laajuuden perusteella (9 kk/lukuvuosi) lisättynä 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. Enimmäistukiaika on mitoitettu siten, että tuki riittää opintojen tavoitteelliselle suorittamisajalle ja lisäksi yhdelle lukuvuodelle. Tämä on perusteltua, koska ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan kokopäiväopiskelijan on suoritettava opinnot viimeistään yhtä vuotta niiden laajuutta pitemmässä ajassa.

Tutkintokohtaista opintotukiaikaa voidaan pidentää erityisistä syistä enintään yhdeksän kuukautta. Edellytyksenä on, että opiskelija osoittaa opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä. Pidennystä voidaan kuitenkin myöntää vain, jos tutkinnon suorittamisen arvioidaan edellyttävän päätoimista opiskelua enintään yhden lukuvuoden ajan.

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. Suurin osa opiskelijoista nostaa yhdeksän tukikuukautta vuodessa.



Kuvio 2. Opintotukikuukausien käyttö lukuvuonna 2007–2008 (Lähde: Kelan rekisteriaineisto).

## 2.4 Opintotuen tason riittävyys

Itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen korkeakouluopiskelijan opintotuki on enintään noin 800 euroa kuukaudessa. Tuen taso on niukka, kun sitä verrataan minimitoimeentulon mittareihin. Opiskelijat täydentävät toimeentuloaan työtuloilla. Vaikka tulorajat ovat korkeat suhteessa muiden vähimmäisetuuksien tulorajoihin, ovat opiskelijoiden tulot pieniä.

Taulukko 3. Minimitoimeentulokysymyksestä muotoillut köyhyysrajat verrattuna muihin köyhyysrajoihin. Luvut ovat mediaanituloja kotitaloutta kohti.

Opintotuki (opintoraha ja asumislisä ja valtiontakaus)	799,6
Opintotuki ilman lainaa	499,6
*MIQ-köyhyysraja 2006	860
60 % käytettävissä olevan ekvivalentin rahatulon mediaanista	900
Toimeentulotuen perusosa + asumislisä	650
Kansaneläkkeen perusosa	450
Käytettävissä oleva ekvivalentin tulon mediaani	1 670
Käytettävissä oleva ekvivalentin rahatulon mediaani	1 500

(\*Minimum Income Question)

(Lähde: Hyvinvointikatsaus 1/2009, Tilastokeskus)

Tuen riittävyyttä heikentää se, että opintolainaa ei hyödynnetä täysimääräisesti. Itsenäisesti asuvan opiskelijan opintotuen enimmäistaso on yhteensä (298+ 300+ 201) 799 euroa kuukaudessa. Opintoraha on veronalainen etuus. Jos opiskelija ei toimita Kelalle

0-verokorttia, häneltä peritään opintorahasta veroa 10 prosenttia. Opiskelija, jolla ei ole opintotuen lisäksi muita tuloja, ei opintorahavähennyksen ansiosta maksa veroa lainkaan. Jos verovelvollinen on saanut opintotukilaissa tarkoitettua opintorahaa, hänen puhtaasta ansiotulostaan vähennetään kunnallisverotuksen opintorahavähennys. Sen täysi määrä on 2 600 euroa, kuitenkin enintään opintorahan määrä. Vähennystä pienennetään 50 prosentilla siitä määrästä, jolla verovelvollisen puhtaan ansiotulon määrä ylittää opintorahavähennyksen täyden määrän. Lisäksi pienituloinen opiskelija voi saada ansiotuloistaan kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen.

Yksin asuvan toimeentulotuen normi on 1.1.2009 lukien 417,45 euroa kuukaudessa, jonka lisäksi voidaan omavastuun jälkeen myöntää asumistukea 80 % kohtuullisista asumismenoista. Esimerkiksi Helsingissä asumistuki voi yksinasuvalla olla enintään 342,18 euroa kuukaudessa. Toimeentulotuessa voidaan ottaa huomioon koko vuokra, joka on asumistuen normien mukaan Helsingissä enintään 427,72 euroa kuukaudessa. Käytännössä jopa suurempia vuokria huomioidaan.

**Taulukko 4.** Itsenäisesti asuvan korkeakouluopiskelijan opintotuen kehitys 1992–2009 (euroa/kk)

	1992	1995	2000	2002	2005	2009
Opintoraha	1 570	1 540	1 540	259	259	298
Opintolaina	1 200	1 300	1 300	220	300	300
Asumislisä (vuokratilaa)	884 (1 175)	854 (1 275)	1 020 (1 275)	171,55 (214,44)	201,60 (252)	201,60 (252)
<i>Yhteensä</i>	3 654	3 694	3 860	650,55	760,60	799,60
Opintorahan ja asumislisän osuus	67 %	65 %	66 %	66 %	61 %	62 %

Opintorahan määrää laskettiin 1995 ja korotettiin 1.8.2008. Asumislisän korvausprosentti oli 1992/8 75 %, 1995/8 67 %, 2000/5 lukien 80 %. Asumislisässä huomioitavaa vuokratilaa korotettiin 2005/11. Opintolainan valtiontakauksen määrää korotettiin 1995 ja 2005.

Kun verrataan opintotuen tasoa elinkustannusten kehitykseen, jälkeenyttäisyys näyttäisi johtuvan pääasiassa asumislisästä, koska asumislisän vuokratilaa ei ole korotettu asumismenojen kasvua vastaavasti. Verrattuna palkansaajien ostovoiman kehitykseen (ansiotasoindeksi perusteella) jälkeenyttäisyys on huomattavan suuri. Elinkustannukset ovat nousseet vuodesta 1992 vuoteen 2009 verrattuna noin 29 prosenttia ja ansiotaso 78 prosenttia. Enimmäismääräinen opintotuki on nyt korkeampi kuin koskaan, mutta hieman lainapainotteisempi.

Asumislisässä huomioon otettava vuokratilaa (252 eur/kk) on jäänyt esimerkiksi asumistuen I kuntaryhmässä käytössä olevan osa-asunnon normin (301 eur/kk) alle 49 euroa ja II kuntaryhmän vastaavan normin (280 eur/kk) alle 28 euroa. Vuonna 1992 toteutetun opintotuki uudistuksen jälkeen opintorahan ja asumislisän osuus tuesta on hieman laskenut huolimatta asumislisän korvausprosentin noususta valtiontakauksen korotusten vuoksi.

Itsenäisesti asuvien opiskelijoiden asumiskustannukset ovat noin kolmasosa kaikista opiskelijan menoista. Säännöllisesti asumislisää saavia opiskelijoita on noin 150 000, joista 38 % opiskelee yliopistossa, 35 % ammattikorkeakoulussa, 19 % ammatillisessa oppilaitoksessa ja 3 % lukiassa. Ulkomailla opiskelevia on lisäksi 3 % ja muissa oppilaitoksissa 2 %. Lukuvuonna 2007–2008 asumislisää myönnettiin yhteensä 183 000 opiskelijalle.

Keskimääräinen asumislisä on noin 190 euroa kuukautta kohti ja keskimääräinen vuokra asumislisän saajilla on 304 euroa kuukaudessa. Tyypillinen asumislisän saaja asuu päävuokratilaisena (62 %). Opiskelija-asunnossa asuvien osuus on 27 %. Alivuokratilaisia on

vajaa 2 %. Asumislisää saa rajoitetun määräisenä (maksullinen opisto, vanhemman omistama tai vanhemmilta vuokrattu tai ulkomailla opiskeleva) 8 % tuen saajista.

Vuonna 2006 itsenäisesti asuvan korkeakouluopiskelijan mediaanitulo oli 1 010 euroa kuukaudessa, jonka jälkeen elinkustannukset ovat kasvaneet n. 7,5 %, eli mediaanitulo voisi olla nyt 1 086 euroa/kk. Yksin asuvan henkilön pientuloisuusraja vuonna 2006 oli 1 039 euroa kuukaudessa ja vuonna 2007 vastaavasti 1 090 euroa kuukaudessa.

Tyypillisessä tilanteessa opiskelijan opiskellessa ja nostaessa opintotukea yhdeksänä kuukautena lukuvuodessa, hänellä voi olla opintotuen lisäksi tuloja kalenterivuoden aikana keskimäärin enintään 985 euroa kuukautta kohti.

**Taulukko 5.** Opiskelijoiden mediaanitulon kehitys( ilman opintotukea)

Vuosi	Kaikki	Yliopisto	Ammatti-korkeakoulu	Ammatillinen	Lukio	Muut	Ulkomaiset oppilaitokset
2007	5 274	6 781	7 414	3 252	1 449	3 637	2 359
2006	4 969	6 260	6 939	3 127	1 357	3 339	1 964
2005	4 639	5 930	6 551	2 977	1 260	3 368	1 999

Lähde: Kelan opintoetuustilastot 2006–2008

Vuonna 2007 enintään 9 090 euroa ansainneita opiskelijoita oli 70,9 prosenttia. Kyseinen tulo oikeuttaa opiskelijan nostamaan vähintään yhdeksän tukikuukautta. Korkeakouluissa oli enemmän niitä, joiden tulot ylittivät tuon rajan, kuin muussa koulutuksessa; yliopistossa 36 prosenttia ja ammattikorkeakouluissa 39 prosenttia. Korkeakouluopiskelijoita koskevan opiskelijatutkimuksen mukaan keskimääräinen palkkatulo vuonna 2006 oli yliopisto-opiskelijoilla 500 euroa kuukaudessa ja ammattikorkeakouluopiskelijoilla 307 euroa kuukaudessa.

Opiskelijoiden työssäkäynnin kasvu on lisännyt opintotuen takaisinperintöjä. Noin 14 % tuensaajista joutuu palauttamaan liian suurten tulojen vuoksi tukea takaisin. Vuoden 2007 verotustietoihin perustuen lähetettiin liikaa maksetun opintotuen takaisinperinnän päätösehdotus 48 782 opiskelijalle takaisinperittävän summan ollessa yhteensä 55,3 milj. euroa. Selvitysten jälkeen (kalenterivuoden aikana opintonsa aloittaneet ja valmistuneet) opintotukea peritään takaisin arviolta 82 %:lta päätösehdotuksen saaneista ja takaisinperittävä summa on yhteensä arviolta 42 milj. euroa. Keskimääräinen takaisinperittävä määrä on 1 182 euroa, joka sisältää 15 prosentin korotuksen ja vastaa noin kahden tukikuukauden tukea.

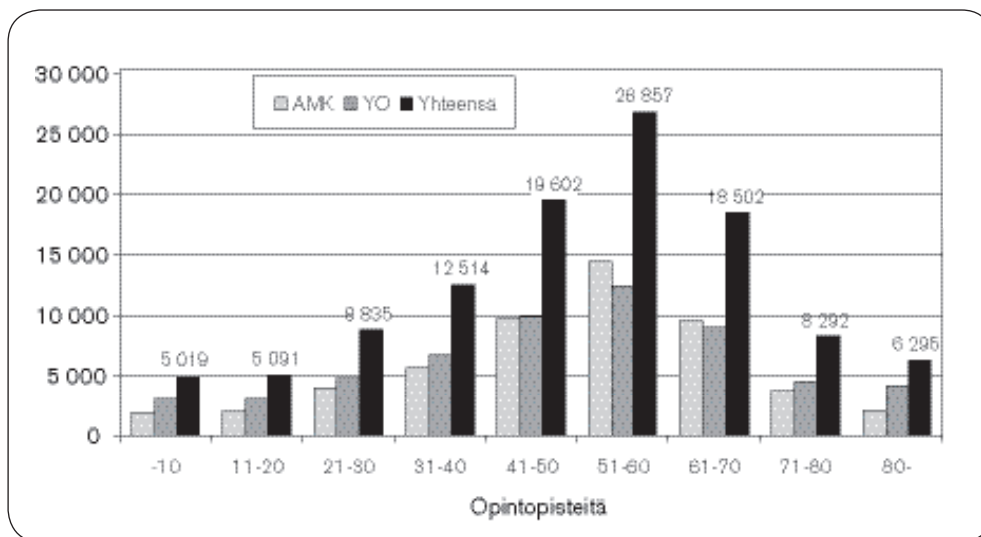
Opintojen aikainen työssäkäynti voi olla välttämätöntä toimeentulon turvaamisen näkökulmasta ja opintojen aikana hankittu työkokemus on myös usein tärkeää valmistumisen jälkeisen työllistymisen kannalta. Työssäkäynnistä aiheutuu kuitenkin myös haittoja, joilla on merkitystä opiskelijan taloudellisen selviytymisen ja päätoimisen opiskelun kannalta. Opintotukea peritään takaisin jälkikäteen verotuksen valmistuttua, mikä saattaa aiheuttaa joillekin opiskelijoille toimeentulo-ongelmia, koska toimeentulo saattaa vaihdella eri vuosina. Opintotukea ei myöskään hyödynnetä täysimääräisesti, jos esimerkiksi lainan sijaan turvaudutaan työssäkäyntiin. Lukuvuonna 2007/2008 lainatakausta haki 48 % korkeakouluopiskelijoista ja 27 % toisen asteen opiskelijoista. Vuonna 2007 ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista opintolainaa oli 41 %:lla ja yliopistossa tutkinnon suorittaneista 37 %:lla.

**Taulukko 6.** Keskimääräinen laina 2006–2008 korkeakoulututkinnon suorittaneilla.

	2006	2007	2008
Ammattikorkeakoulu	5 300	5 800	6 150
Yliopisto	5 500	5 750	6 090

Lähde: Kelan opintoetuustilastot 2006–2008

Jos työssäkäynti vie suuren osan opiskelijan ajasta, opintojen päätoiminen harjoittaminen vaikeutuu eivätkä opinnot edisty opintotukilain edellyttämällä tavalla. Opiskelijatutkimus 2006:n mukaan työssäkäyvät opiskelijat käyttivät työhön keskimäärin 18 tuntia viikossa. Yliopisto-opiskelijat käyttivät työhön keskimäärin kolme tuntia enemmän viikossa kuin ammattikorkeakouluopiskelijat. Luentoihin, harjoituksiin, tentteihin yms. käytettiin myös keskimäärin 18 tuntia ja itsenäiseen opiskeluun keskimäärin 11 tuntia. Opiskelijan ajankäytöstä kertovat osaltaan edistymisen seurannan tilastotiedot. Opintojen edistymisen seurannassa lähetetään selvityspyyntökirje hidastuneen opiskelutahdin vuoksi vuosittain noin 18 000 korkeakouluopiskelijalle, joista 8 200 opiskelee yliopistossa ja 9 800 ammattikorkeakoulussa. Selvityspyyntökirje lähetetään siis noin 10 %:lle yliopisto-opiskelijoista ja noin 12 %:lle ammattikorkeakouluopiskelijoista.



**Kuvio 3.** Opintotukea saaneiden korkeakouluopiskelijoiden suorittama opintopistemäärä lukuvuonna 2007–2008.

Lähde: Kelan rekisteriaineisto

## 2.5 Tutkimustietoa opintotuen käytöstä

Kansaneläkelaitos laati opetusministeriön toimeksiannosta rekisteritietoihin perustuvan selvityksen opintotuen käytöstä. Selvityksen kohdejoukkona olivat syyslukukausina 2003, 2004 ja 2005 korkeakoulussa opintonsa aloittaneet opintotuen käyttäjät. Selvityksen keskeisimmät tulokset ovat seuraavat:

- 1 Korkeakouluopiskelijoiden opintorahan hyödyntäminen on hyvin samanlaista ensimmäiset kolme opiskeluvuotta: opiskelija käyttää keskimäärin neljä opintorahakuukautta syksyisin ja viisi keväisin ja poikkeamia tästä normista on vähän.

Nostettujen opintorahakuukausien määrät alkavat laskea kolmen opiskeluvuoden jälkeen.

Syitä tähän on monia: ansiotyön lisääntyminen, mahdollinen opintotukikuukausien säästäminen tulevaisuuteen (lähinnä yliopisto-opiskelijat), tutkintoon valmistuminen (lähinnä amk-opiskelijat) sekä opintojen keskeyttäminen. Opintorahakuukausien kertymässä ei ole suuria eroja koulutusalojen välillä. Ainoastaan tekniikan- ja liikenteen alan opiskelijat poikkeavat merkittävästi muista, syynä tähän on alan miesvaltaisuus: miehet aloittavat usein noin vuosi oppilaitokseen hyväksymisen jälkeen opintonsa. Joka viides korkeakouluun hyväksytyt aloittaa opintonsa vasta vuosi valinnan jälkeen, mikä liittyyneen varusmiespalveluksen suorittamiseen.

- 2 Korkeakouluopiskelijan toimeentulon kannalta merkittävimmän kuluerän muodostavat asumiskustannukset. Asumiskustannusten omavastuut ovat niin korkeita, että opiskelijan on täydennettävä toimeentuloaan ansiotuloilla, opintolainalla ja/tai vanhemmilta/puolisolta saaduilla tulonsiirroilla.

Vuonna 2007 asumislisää saaneilla opiskelijoilla asumiskustannusten mediaani oli 280 euroa kuukaudessa, kun pienimpiä asumiskustannuksia maksava neljännes maksoi korkeintaan 220 euroa ja suurimpia asumiskustannuksia maksava neljännes maksoi vähintään 350 euroa kuukaudessa asumisestaan. Asumiskustannusten omavastuun jälkeen opintorahasta jäi keskimäärin käteen 185 euroa kuukaudessa (mediaani, ennen vuoden 2008 opintorahakorotusta). Alhaisimpia asumiskustannuksia maksavalle neljännekselle opintorahasta jäi käteen asumiskustannusten omavastuun jälkeen noin 220 euroa kuukaudessa kun vastaavana aikana suurimpia asumiskustannuksia maksavalla neljänneksellä käteen jäävä summa oli keskimäärin vain 60 euroa kuukaudessa. Käytännössä asumiskustannusten omavastuut ovat niin korkeita, että opiskelijan on täydennettävä toimeentuloaan ansiotuloilla, opintolainalla ja/tai vanhemmilta/puolisolta saaduilla tulonsiirroilla. Asumiskustannukset kasvavat vuosittain asumislisää saavien keskuudessa ja eri vuosina aloittaneet opiskelijat maksavat hyvin samansuuruisia asumiskustannuksia. Uudet opiskelijakohortit maksavat asumisestaan yhtä paljon kuin jo opiskelevat asumislisän saajat.

- 3 Opintolainaa ei hyödynnetä täysimääräisesti.

Yhdeksän lukuvuoden (4,5 lukuvuoden) seurannassa noin 45 prosentilla korkeakouluopiskelijoista on opintolainaa siihen tutkintoon, jota he parhaillaan suorittavat. Ammattikorkeakoulututkintoon opiskelevat ottavat lainaa hieman yliopisto-opiskelijoita aiemmin, mutta ero lainaa ottaneiden osuudessa tasaantuu opintojen edistyessä. Opintolainan kertymissä 4,5 lukuvuodessa ei ole suuria eroja tulotasoittain; vain kaikkein eniten opintolainaa käyttäneillä on hieman muita pienemmät palkkatulot. Opintolainan käytössä 4,5 lukuvuoden seurannassa ei havaita suuria eroja sukupuolen tai maakunnan mukaan. Koulutusaloista kulttuurialalla ja hieman yllättäen oikeustieteellisellä alalla on eniten lainaa ottaneita, vähiten taas maa- ja metsätaloustiedettä ja luonnontieteitä opiskelleilla. Vanhempien tuloilla on yhteyttä opiskelijan todennäköisyyteen ottaa lainaa opintojen aikaisen toimeentulon rahoitukseen: mitä suuremmat tulot vanhemmillä on, sitä harvemmin opiskelija hyödyntää opintolainaa. Vaikka rekisteriaineisto ei kerro vanhempien lapsilleen antamia suorita rahallisia tulonsiirtoja, voidaan olettaa, että hyvätuloisten lasten vanhemmat täydentävät lastensa toimeentuloa tulonsiirroilla, jolloin lainaan ei ole tarvinnut turvautua.

Vuonna 2005 käyttöön otetulla opintolainavähennyksellä pyrittiin kannustamaan opiskelijoita hyödyntämään aikaisempaa enemmän opintolainaa, minkä puolestaan ajateltiin vähentävän opiskeluaikaista työssäkäyntiä ja näin nopeuttavan tutkintoon valmistumista. Käytössämme olevalla aineistolla ei vielä havaita lopullista vaikutusta opintolainan käyttöön. Kuitenkin mikäli opiskelijoille tarjottu vähennys olisi kannustanut opiskelijoita hyödyntämään enemmän opintolainaa, sen tulisi näkyä myös kolmen ensimmäisen lukuvuoden aikana opintolainan kertymissä verrattuna aikaisempiin aloituskohortteihin. Vaikuttaisi siltä, että opintolainavähennys ei ole lisännyt lainan suosiota. Lainan käytön halukkuuteen vaikuttavat toki muutkin tekijät, kuten esimerkiksi hyvä työllisyystilanne.

- 4 Opiskelijoiden työssäkäynti on hyvin yleistä ja eri opiskelijaryhmien ansiotulot vuoden aikana vaihtelevat suuresti.

Opintojen alussa joka kymmenes ja muutaman opiskeluvuoden jälkeen enää kuusi prosenttia kaikista korkeakouluopiskelijoista tulee toimeen pelkällä opintotuelle. Rekisteriaineiston mukaan opiskelijoiden ansiotuloissa on suuria eroja opiskelijaryhmien välillä mm. iän, opintojen vaiheen, koulutusväylän ja -alan, perheellisyyden, maakunnan jne. mukaan. Ero ansiotuloissa opintojen vaiheen mukaan on varsin suuri. Ensimmäisen vuoden opiskelija ansaitsee vuodessa noin 4 000 euroa vähemmän kuin henkilö, joka opiskelee neljättä vuottaan. Opintorahaa nostaneista opiskelijoista ensimmäisen vuoden opiskelijalla on ansiotuloja noin 2 800 euroa vähemmän käytössään verrattuna neljännen vuoden opiskelijaan. Ansiotyössä käynnin yleisyydestä huolimatta opiskelijoista lähes 60 prosentilla ansiotulot ovat selvästi alle opintotuen tuloarajojen. Yllättävän harva opiskelija pyrkii/voi optimoida työtulojaan opintotuen käytön mukaiseksi.

- 5 Opintorahan osuus kaikkien korkeakouluopiskelijoiden bruttovuosibudjetista on opintojen alussa keskimäärin noin kolmannes ja neljännen opiskeluvuoden paikkeilla alle viidennes. Toimeentuloerot opintojen aikana ovat suuret.

Opiskelijoiden bruttotulojen hajonta on varsin suurta. Opintojen alussa amk-opiskelijan valtion veronalaiset mediaanitulot kuukaudessa ovat olleet noin 600 euroa kuukaudessa kun vastaava käytettävissä oleva bruttosumma kuukautta kohden on ollut yliopistossa 500 euroa kuukaudessa. Neljäntenä vuonna vastaavat luvut ovat amk-opiskelijalla 1 000 e/kk ja yliopisto-opiskelijalla 800 euroa/kk. Toimeentuloeroista kertoo se, että pienituloisin kymmenys kaikista korkeakouluopiskelijoista tulee toimeen opintojen alussa 170 euron verotettavilla tuloilla kuukaudessa, kun suurituloisimman kymmenyksen bruttotulot ovat peräti 1 040 euroa kuukaudessa. Neljännen vuoden jälkeen vastaavat veronalaiset kuukausitulot ovat pienituloisimmalla kymmenyksellä 270 e/kk ja suurituloisimmalla 1 820 e/kk. Palkkatulojen osuus vuosibudjetissa on suuri: vuonna 2003 aloittaneille kolmen vuoden aikana palkkatulojen osuus tuloista on ollut amk-opiskelijoilla mediaanina 70 % ja yliopisto-opiskelijoilla 64 %. Ansiotulojen osuus on pienin korkean nuorisotyöttömyyden alueilla (Kainuu, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Lappi). Tähän voi olla syynä niin huonot työnsaantimahdollisuudet kuin se, että samoilla alueilla myös asumisen kustannukset ovat pienemmät.



## 6 Opintojen edistymisessä on ongelmia.

Selvityksen perusteella vuonna 2003 aloittaneilla amk-opiskelijoilla on kolmen opiskeluvuoden jälkeen opintosuorituksia keskimäärin 163 opintopistettä ja yliopisto-opiskelijoilla 166 opintopistettä. Opintotuen kannalta tavoitteellinen suoritusmäärä olisi 180 opintopistettä. Miesopiskelijoiden opintopistekertymät ovat jonkin verran alhaisempia kuin naisopiskelijoiden opintopistekertymät. Eniten (ylin neljännes) opintopisteitä saaneilla amk-opiskelijoilla oli keskimäärin kolmen vuoden jälkeen 186 opintopistettä ja yliopistosektorilla vastaavasti 200 opintopistettä. Opintopistekertymiä koskeva aineisto on osittain puutteellinen, joten tulokset ovat suuntaa-antavia.

## 2.6 Kansainvälinen vertailu

### Muiden maiden opintotukijärjestelmät

Rahamuotoisen tuen (opintorahan) osuus on Suomen opintotukijärjestelmässä Pohjoismaisessa vertailussa Tanskan jälkeen toiseksi korkein. Kokonaismäärältään Suomen opintotuki (opintoraha ja opintolaina) on kuitenkin Pohjoismaiden alhaisin. Verrattuna Euroopan maihin Suomen opintotuki on tasoltaan keskitasoa, mutta käyttöaste on korkea. Opintotuen taso ei ole parantunut Suomessa yhtä hyvin kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Viime vuosina opiskelijoiden työssäkäyntiaste on kasvanut ja opintolainaa käytetään opintojen rahoitukseen Suomessa muita maita vähemmän.

Suomen järjestelmän erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että tuki on pääosin opiskelijalle maksettavaa suoraa tukea, jolloin järjestelmä on läpinäkyvämpi kuin maissa, joissa myönnetään esimerkiksi myös verohelpotuksia opiskelijoiden vanhemmille. Suomen mallin hyvänä puolena on erityisesti se, että opintotuki mahdollistaa riippumattomuuden vanhempien taloudellisesta tuesta ja asettaa opiskelijat tasa-arvoiseen asemaan. Suomen opintotukijärjestelmän etuja ovat opintorahapainotteisuus, vähäinen velka, järjestelmän kattavuus, korkea käyttöaste sekä varsin korkeat opiskelijan omat tulorajat (Kansainvälinen katsaus 2007 – opintotuki meillä ja muualla, Opintotukiasiain neuvottelukunta, Opetusministeriön monisteita 2007:5.)

Suomen opintotukeen verrattuna opinrahapainotteisempi tuki on esim. Itävallassa, jossa tuki on kokonaan opintorahaa sekä Tanskassa, jossa tukijärjestelmä muuten on samantyyppinen rakenteeltaan kuin Suomessa. Suomen opintotuessa ei ole käytössä sivutoimisen opiskelijan opintotukea, kuten Ruotsissa. Monessa maassa on käytössä valtion laina, johon liittyy tiettyjä sosiaalisen luotonannon piirteitä, esimerkiksi säännelty korkotaso ja takaisinmaksun helpotukset sosiaalisten syiden perusteella. Myös perheellisille opiskelijoille on joidenkin maiden järjestelmissä lapsi- ja huoltajakorotuksia (muut Pohjoismaat, Saksa, Alankomaat). Erityisiä kannustejärjestelmiä on käytössä esimerkiksi Norjassa ja Alankomaissa, joissa tuki on aluksi lainaa, joka muuttuu opintorahaksi riittävän opiskelutahdin perusteella. Opintotuki on tarveharkintaista joissain maissa ikärajojen tai tukiajan suhteen. Esimerkiksi Itävallassa ja Saksassa kannustetaan ikärajojen avulla suorittamaan opinnot nuorena ja tietyssä ajassa. Opintotukijärjestelmää saatetaan täydentää joissain maissa opintomenestyksen perusteella myönnettävillä stipendeillä.

Pohjoismaissa opiskeluun kannustetaan opiskelijalle itselleen maksettavalla opintotuella. Opintotuki on lainapainotteinen Ruotsissa ja Norjassa ja opintorahapainotteinen Tanskassa ja Suomessa. Islannissa tuki on kokonaan lainaa. Vain Suomessa opintolaina on pankkilainaa. Yhteistä Pohjoismaiden opintotukijärjestelmille on, että tuki muodostuu

opintorahan ja opintolainan yhdistelmästä (Islantia lukuun ottamatta) ja opintotuen saamiseen vaikuttaa opintojen edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve. Tukiaika on rajattu, mutta siinä on huomioitu erilaiset elämäntilanteet ja tutkintojärjestelmä. Norjassa tutkinnon ripeää suorittamista ja lainan käyttöä pyritään edistämään järjestelmällä, jossa tavoiteajassa valmistuneen opiskelijan nostama laina muuttuu osittain opintorahaksi. Järjestelmä uudistui Norjassa lukuvuonna 2002–2003. Uudistuksen vaikutuksesta opintoaikoihin ei ole tehty toistaiseksi tutkimusta. Tanskassa opintotukiaikansa loppuun käyttänyt opiskelija voi lisäksi saada lainaa opintojensa loppuun saattamiseen. Islannissa lainan määrä on sidottu suoritettuihin opintopisteisiin. Pohjoismaiden opintotukijärjestelmiä on vertailtu Kelan laatimassa määrääjain päivitetystä koosteesta, joka löytyy netistä (<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/040601104658IL?OpenDocument>).

Viimeisin pohjoismainen opintotukiselvitys on tehty Ruotsissa. Ruotsin hallitus asetti vuoden 2007 loppupuolella opintososiaalisen komitean kartoittamaan opiskelijoiden sosiaalista ja taloudellista asemaa. Komitea luovutti mietintönsä keväällä 2009. Mietinnössä tarkastellaan opintojen tehostamistarvetta ja mahdollisuuksia opintotuen ja muiden opintososiaalisten palvelujen keinoin. Komitean ehdotukset löytyvät netistä (<http://www.regeringen.se/sb/d/12037/a/131480>).

#### **Vertailutietoa korkeakouluopiskelijan toimeentulosta**

Suomen kansallinen opiskelijatutkimus (Opiskelijatutkimus 2006) julkaistiin alkuvuonna 2007 ja kansainvälinen raportti (Social and Economic Conditions of Student Life in Europe) syyskuussa 2008. Kansainvälisen raportin mukaan Euroopan maiden opiskelijoiden väliset tuloerot ovat suuria. Suomalaisen korkeakouluopiskelijan mediaanitulo on 780 euroa kuukaudessa. Suomalaisen opiskelijan mediaanitulo on 20 maasta seitsemänneksi korkein. Itsenäisesti asuvan keskimääräinen tulo on keskipalkasta Suomessa 37 %, Ruotsissa 35 % ja Englannissa 45 %.

Alhaisen tulotason maassa itsenäisesti asuvan tulo on lähempänä keskipalkkaa. Opiskelijan sosioekonominen tausta vaikuttaa tulotasoon vähiten Suomessa, Ruotsissa ja Skotlannissa. Opintojen rahoituslähteet vaihtelevat maittain. Esimerkiksi Portugalissa, Turkissa ja Irlannissa perheen tai vanhempien taloudellinen tuki on tärkein rahoitusmuoto. Slovakiassa, Tshekissä, Virossa, Latviassa ja Espanjassa työtulot kattavat yli puolet tuloista. Ruotsissa ja Skotlannissa pääasiallisin rahoituslähde on valtion tuki. Itävallassa, Sveitsissä ja Liettuassa tulot koostuvat enimmäkseen työtulojen ja vanhempien tuen yhdistelmästä. Suomessa, Alankomaissa ja Englannissa/Walesissa tulot koostuvat enimmäkseen valtion tuesta ja työtuloista. Ranskassa on valtion tuen, työtulojen ja vanhempien tuen osuus kunkin n. 1/3. Vanhempien taloudellinen tuki on yleensä korkeampi niillä opiskelijoilla, joiden vanhemmilla on korkeakoulutausta, kuin muilla opiskelijoilla. Suomessa vanhempien koulutustaustan merkitys on pieni tarkasteltaessa sekä vanhempien taloudellista tukea että valtion tukea. Opintotuen piirissä olevien osuus voi olla korkea, mutta opintotuki kattaa vain osan tuloista.

## 3 Taustatietoa korkeakouluopinnoista

### 3.1 Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintorakenne

#### Yliopistot

Yliopistoissa voi suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä jatkokutkintoja, joita ovat lisensiaatin ja tohtorin tutkinnot. Poikkeuksena ovat lääketieteelliset alat, joissa lisensiaatin tutkinto on ylempi korkeakoulututkinto. Yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista, niiden laajuuksista ja tavoitteista sekä siitä, mitä tutkintoja yliopistossa voi suorittaa, säädetään yliopistojen tutkinnoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (794/2004).

Yliopistojen tutkintorakenne uudistui syksyllä 2005, jolloin otettiin lääketieteellistä ja hammaslääketieteellistä koulutusalaan lukuun ottamatta käyttöön ns. kaksiportainen tutkintorakenne. Kaksiportaisessa tutkintojärjestelmässä opiskelijat suorittavat ensin alemman korkeakoulututkinnon (useimmiten nimeltään kandidaatin tutkinto) ja jatkavat sen jälkeen halutessaan ylempään korkeakoulututkintoon (useimmiten nimeltään maisterin tutkinto).

Tutkintorakennemuutoksen yhteydessä uudistettiin myös opintojen mitoitus. Uudessa opintopisteisiin perustuvassa mitoituksessa yhden vuoden kokopäiväinen opiskelu (1 600 tuntia) vastaa 60 opintopistettä. Alemman korkeakoulututkinnon laajuus on pääsääntöisesti 180 opintopistettä ja sen suorittamisen tavoiteaika päätoimisesti opiskellen on kolme vuotta. Kuvataiteen kandidaatin tutkinnon laajuus on kuitenkin 210 opintopistettä, mikä vastaa kolmen ja puolen vuoden kokopäiväistä opiskelua. Ylemmän korkeakoulututkinnon laajuus on 120 opintopistettä, mikä vastaa kahden vuoden tai sitä vastaavien opintojen päätoimista opiskelua alemman korkeakoulututkinnon jälkeen. Psykologian ja musiikin alalla ylemmän korkeakoulututkinnon laajuus on kuitenkin 150 opintopistettä, eläinlääketieteessä 180 opintopistettä. Pääsääntöisesti sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon yhteislaajuus on 300 opintopistettä ja tavoitteellinen suorittamisaika viisi vuotta.

Lääketieteen ja hammaslääketieteen alalla suoritetaan edelleen suoraan ylempi korkeakoulututkinto. Lääketieteen lisensiaatin tutkinnon laajuus on yhteensä 360 opintopistettä ja tavoitteellinen suorittamisaika kuusi vuotta. Hammaslääketieteen lisensiaatin tutkinnon laajuus puolestaan on 300 opintopistettä ja tavoitteellinen suorittamisaika viisi vuotta.

Tieteellinen jatkokoulutus tähtää tohtorin tutkintoon. Tohtorin tutkinnossa vaadittavien opintojen lisäksi tehdään väitöskirja, jota puolustetaan julkisesti. Lisensiaatin tutkinto on jatkokutkintona muuttamassa luonnettaan ammatillisesti painottuneeksi erikoistumistutkinnoksi. Lisensiaatin tutkintoon sisältyy lisensiaattityön tekeminen.

Yliopistot päättävät opiskelijaksi ottamisesta. Yliopisto voi ottaa opiskelijan suorittamaan sekä ylempää että alemmaa korkeakoulututkintoa, pelkkää alemmaa korkeakoulututkintoa tai pelkkää ylempää korkeakoulututkintoa. Pääsääntöisesti opiskelija valitaan suorittamaan sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa. Tällöin opiskelijalla on oikeus opiskella ylempään korkeakoulututkintoon asti eikä alemman tutkinnon suorittamisen jälkeen ole erillistä valintaa.

Opiskelijan on myös mahdollista suorittaa pelkkä alempi korkeakoulututkinto. Alemman tutkinnon jälkeen hän voi esimerkiksi hakeutua toiseen kotimaiseen tai ulkomaiseen korkeakouluun suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa. Hän voi myös siirtyä työelämään ja palata halutessaan suorittamaan ylempään tutkinnon myöhemmin. Yliopistot järjestävät myös erillisiä maisterin tutkintoon johtavia koulutusohjelmia, jotka on suunnattu alemman korkeakoulututkinnon suorittaneille. Näihin opintoihin on erillinen valinta.

### **Ammattikorkeakoulut**

Ammattikorkeakouluissa voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Ammattikorkeakoulujen tutkinnoista, niiden laajuuksista ja tavoitteista säädetään ammattikorkeakoulututkinnoista annetussa asetuksessa (352/2003).

Ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavat opinnot järjestetään koulutusohjelmina. Koulutusohjelmat ovat ammattikorkeakoulun suunnittelemlia ja järjestämiä opintokokonaisuuksia, jotka suuntautuvat johonkin työelämän tehtäväalueeseen ja sen kehittämiseen. Opetusministeriö vahvistaa ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat siten, että päätöksestä käy ilmi koulutusohjelman nimi, tarvittaessa suuntautumisvaihtoehdot, tutkinto ja tutkintonimike sekä koulutusohjelman sekä harjoittelun laajuus opintopisteinä.

Ammattikorkeakouluopintoja järjestetään seuraavalla kahdeksalla koulutusalueella: humanistinen ja kasvatustieteiden ala, kulttuuriala, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala, luonnontieteiden ala, tekniikan ja liikenteen ala, luonnonvara- ja ympäristöala, sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousala.

Ammattikorkeakoulututkinnot ovat ammattikorkeakoulun perustutkintoja. Ammattikorkeakoulututkintojen laajuus on tutkinnosta riippuen 210, 240 tai 270 opintopistettä ja tutkintojen tavoitteelliset suorittamisajat tutkinnon laajuudesta riippuen 3,5–4,5 vuotta.

Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet voivat työelämässä hankitun kokemuksen jälkeen syventää ammatillista osaamistaan jatkamalla opintoja ja suorittamalla ylempään ammattikorkeakoulututkinnon. Ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai muun soveltuvan korkeakoulututkinnon ja jolla on vähintään kolmen vuoden työkokemus asianomaiselta alalta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Ylempien ammattikorkeakoulututkintojen laajuus on 60 tai 90 opintopistettä ja niiden tavoitteelliset suorittamisajat 1–1,5 vuotta. Ylempät ammattikorkeakoulututkinnot ovat ylempiä korkeakoulututkintoja.

## **3.2 Opiskeluoikeus**

Yliopistolain (645/1997) mukaan opiskelijalla on oikeus suorittaa alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavat opinnot yliopiston tutkintosäännössä ja opetussuunni-

telmassa määrämällä tavalla. Sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinnot viimeistään kahta vuotta niiden yhteenlaskettua 18 d §:n mukaista 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 asevelvollisuuden suorittamisesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitämisestä. Tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa muuta enintään neljän lukukauden pituista poissaoloa, jonka ajaksi opiskelija on ilmoittautunut poissaolevaksi.

Ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan opiskelijalla on oikeus suorittaa ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavat opinnot asianomaisen koulutusohjelman ja sen opetussuunnitelmien sekä ammattikorkeakoulun tutkintosäännössä määrättyjen perusteiden mukaisesti. Kokopäiväopiskelijan on suoritettava edellä tarkoitettujen opintojen viimeistään yhtä vuotta niiden laajuutta pitemmässä ajassa. Opiskelija voi tekemänsä poissaoloilmoituksen perusteella olla poissa yhteensä kahden lukuvuoden ajan. Tätä aikaa ei lasketa opintojen enimmäisaikaan. Muun kuin tutkinto-opiskelijan opintojen enimmäisajan perusteista määrätään ammattikorkeakoulun tutkintosäännössä.

### 3.3 Opiskeluajat korkeakouluissa

#### Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulututkinnon mediaanisuurittamisaika on pysynyt neljässä vuodessa koko ammattikorkeakoulujärjestelmän voimassaoloajan. Lyhyin mediaanisuuritusajaksi on sosiaali- ja terveysalalla (3,5 vuotta) ja korkein se on tekniikan ja liikenteen alalla (5 vuotta).

**Taulukko 7.** Tutkintojen keskimääräiset suoritusajat ammattikorkeakouluissa 1998–2008  
Nuorten koulutus

Koulutusala	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Humanistinen ja kasvatusala		3,0	3,5	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Kulttuuriala	4,5	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Yht.tiet., liiketal., hall.ala	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Luonnontieteiden ala					4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5
Tekniikan ja liikenteen ala	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0	5,0
Luonnonvara- ja ympäristöala	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5
Sos., terveys- ja liikunta-ala	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Matk., ravitsemis- ja tal.ala	4,0	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
<i>Yhteensä</i>	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Lähde: Tilastokeskus, oppilaitostilastot

## Yliopistot

Ylemmän korkeakoulututkinnon mediaanisuurittamisaika on 6,5 vuotta. Koulutusalojen välillä on suorittamisajoissa enemmän eroja kuin ammattikorkeakoulusektorilla. Lyhyimmät suorittamisajat ovat terveystieteissä (4 vuotta), sekä kasvatustieteellisellä, taideollisella alalla (5 vuotta) ja kauppatieteellisellä alalla (5,5 vuotta). Oikeustieteellisellä, hammaslääketieteellisellä, kuvataidealalla sekä psykologian ja farmasian alalla mediaanisuuritusajaksi on kuusi vuotta. Mediaanialoja ovat luonnontieteellinen, maatalousmetsätieteellinen, teologinen sekä yhteiskuntatieteellinen ala. Yleistä mediaaniaikaa pitempi mediaanisuuritusajaksi on eläinlääketieteellisellä (7,5 vuotta), humanistisella, lääketieteellisellä, teknillistieteellisellä (7 vuotta) ja musiikin alalla (7,5). Näistä eläinlääketieteellisellä ja lääketieteellisellä on muita laajempi tutkinto.

Taulukko 8. Tutkintojen keskimääräiset suoritusajat yliopistoissa 1998–2007

Koulutusala	Vuosi									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Eläinlääketieteellinen	7,5	7	7	6,5	7	8	7,5	7	8	7,5
Farmasia	6,5	7	6	6	6	6	6	6	6	6
Hammaslääketieteellinen	5,5	6,5	5,5	6	6	6	5,5	6	6,5	6
Humanistinen	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Kasvatustieteellinen	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Kauppatieteellinen	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Kuvataideala	7	6	6	7	5,5	6	6	4,5	6	6
Liikuntatieteellinen	6	6	6	6	6	6	5,5	5,5	5,5	5
Luonnontieteellinen	6,5	6,5	6	6	6	6	6	6,5	6,5	6,5
Lääketieteellinen	7	6,5	7	7	7	6,5	6,5	6,5	7	7
Maatalous-metsätieteellinen	7	7	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	7	6,5
Musiikkiala	7,5	7,5	8	7	7,5	8	8	7	7	7,5
Oikeustieteellinen	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6,5
Psykologia	6,5	6,5	6	6	6	6	6	6	6	6
Taiteellinen	6,5	6	6	6	6	6	6	6	6	5
Teatteri- ja tanssiala	4	4	4	4	5	4	4	4	4,5	4,5
Teknillistieteellinen	7	7	6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	7	7
Teologinen	7,5	7	6,5	7,5	7	7	7	7	7	6,5
Terveystieteet	5,5	4,5	4,5	4,5	4	4,5	4,5	4	4,5	4
Yhteiskuntatieteellinen	6,5	6,5	6	6	6	6	6	6,5	6,5	6,5
YHTEENSÄ	6,5	6,5	6	6	6	6	6	6	6,5	6,5

Lähde: Tilastokeskus, oppilaitostilastot

Suoritusajat kertovat opintoihin käytetyn bruttoajan. Koulutuksen läpäisyaste puolestaan kertoo kuinka suuri osa koulutuksen aloittaneista valmistuu ja missä ajassa. Esimerkiksi vuonna 1999 ammattikorkeakoulussa aloittaneista 75 prosenttia on suorittanut tutkinnon kahdeksan vuoden kuluttua. Ammattikorkeakoulussa vuonna 2002 aloittaneista on valmistunut viiden vuoden kuluttua opintojen aloittamisesta 59,8 %. Vastaavasti yliopistossa vuonna 2000-2001 ylemmän korkeakoulututkinnon aloittaneista oli valmistunut kuuden vuoden kuluttua 47,4 % . Alemman korkeakoulututkinnon suorittaa vastaavassa ajassa 81 %.

## Korkeakoulututkinnon suorittamisikä

Nuorten koulutuksen ammattikorkeakoulututkinnon suorittamisen mediaani-ikä on 25,1 vuotta. Tässä ei ole tapahtunut muutosta 2000-luvulla. Sukupuolten välillä on eroja siten, että naisten mediaani-ikä on 24,7 ja miesten 25,7 vuotta. Selittävin tekijä ikäeroon on asevelvollisuus, joka suoritetaan pääsääntöisesti 19–20-vuotiaana.

Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden mediaani-ikä on 27,5 vuotta. Mediaani-ikä on ollut viime vuosina sama lukuun ottamatta vuotta 2008, jolloin se nousi hetkellisesti. Alakohtaiset erot ovat kuitenkin suuria. Taidealoilta valmistutaan kolmekymppisinä ja vastaavasti tekniikasta, luonnontieteistä, lääketieteestä, oikeustieteestä valmistutaan hieman alle 27 -vuotiaana. Humanistiselta ja yhteiskuntatieteelliseltä alalta valmistutaan noin 28 -vuotiaana. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden mediaani-ikässä ei ole sukupuolieroja. Koulutusaloittain eroja on siten, että miehet ovat pääsääntöisesti vuotta vanhempia. (Lähde: Tilastokeskus, oppilaitostilastot)

Pohjoismaiden opintotukiviranomaiset olivat keränneet vertailutietoa korkeakouluopin-  
tojen suorittamisesta vuodelta 2006. Taulukosta puuttuu korkeakoulututkinnon suoritta-  
neiden lainamäärä Ruotsissa ja Islannissa. Näissä maissa ylemmän korkeakoulututkinnon  
suorittaneiden lainamäärät ovat keskimäärin yli 20 000 euroa. Tässä taulukossa opintotu-  
kea käyttävien korkeakouluopiskelijoiden osuus on laskettu kaikista korkeakouluopiskeli-  
joista. Käyttöaste on huomattavasti korkeampi, jos se lasketaan läsnäolevista korkeakoulu-  
opiskelijoista. Esimerkiksi Suomessa yliopistossa opintotukea saa noin 60 prosenttia läsnä  
olevista yliopisto-opiskelijoista.

Taulukko 9. Pohjoismaiden vertailu 2006

Korkeakoulut	Tanska	Suomi	Ruotsi	Islanti	Norja
Opintojen aloitusikä (vuotta, mediaani)	21,1	22	22,2	23	21
Maisteritutkinnon suorittamisikä	28,1	27,4	27	36 (28)	27
Vuosittain suoritettu opintopistemäärä		33,6	(83,6 %)	46	45
Opintotuen saajien osuus opiskelijämäärästä	71,8 %	48,5 %	73 %	n. 50 %	68 %
Lainaa nostaneita opintotuen saajista	43,6 %	32,6 %	75 %	100 %	100 %
Opintovelka, kun tutkinto suoritettu	16 340 euroa	5 493 euroa			35 940 euroa

Lähde: Pohjoismaiden opintotukiviranomaisten kesäkuussa 2008 Färsaarilla pidetyn kokouksen kokousmateriaali

# 4 Opintotuen nykyrakenteen uudistaminen

## 4.1 Opintotukiajan uudet määrittelyt

### 4.1.1 Tuki-aika yliopistojen kaksiportaisen tutkintorakenteen perusteella

Opintotukilain mukaan yhden korkeakoulututkinnon suorittamista varten tukeen oikeutettava aika määräytyy kyseisen tutkinnon laajuuden perusteella. Alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittamaan valitun opiskelijan opintotuen enimmäistuki-aika määritellään näiden tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella. Yhden tutkinnon suorittamiseen myönnettyä enimmäistuki-aikaa voidaan pidentää enintään yhdeksällä kuukaudella, jos opiskelija osoittaa opintojensa viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä. Jos opiskelija keskeyttää opintonsa ja aloittaa uudet opinnot, keskeytettyihin opintoihin käytetyt tukikuukaudet vähennetään uuteen aloitettuun tutkintoon myönnettävästä enimmäistukiajasta. Korkeakouluopiskelua varten opintotukea voi saada yhteensä enintään 70 kuukaudeksi.

Useimmissa yliopistotutkinnoissa on syksystä 2005 lukien siirrytty kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen, jossa ylempään korkeakoulututkintoon eli maisterin tutkintoon tähtäävät opiskelijat suorittavat myös alemman korkeakoulututkinnon. Opiskelijavalinnassa opiskelijat valitaan kuitenkin pääsääntöisesti suorittamaan sekä alempi että ylempi korkeakoulututkinto.

Opiskelijan on pääsääntöisesti suoritettava alempi korkeakoulututkinto tai hänellä on oltava sitä tasoltaan vastaava koulutus ennen ylempään korkeakoulututkinnon suorittamista. Yliopistot voivat yliopistolain perustelujen mukaan (HE 10/2004) antaa opiskelijan suorittaa ylempään korkeakoulututkintoon sisältyviä opintoja, jos opiskelijalla on yliopiston arvion mukaan alemman korkeakoulututkinnon tasoa vastaava koulutus, vaikka opiskelija ei olisi vielä suorittanut alempaa korkeakoulututkintoa. Yliopisto voi toimia näin esimerkiksi siinä tilanteessa, kun opiskelijalla on suorittamatta vain joitain alempaan korkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja ja ylempään korkeakoulututkintoon kuuluvien opintojen suorittaminen on opintojen etenemisen kannalta järkevää.

Nykyisin opintotuki myönnetään kerralla alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten, mikä saattaa johtaa opintotuen epätarkoituksenmukaiseen käyttöön. Hitaasti opiskeleva saattaa käyttää tukikuukaudet pelkästään alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Lisäksi kandidaatin tutkinnon suorittanut opiskelija voi hakeutua opiskelijavalinnan kautta suorittamaan maisteriopinnot erillisessä maisteriohjelmassa, jolloin nykymenttelyn mukaan opiskelija voi saada lisää opintotukikuukausia maisteriopintojen suorittamiseen, vaikka hän olisi käyttänyt alemman ja ylempään korkeakoulututkinnon



yhteenlasketun laajuuden perusteella määritellyn enimmäistukiajan pelkän alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen.

Opintotuen tarkoituksenmukaista käyttöä voitaisiin tehostaa siten, että opintotuki myönnettäisiin erikseen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen, vaikka opiskelija olisikin opiskelijavalinnassa valittu suorittamaan sekä alempi että ylempi korkeakoulututkinto. Tuki myönnettäisiin ensin alemman korkeakoulututkinnon laajuuden perusteella lisätynä 10 tukikuukaudella, jolloin esimerkiksi 180 opintopisteen alemmaan korkeakoulututkintoon myönnettäisiin 37 tukikuukautta. Tuki ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen myönnettäisiin vasta, kun opiskelija on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen myönnettäisiin opintotukea ylemmän korkeakoulututkinnon laajuuden perusteella lisätynä 10 kuukaudella. Alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen voitaisiin myöntää yhteensä tukea enintään tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella lisätynä 10 kuukaudella, eli yleensä 55 kuukautta, kuten nykyisinkin.

### **Esimerkkejä**

Opiskelija on valittu suorittamaan alempi (laajuus 180 op) ja ylempi (laajuus 120 op) korkeakoulututkinto. Tutkintojen laajuuden perusteella laskettu enimmäistukiaika on yhteensä 55 kuukautta. Opiskelijalle myönnetään ensin opintotuki alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen tämän tutkinnon laajuuden perusteella,  $3 \times 9 \text{ kk} + 10 \text{ kk} = 37 \text{ kk}$ . Tuki ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen myönnetään vasta sitten, kun opiskelija on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon.

- a Opiskelija suorittaa alemman korkeakoulututkinnon käyttäen 20 tukikuukautta. Tämän jälkeen hänelle myönnetään opintotuki ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen tämän tutkinnon laajuuden perusteella,  $2 \times 9 \text{ kk} + 10 \text{ kk} = 28 \text{ kk}$ .
- b Opiskelija suorittaa alemman korkeakoulututkinnon käyttäen 35 tukikuukautta. Tämän jälkeen hänelle myönnetään opintotuki ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tutkinnon laajuuden mukainen tukiaika ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen olisi 28 kuukautta, mutta opiskelijalla on käyttämättä vain 20 tukikuukautta tutkintojen yhteenlasketusta enimmäistukiajasta (55 kk - 35 kk). Opiskelijalle voidaan siis myöntää opintotukea ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen 20 kuukautta.

Ylempään ja alempaan korkeakoulututkintoon valitun opiskelijan yhteenlaskettu tukiaika olisi edelleen yleensä yhteensä enintään 55 tukikuukautta, josta enintään 37 tukikuukautta voisi käyttää alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen ja enintään 28 tukikuukautta voisi käyttää pelkästään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Kaksiportaisen tutkintorakenteen huomioonottaminen tukiajan mitoituksessa edistäisi suunnitelmallista opiskelua ja opintotuen käyttöä.

Vuonna 2007 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet opiskelijat olivat käyttäneet keskimäärin 49 tukikuukautta. Enemmän kuin 45 tukikuukautta käyttäneitä tutkinnon suorittajia oli noin 8 600, mikä on yli puolet kaikista tutkinnon suorittaneista. Kelan rekisteriselvityksen mukaan vuonna 2003 ylemmän korkeakoulututkinnon aloittaneista vajaalla 10 prosentilla tilanne näyttää siltä, että tukiaika tulee käytetyksi ennen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamista.

Kaksiportaisen tutkintorakenteen mukainen opintotuen myöntämismenettely on jo nykyisellään käytössä Helsingin yliopiston ruotsinkielisessä yksikössä (Svenska social- och kommu-

nalhögskolan) suoritettavassa valtiotieteiden kandidaatin tutkinnossa (180 op). Opiskelijoille myönnetään opintotuki ensin kandidaatin tutkinnon suorittamiseen (37 tukikk). Tämän jälkeen opiskelijat voivat jatkaa opintojaan maisterin tutkintoa varten ilman erillistä valintakoetta ja opintotuki myönnetään erikseen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tutkintojen suorittamiseen opintotukea myönnetään yhteensä enintään 55 tukikuukautta.

Voidaan arvioida, että tukiajan rajaaminen ensin alempaan korkeakoulututkintoon voisi vähentää muutaman kuukauden sitä tukikuukausimäärää, joka käytetään alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Opintotukimenot saattaisivat pienentyä myös siltä osin, että opintotukea ei kannattaisi käyttää alemman korkeakoulututkinnon suorittamisvaiheessa esimerkiksi ylimääräisiin sivuaineopintoihin. Jos vuosittain 2 000 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittajaa käyttäisi neljä kuukautta vähemmän tukikuukausia, vähentäisi se opintoraha- ja asumislisämenoja 3,5 milj. euroa. Menot alkaisivat vähentyä noin kolmen vuoden kuluttua mallin käyttöönotosta, kun ensimmäiset alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet jatkavat suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa.

Erillisen maisteriohjelman suorittamisen tukiajan määräytyminen säilyisi nykyisellään. Maisteriohjelmaan hakeutuvien opiskelijoiden pohjakoulutus saattaa vaihdella (alempi korkeakoulututkinto, ammattikorkeakoulututkinto, ylempi korkeakoulututkinto), joten maisteriohjelmien tukiaikaa ei ole perusteltua muuttaa edellä kuvatun kaksiportaisen tutkintorakenteen tukiaikamallin mukaiseksi.

Kaksiportaiseen tukiaikamalliin siirtyminen monimutkaistaa opintotuen myöntämismenettelyitä ja lisää toimeenpanon työmäärää. Mallin käyttöönoton yhteydessä on tarpeen varmistaa myös tulovalvontaa koskevien sääntöjen yhdenmukaisuus. Jotta opiskelijan toimeentuloon ei tulisi perusteettomia katkoksia haettaessa tukea ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen, tulisi harkita opintotuen hakuajan muuttamista siten, että jatkossa mahdollistettaisiin esimerkiksi yhden kuukauden takautuva hakuaika.

#### 4.1.2 Tutkintokohtaisen enimmäistukiajan pidentäminen

Opiskelijalle, joka on saanut opintotukea yhden korkeakoulututkinnon suorittamista varten tarkoitetun enimmäisajan, voidaan myöntää opintotuki opiskelun jäljellä olevaksi ajaksi, kuitenkin enintään yhdeksäksi kuukaudeksi. Edellytyksenä on, että opiskelija osoittaa opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä. Pidennystä voidaan kuitenkin myöntää vain, jos tutkinnon suorittamisen arvioidaan edellyttävän päätoimista opiskelua enintään yhden lukuvuoden ajan. Pidennystä ei myönnetä opiskelijalle, jolle on jo myönnetty opintotukea 70 kuukaudeksi. Pidennys voidaan myöntää ylempää korkeakoulututkintoa tai ammattikorkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle. Alempaa korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle pidennys voidaan myöntää vain silloin, jos opiskelija on valittu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa.

Harkinnanvaraista tukiajan pidennystä käytetään vähän, koska sen myöntämiskriteerit ovat varsin tiukat. Enimmäistukiajan pidennyksen perusteena voi olla opintojen viivästymiseen merkittävästi vaikuttanut opiskelijan oma sairaus tai muutoin vaikea elämäntilanne, esimerkiksi avioero tai lähiomaisen sairaus. Työssäkäyntiä, harrastustoimintaa tai opintoalan vaihtoa ei pidetä hyväksyttävinä enimmäistukiajan pidennyksen perusteina. Opintotukilautakuntien yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi Kelassa on laadittu tarkemmat soveltamisohjeet pidennyksen myöntämisperusteista. Opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi tärkeää, että näitä ohjeita noudatettaisiin.

Enimmäistukiajan pidennys myönnetään vuosittain arviolta 300 ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle. Ammattikorkeakoulututkintoa ja pelkkää alemmaa korkeakoulututkintoa suorittavien osalta ei vielä ole käytettävissä määrällisiä tietoja, koska pidennysmahdollisuus näihin opintoihin on ollut käytössä vasta 1.8.2005 ja sen jälkeen opintonsa aloittaneilla.

Harkinnanvarainen tukiajan pidennys tulisi sitoa osaksi uutta kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen perustuvaa tuen rakennetta. Jos opiskelija olisi käyttänyt 37 tukikuukautta, mutta hän ei olisi suorittanut alemmaa korkeakoulututkintoa, opiskelijalle voitaisiin jatkossa hakemuksesta myöntää enimmäistukiajan pidennys jo alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen, vaikka hänet olisi hyväksytty suorittamaan myös ylempi korkeakoulututkinto. Tällöin alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen aikana hyväksyttävistä syistä hitaasti edistyneellä opiskelijalla olisi paremmat edellytykset suorittaa ylempi korkeakoulututkinto huolimatta opinnoissa ilmenneistä ongelmista. Jos opiskelijalle myönnettäisiin enimmäistukiajan pidennys 9 kuukaudeksi jo alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen, ei hänelle voitaisi enää myöntää pidennystä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen.

Muutoksen myötä harkinnanvaraisen pidennyksen piiriin pääsevien opiskelijoiden määrä ei kasvaisi oletettavasti lainkaan, koska pidennyksen myöntämisperusteet ja pidennysaika eivät muuttuisi. Ajankohta, jona pidennyksen saisi, saattaisi siirtyä aikaisempaan opintojen vaiheeseen kuin nykyisin. Harkinnanvaraisesti myönnetty tukikuukaudet otettaisiin huomioon kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettussa tukiajassa, kuten nykyisinkin.

Opiskelijan mahdollisuutta hakea sairauspäivärahaa ollaan muuttamassa 1.8.2010 voimaan tulevaksi ehdotetulla lainmuutoksella. Lainmuutoksen arvioidaan vähentävän myös enimmäistukiajan pidentämisen tarvetta, koska opiskelijan on jatkossa helpompi hakea sairauspäivärahaa, eikä opintotukikuukausia ei kulu sairauden aikana, jolloin opiskelija ei voi edistyä opinnoissaan.

**Esimerkkejä.** Opiskelija on käyttänyt alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen 37 kuukautta eikä ole valmistunut.

- a Opiskelijalle myönnetään hänen hakemuksensa perusteella pidennystä enimmäistukiaikaan 5 kuukautta. Kun opiskelija tämän jälkeen on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon, hänelle voidaan myöntää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen tukea enintään 18 kuukautta. Jos opiskelijan opinnot vielä ylemmän korkeakoulututkinnon suoritusaikana viivästyvät hyväksyttävästä syystä, opiskelijan enimmäistukiaikaa voitaisiin hakemuksesta pidentää vielä 4 kuukaudella.
- b Opiskelijalle myönnetään hänen hakemuksensa perusteella pidennystä enimmäistukiaikaan 9 kuukautta. Kun opiskelija on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon, hänelle voidaan myöntää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen tukea enintään 18 kuukautta. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen tarkoitettua enimmäistukiaikaa ei tämän jälkeen voida enää pidentää.

#### 4.1.3 Tukikuukauden määritelmä (asumislisäkuukausi)

Korkeakouluopiskelijan enimmäistukiaika on määritelty tukikuukausien lukumääränä. Tukikuukautena pidetään kuukautta, jolta opiskelija nostaa opintorahaa. Pelkän asumislisän nostaminen ei kuluta korkeakouluopiskelijan tukikuukausia, mutta on tukikuukausi tulovalvonnassa ja opintojen edistymisen seurannassa.

Tukikuukausia säästääkseen opiskelijat saattavat nykyisin nostaa pitkiäkin jaksoja pelkkää asumislisää. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, sillä tukikuukausien eli

opintotukioikeuden päätyttyä opiskelijalle voidaan myöntää yleistä asumistukea asumiskustannusten kattamiseen.

Opintotukilain mukaista tukikuukauden määritelmää tulisikin muuttaa siten, että tukikuukaudeksi katsottaisiin kuukausi, jolta opiskelija on saanut opintorahaa tai asumislisää. Näin tukikuukauden määritelmä olisi yhtenäinen opintotukiajan määrittelyssä, opintojen edistymisen seurannassa ja tulovalvonnassa.

Jos asumislisäkuukausi otettaisiin huomioon korkeakoulututkintoa varten myönnettävää enimmäistukiaikaa laskettaessa, arvion mukaan noin 6 100 asumislisän saajaa nostaisi keskimäärin 4 kuukautta vähemmän asumislisää, mikä vähentäisi asumislisämenoja noin 4,5 miljoonalla eurolla vuodessa. Nykyisin korkeakouluopiskelija voi nostaa asumislisäkuukausia enemmän kuin opintorahakuukausia. Muutos edistäisi opintotuen suunnitelmallista käyttöä ja selkeyttäisi tukikuukauden määritelmää.

Opiskelijat käyttävät pelkän asumislisän nostamisen mahdollisuutta usein kesäkuukausien aikana. Jatkossakin opintotukea (opintorahaa ja asumislisää) voitaisiin myöntää myös kesäkuukausien ajalle, jos opiskelija harjoittaa päätoimisia opintoja. Korkeakouluissa tulisikin kiinnittää huomiota kesäopintojen suorittamisen mahdollisuuksiin, jotta sellaiset opiskelijat, jotka eivät löydä kesätöitä tai muutoin haluavat kesällä suorittaa opintoja, voisivat edistyä opinnoissaan päätoimisesti myös kesäkuukausien aikana.

Opiskelija voi nykyisin nostaa pelkkää asumislisää ollessaan palkallisessa harjoittelussa. Jos asumislisäkuukausi laskettaisiin tukikuukaudeksi, ei opiskelijan kannattaisi jatkossa käyttää pelkkiä asumislisäkuukausia harjoitteluajana, koska se merkitsisi tukiajan lyhenemistä. Ongelma ratkeaisi, jos harjoitteluajan erillisestä tarveharkinnasta luovuttaisiin kokonaan. (Ks. kohta 4.3.1)

#### 4.1.4 Tieteellisten jatko-opintojen tukiaika

Yliopistojen ja opetusministeriön välisessä ohjausmenettelyssä yliopistoja on kannustettu kokoamaan tutkijankoulutusta nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi, ottamaan kaikki tutkijankoulutettavat alasta ja opiskelumuodosta (päätoiminen, osa-aikainen) riippumatta suunnitelmallisen jatkokoulutuksen piiriin (tutkijakouluun) sekä tiukentamaan ja yhdenmukaistamaan jatko-opiskelijaksi ottamisen menettelyitä. Suunnitelmaan kuuluu, että merkittävä osa päätoimisesti jatko-opiskelevista olisi tutkijakoulujen tohtoriohjelmassa palvelussuhteessa yliopistoon. Tutkijakouluissa tohtoriohjelmien ulkopuolella opiskelevien toimeentulo voi perustua joko palvelussuhteeseen tai apurahaan, kun apurahalla tutkimusta tekevien jatko-opiskelijoiden sosiaaliturvaa on jo parannettu. Opintotuki voisi kattaa opintojen alkuvaiheen, kun palkkausratkaisuja järjestellään, mutta tehokas ja sitoutunut tutkijankoulutus tulee pyrkiä järjestämään palvelussuhteeseen perustuvaksi. Pitemmän aikavälin tavoitteena voisi olla, että jatko-opintoja ei tuettaisi enää opintotuella. Tästä aiheutuisi säästöä opintotukimenoissa arviolta 1,35 milj. euroa vuodessa.

Tieteellisten jatko-opintojen tukiaika ja tuen saantiperusteet tulisi määritellä nykyistä selkeämmin. Vaikka jatko-opintojen rahoitusjärjestelyt kehittyvät, opintotuki voi olla osalle jatko-opiskelijoista tarpeen erityisesti jatko-opintojen alkuvaiheessa. Yksinkertaisinta olisi rajata jatko-opintoihin myönnettävää tukiaikaa, esimerkiksi yhdeksään tukikuukauteen eli yhden lukuvuoden opintoja varten. Tästä rajauksesta aiheutuisi säästöä opintotukimenoihin arviolta 0,5 milj. euroa.

#### 4.1.5 Opintotukiajan rajaaminen ja lyhentäminen

Opiskelijaa voitaisiin ohjata suorittamaan opintonsa nykyistä tehokkaammin säätämällä tukiajan lisäksi lukuvuosien lukumäärästä, joiden aikana opintotukea voi nostaa. Esimerkiksi viiden vuoden tavoiteajan tutkintoa varten tukea voisi nostaa enintään seitsemän lukuvuoden aikana. Malli monimutkaistaisi järjestelmää ja olisi toimeenpanon kannalta työläs. Se toisi myös rajoituksia tai hankalia poikkeussääntöjä opintoalaa vaihtaville ja erilaisten elämäntilanteiden huomioonottamiselle.

Nykyistä opintotuen enimmäisaikaa lyhentämällä voitaisiin rajata opintoihin käytettävää aikaa. Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettua 70 tukikuukauden enimmäisaikaa voitaisiin lyhentää esimerkiksi 64 tukikuukauteen. Tällöin esimerkiksi 55 tukikuukautta ylempään korkeakoulututkintoon käyttänyt henkilö voisi saada muihin korkeakouluopintoihin 15 tukikuukauden sijaan 9 tukikuukautta. Lisäksi tulisi ottaa huomioon se, että tiettyjä laajoja tutkintoja (esim. lääketiede) suorittavat voisivat saada opintotukea täydennysopintoihin. Korkeakoulututkinnon suorittaneella on käytettävänä täydennysopintoihin myös muita tukimuotoja, kuten aikuiskoulutustuki, jonka saantiehtoja ollaan parhailaan kehittämässä. Jos enimmäisaikaa lyhennettäisiin kuudella kuukaudella, vähenisivät opintotukimenot vuositasolla noin 2,5 milj. euroa.

#### 4.1.6 Tukikuukauden palautuminen tulovalvonnan yhteydessä

Opiskelijan tulee itse huolehtia siitä, että hänen vuositulonsa ei ylitä tukikuukausien lukumäärään perustuvaa vapaan tulon rajaa. Vapaan tulon rajansa korottamiseksi opiskelijan tulee palauttaa maksettu opintoraha ja asumislisä tukivuotta seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Jos opiskelija ei ole palauttanut liikaa maksettua opintotukea vapaaehtoisesti, takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrää korotetaan 15 prosentilla. Vapaaehtoisesti palautetut tukikuukaudet opiskelija saa myös myöhemmin uudelleen käyttöönsä, mutta takaisinperintä ei palauta tukikuukautta uudelleen käytettäväksi.

Tulovalvonnan yhteydessä suoritettavaan opintotuen takaisinperintään liittyy sanktioelementtejä sekä takaisinperittävän tuen määrän korotuksen että tukikuukauden käyttämisen muodossa. Näitä sanktioelementtejä voitaisiin kuitenkin lieventää siten, että opiskelija saisi tulovalvonnan yhteydessä takaisinperityt kuukaudet myöhemmin uudelleen käyttöönsä. Tämä olisi perusteltua, jotta opiskelijan opintotukiaika riittäisi paremmin opintojen loppuunsaattamiseen.

Tulovalvonnan yhteydessä takaisinperittävien tukikuukausien palautuminen uudelleen käyttöön kasvattaisi opintotukimenoja enintään 11 miljoonalla eurolla. Tämä perustuu siihen, että arviolta kolmasosa perintään joutuneista käyttäisi myöhemmin keskimäärin kolme tukikuukautta enemmän kuin nykyisin. Palautuvien tukikuukausien käyttöä on vaikea ennakoida, mikä vaikeuttaa siitä aiheutuvien menojen arviointia.

## 4.2 Opintojen edistymisen seuranta

### 4.2.1 Tukikuukausikohtaisen opintopisterajan nostaminen

Opintotukilain mukaan opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskelu-aika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Opintotukiasetuksessa todetaan, että korkeakouluopiskelijan opintojen katsotaan edistyvän siten, että hän voi suorittaa tutkinnon kyseisiä opintoja varten vahvistetussa

tukiajassa, kun hänellä on tutkintoonsa kuuluvia opintosuorituksia keskimäärin 5,5 opintopistettä tukikuukautta kohti ( $5,5 \text{ op} \times 55 = 302,5 \text{ op}$ ). Opintotuki voidaan kuitenkin myöntää tai tuen maksamista jatkaa, kun opiskelijalla on hänen suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia vähintään keskimäärin 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti ( $4,8 \text{ op} \times 55 = 264 \text{ opintopistettä}$ ).

Jos opiskelija opiskelee keskimäärin vain vähimmäisedellytyksen verran, opintotuen enimmäisaika tulee käytetyksi ennen valmistumista ja opiskelija joutuu opintojen loppuvaiheessa rahoittamaan toimeentulonsa esimerkiksi pelkästään työtuloilla. Opiskeluun kannustamiseksi opintojen edistymisen seurannan vähimmäisvaatimusta voitaisiinkin hieman tiukentaa, jotta tutkinto tulisi suoritetuksi opintotukiajan puitteissa ja opintojen päätoiminen harjoittaminen myös opintojen loppuvaiheessa opintotuen turvin olisi mahdollista.

Opintojen edistymisen vähimmäissuoritusrajaa voitaisiin korottaa esimerkiksi 5 tai 5,5 opintopisteeseen tukikuukautta kohti. Jos suoritusvaatimus nostettaisiin 5 opintopisteeseen, vähimmäissuoritusvaatimus kiristyisi vain hieman. 5,5 opintopisteen suoritusvaatimuksella opiskelijan puolestaan tulisi lähtökohtaisesti valmistua tutkinnon laajuuden perusteella määritellyssä tukiajassa. Opintopisterajan huomattava korottaminen voisi kuitenkin muodostua ongelmaksi erityisesti opintojen alkuvaiheessa, jolloin uusi elämäntilanne ja opiskelutapa usein aiheuttavat sopeutumisvaikeuksia. Tätä voitaisiin lieventää siten, että vähimmäissuoritusraja olisi ensimmäisenä lukuvuotena 5 opintopistettä tukikuukautta kohti ja muina lukuvuosina 5,5 opintopistettä.

Vaihtoehdot korottaa vähimmäissuorituskriteeri nykyisestä 4,8 opintopisteestä:

- a 5 opintopisteeseen
- b ensimmäisenä opiskeluvuonna 5 opintopisteeseen ja muina lukuvuosina 5,5 opintopisteeseen
- c 5,5 opintopisteeseen

Vuonna 2008 opintojen edistymisen seurannan perusteella lähetettiin selvityspyyntökirje 19 300 opiskelijalle, joista 10 500 oli ammattikorkeakouluopiskelijoita ja 8 800 yliopisto-opiskelijoita. Vaatimuskriteerin muuttaminen heijastuisi todennäköisesti siten, että suurin osa niistä opiskelijoista, jotka nykyisellä opiskelutahdillaan eivät saavuttaisi vaadittua suoritusmäärää, muuttaisivat käyttäytymistään ja ryhtyisivät opiskelemaan vähintäänkin uusien kriteerien edellyttämällä tavalla. Jos opiskelija ei nopeuttaisi opiskelutahtiaan, hän saattaisi jättää tukea nostamatta. Opintosuoritusten vähäisyys ei automaattisesti merkitse opintotuen lakkauttamista. Opintotuen maksamista voidaan jatkaa, jos opiskelija esittää hyväksyttävän syyn, jonka vuoksi opinnot ovat tilapäisesti hidastuneet.

### **Kustannusvaikutus**

Lukuvuoden 2007–2008 tietojen perusteella selvityspyyntökirjeen saavien määrä olisi lisääntynyt noin 3 600 opiskelijalla, jos suoritusraja olisi ollut 5 opintopistettä ja noin 14 000 opiskelijalla, jos suoritusraja olisi ollut 5,5 opintopistettä. Voidaan arvioida, että 2/3 näistä opiskelijoista nopeuttaisi opiskelutahtiaan vaaditulle tasolle ja 1/3 vähentäisi opintotuen käyttöä yhden kuukauden. Kustannussäästö olisi tällöin 0,5 miljoonaa euroa, jos suoritusrajaa korotettaisiin 5 opintopisteeseen ja 2,1 miljoonaa euroa, jos rajaa korotettaisiin 5,5 opintopisteeseen.

#### 4.2.2 Vähimmäisopiskelun määritelmä

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 kuu-kauden 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 tulisikin 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 tulisikin 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

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

Tilastokeskuksen luokittelussa edellisen lukuvuoden aikana vähintään 30 opintopistettä suorittaneet opiskelijat luokitellaan kokopäiväisiksi opiskelijoiksi. Kansainvälisissä EUROSTUDENT-selvityksissä puolestaan on opintojen päätoimisuuden rajana käytetty 20 opintopistettä.

Lukuvuonna 2007–2008 opintotuen piirissä olevista korkeakouluopiskelijoista noin 7 500 opiskelijaa suoritti enintään 15 op, noin 10 000 enintään 20 opintopistettä ja noin 19 000 enintään 30 opintopistettä. Kaikkiaan opintotuen saajia korkeakoulussa

oli 167 000. Vaihtoehto A (30 op) olisi vaihtoehtoa B (15 tai 20 op) tiukempi ja lisäisi opintojen edistymisen seurannan yhteydessä selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden määrää enemmän kuin vaihtoehto B.

Uudella vähimmäisopiskelun määritelmällä ei ole 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 täyttyminen 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 luottamustehtävissä 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.

Opintotuen suuntaaminen nykyistä selkeämmin säännöllisesti opiskeleville edistäisi opintotuen suunnitelmallista käyttöä ja tavoitteellista opiskelua. Osa-aikainen opiskelu olisi edelleen mahdollista, mutta selkeästi sivutoiminen opiskelija, jonka toimeentulo on pääasiassa muutoin kuin opintotuella turvattu, ei voisi enää nostaa yksittäisiä opintotukikuukausia. Tämä muutos vähentäisi opintotuen tehotonta ja epätarkoituksenmukaista käyttöä. Jos opiskelija haluaisi pysytellä opintotuen piirissä, tulisi hänen nopeuttaa opiskeluvauhtiaan.

### **Kustannusvaikutus**

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.

### **4.2.3 Johtopäätökset opintojen edistymisen seurannan kehittämisestä**

#### **Tukikuukausikohtainen suoritusvaatimus**

Opintojen edistymisen seurantakriteerin tulee olla sellainen, että se ohjaa opiskelijoita säännönmukaiseen opiskeluun, mutta ei tarpeettoman paljon johda opintotuen lakkautuksiin, koska opiskeluvauhtiin vaikuttavat myös opiskelijasta riippumattomat syyt. Esitetyistä vaihtoehdoista suoritusvaatimuksen korottaminen 5 opintopisteeseen kiristäisi opintosuoritusvaatimusta vain hieman, jolloin myös sen vaikutus opiskelijoiden käyttäyty-



miseen jäisi todennäköisesti vähäiseksi. Opintojen harjoittamisen joustavuuden säilyttämisen kannalta tämä olisi kuitenkin perusteltu vaihtoehto. Suoritusrajan pyöristäminen tasalukuun olisi perusteltua myös asian selkeyttämisen kannalta, sillä opintojaksojen laajuus on tyypillisesti määritelty korkeintaan puolen opintopisteen tarkkuudella.

Suoritusvaatimuksen nostaminen 5,5 opintopisteeseen merkitsisi huomattavampaa suorituskriteerin tiukentamista. Tämä todennäköisesti lisäisi selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden lukumäärää, opintotukilautakuntien työmäärää ja opintotuen lakkautuksia. Suorituskriteerin huomattava korottaminen merkitsisi myös sitä, että mahdollisuus lukuvuosisikohtaiseen vaihteluun opiskelutahdissa vähenisi. Vaatimus 5,5 opintopisteen keskimääräisistä kuukausittaisista opintosuorituksista merkitsisi kuitenkin sitä, että tutkinto tulisi suoritetuksi tukiajassa.

### **Vähimmäisopiskelun määritelmä**

Vuonna 2005 otettiin käyttöön yliopistotutkintojen opiskeluaikojen rajaus, joka rajaa tutkinnon suorittamiseen käytettävissä olevien lukuvuosien määrää. Vähimmäisopiskelun määritelmän käyttöönotolla olisi osittain opiskeluaikojen rajauksen kanssa päällekkäinen säännönmukaiseen opiskeluun ja täten samalla opiskeluaikojen lyhentämiseen tähtäävä tavoite. Lisäksi uuden kriteerin käyttöönotto lisäisi jonkin verran edistymisen seurannan yhteydessä selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden määrää ja täten myös opintotukilautakuntien työmäärää. Näistä syistä onkin arvioitava, tuoko uuden kriteerin käyttöönotto riittävästi hyötyä suhteessa lisääntyvään hallinnolliseen työhön vai voitaisiinko samaan tavoitteeseen päästä muilla toimenpiteillä. Vielä ei ole selvillä, miten opiskeluaikojen rajaus tulee vaikuttamaan opiskelijoiden opiskelutahtiin, joten on tarpeen saada enemmän kokemuksia tämän sääntelyn toimivuudesta.

Opintoaikojen rajauksella on kuitenkin osittain erilaiset tavoitteet kuin vähimmäisopiskelun määritelmällä. Vähimmäisopiskelun vaatimus opintojen edistymisen seurannassa kohdistaisi opintotuen lukuvuoden aikana säännöllisesti ja päätoimisesti opiskeleville opiskelijoille. Opintoaikojen rajaamisella puolestaan pyritään vaikuttamaan opiskelun kokonaisuuteen. Vähimmäisopiskelun määritelmän käyttöönotto olisikin tehokas keino kannustaa säännölliseen opiskeluun ja opintotuen suunnitelmalliseen käyttöön, kuten vähentää yksittäisten tukikuukausien käyttämistä. Selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden lukumäärän lisäys olisi arvion mukaan muutamia tuhansia, koska suuri osa nykyisin alle 15/20/30 opintopistettä suorittavista opiskelijoista todennäköisesti nopeuttaisi opintojaan vaaditulle tasolle tai jättäisi opintotuen nostamatta.

Vähimmäisopiskelun määritelmä voitaisiin ottaa käyttöön määräaikaaisesti esimerkiksi kolmen lukuvuoden ajaksi. Tämän jälkeen arvioitaisiin vähimmäisopiskelun kriteerin toimivuus opintojen edistymisen ohjauksen ja seurannan välineenä.

### **Tuen myöntäminen uudelleen lakkautuksen jälkeen**

Kun opiskelijan opintotuki on lakkautettu riittämättömän opintojen edistymisen perusteella, opintotukiasetuksen mukaan tuki voidaan myöntää uudelleen, kun opiskelijalla on tuen lakkauttamisen jälkeen uusia opintosuorituksia siten, että opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Opintotuen uudelleen myöntämisen kriteerit eivät kuitenkaan ole yhtenäiset, vaan vaihtelevat korkeakoulukohtaisesti. Tämä käytäntö mahdollistaa opintoalakohtaisten erojen huomioimisen, mutta on opiskelijan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Opintojen edistymisen seurannan menettelyiden tarkistamisen yhteydessä tulisiikin menettelyiden

yhtenäisyyden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi määritellä tarkemmin, milloin opintotuki voidaan myöntää uudelleen tuen lakkauttamisen jälkeen. Opintotukilautakunnat voisivat kuitenkin edelleen käyttää tapauskohtaista harkintaa päättäessään tuen lakkauttamisesta.

Pääsäännön mukaan tuen myöntämiseksi uudelleen edellytettäisiin opiskelijalla olevan uusia opintosuorituksia siten, että hänellä on koko opiskeluajalta tutkintoonsa kuuluvia opintosuorituksia keskimäärin 4,8/5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Tällöin opiskelijalla voidaan katsoa olevan edellytykset suoriutua opinnoistaan siten, että hänen opiskeluaikansa ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Jos opiskelijan opinnot kuitenkin ovat edenneet ennen tuen lakkauttamista hyvin hitaasti, vaaditun keskiarvon saavuttaminen voi olla kohtuuttoman vaikeaa. Tällaisessa tilanteessa opintotuki voitaisiin lakkauttamisen jälkeen myöntää uudelleen, kun opiskelija olisi tuen lakkauttamisen jälkeen suorittanut vähintään 20 opintopistettä.

### **Opintojen ohjaus**

Opintojen edistymisen ja suunnitelmallisen opiskelun kannalta on tärkeää turvata myös riittävät opinto-ohjausresurssit. Opintojen edistymisen seurannassa opiskelija tulisi ohjata tarvittaessa opinto-ohjaukseen, jonka yhteydessä opiskelija voisi tarvittaessa tarkentaa henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaansa (HOPS). Lähtökohtana tulisi olla aiempaa varhaisempi ja tehokkaampi puuttuminen opintojen viivästymiseen. Opintojen edistymisen seurannan kautta saatavaa tietoa voitaisiin hyödyntää myös opintohallinnon tarpeisiin. Opintohallinnossa ja opintotuen parissa työskentelevien yhteistyön tiivistyminen edistäisi suunnitelmallista opiskelua.

## **4.3 Taloudellinen tarveharkinta**

### **4.3.1 Harjoittelupalkan ja apurahojen erillinen tarveharkinta**

Jos opiskelija saa opintoihin pakollisena ja päätoimisena kuuluvasta työharjoittelusta palkkaa vähintään 660 euroa kuukaudessa tai oppilaitoksen myöntämää apurahaa, jonka määrä ylittää opintorahan enimmäismäärän, opintorahaa ei myönnetä. Mainitut tulot otetaan huomioon myös opintotuen vuositulovalvonnassa. Sääntö monimutkaistaa opintotuen tarveharkintaa, on tuensaajalle vaikeasti ymmärrettävä eikä sen oikeudenmukainen toimeenpano ole mahdollista, koska harjoittelupalkan ja apurahojen suuruuden selvittäminen on usein opiskelijan oman ilmoituksen varassa. Opiskelijat kokevat säännön rangaistuksena palkallisesta työharjoittelusta tai apurahan saamisesta, minkä seurauksena työharjoittelun suorittamista lykätään eikä apurahamahdollisuuksia hyödynnetä. Opiskelija voi kuitenkin saada palkallisen harjoittelun ja oppilaitoksen maksaman apurahan aikana asumislisää ja opintolainaa.

Säännös, jonka mukaan harjoittelupalkka tai oppilaitoksen maksama apuraha voivat estää opintorahan saamisen, tulisikin poistaa. Harjoittelupalkka ja oppilaitokselta saatu apuraha huomioitaisiin tällöin normaalisti tulona opintotuen tulovalvonnassa. Tarveharkinnan yksinkertaistaminen parantaisi korkeakouluopiskelijoiden mahdollisuutta rahoittaa lopputyönsä apurahalla, mikä voisi edistää myös opintojen loppuun saattamista. Erillisestä tarveharkinnasta luopuminen lisäisi opintorahan saajamäärää 3 000 opiskelijalla ja opintotukimenoja 3,5 milj. eurolla.

Opiskelija voi nykyään nostaa pelkkää asumislisää, jos hän ei ole oikeutettu opintorahan harjoittelupalkan ja oppilaitokselta saadun apurahan vuoksi. Harjoittelupalkan ja

apurahojen estävän vaikutuksen poistaminen onkin yhteydessä tukikuukauden määrittelyn tarkistamiseen. Jos pelkät asumislisäkuukaudet katsotaan jatkossa tukikuukausiksi, käytettävissä olevien tukikuukausien lukumäärä käytännössä vähenisi, jos harjoittelupalkka tai apuraha edelleen estäisi opintorahan saamisen.

#### 4.3.2 Opiskelijan omat tulot

Opintotukilain mukaan opintotuki on tarkoitettu taloudellisessa tuen tarpeessa oleville opiskelijoille. Opiskelijalla voi olla jokaista tuellista kuukautta kohden tuloja 660 euroa ja jokaista tuetonta kuukautta kohden 1970 euroa, joiden perusteella lasketaan nk. vapaa vuositulo. Tyypillisin on tilanne, jossa opiskelija nostaa tukea yhdeksän kuukauden aikana. Tällöin hän voi ansaita yhteensä 11 850 euroa (9 x 660 euroa + 3 x 1 970 euroa) menettämättä tukeaan.

**Taulukko 10.** Opiskelijan omien tulojen vuositulorajat 1.1.2008 alkaen.

Tukikuukausi	Vuosituloraja (euroa/vuosi)	Tuloja keskimäärin (euroa/kk)
1	22 330	1 860
2	21 020	1 751
3	19 710	1 642
4	18 400	1 533
5	17 090	1 424
6	15 780	1 310
7	14 470	1 200
8	13 160	1 100
9	11 850	990
10	10 540	880
11	9 230	770
12	7 920	660

#### Vuositulojen yläraja

Opintotuen kohdentamiseksi eniten ja säännöllisesti tuen tarpeessa oleville ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi enimmäistuloraja. Se voitaisiin asettaa esimerkiksi 4 tukikuukauden kohdalle eli 18 400 euroon. Tällöin tukeen eivät olisi oikeutettuja ne opiskelijat, joiden tulot ovat kuukaudessa yli 1 533 euroa, eli ne, joilla nyt on vielä oikeus 1–3 kuukauden tukeen. Tuellisten ja tuettomien tukikuukausien tulorajat säilyisivät ennallaan, jolloin kaikkein päätoimisimmin opiskelevien ja eniten tuen tarpeessa olevien tilanne ei muuttuisi lainkaan.

Muutos merkitsisi opintotuen tarveharkinnan tiukentumista sellaisten opiskelijoiden kohdalla, joilla on runsaasti muita tuloja opintotuen lisäksi. Päätoimisesti opiskelevan ja kohtuullisesti opintojen ohella työskentelevän opiskelijan asema ei muutoksen myötä muuttuisi. Tuloharkinnan tiukentaminen vuosituloasteikon yläpäässä edistäisi myös sitä tavoitetta, että opintotukea käytettäisiin suunnitelmallisemmin säännöllisen opiskelun mahdollistamiseen ja vähentäisi yksittäisten opintotukikuukausien käyttämisen mahdollisuutta. Vuositulojen ylärajaan liittyisi kuitenkin ongelmia sen suhteen, että opiskelija joutuisi maksamaan takaisin mahdollisesti jopa neljän kuukauden opintotuen, jos enimmäistuloraja kalenterivuoden aikana ylittyy.

Taulukko 11. Opiskelijan vuositulojen uusi yläraja

Tukikuukausi	Vuosituloraja (euroa/vuosi)	Tuloja keskimäärin (euroa/kk)
1–4	18 400	1 530
5	17 090	1 420
6	15 780	1 310
7	14 470	1 200
8	13 160	1 100
9	11 850	990
10	10 540	880
11	9 230	770
12	7 920	660

Nykyisin opintonsa aloittavien ja päättävien opiskelijoiden kohdalla opiskeluajan ulkopuolisia tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vuositulo ylittyisi näiden tulojen perusteella. Tätä periaatetta ei olisi tarkoitus muuttaa. Aloittaneelle ja valmistuneelle opiskelijalle lähettäisiin tulovalvonnan päätösehdotus kalenterivuoden tulojen perusteella (ylin tuloraja 18 400 euroa). Päätösehdotuksen saatuaan opiskelija voisi pyytää asian uudelleen käsittelyä, jos tulorajojen ylitys johtuu opiskeluajan ulkopuolella saaduista tuloista.

Jos opintonsa aloittanut tai valmistunut opiskelija on nostanut tukea 4 kuukautta tai enemmän, menettely opintotuen tulovalvonnassa säilyisi nykyisellään. Jos opiskelija on nostanut opintotukea 1–3 kuukautta, tulisi opiskeluajan ulkopuolisista tuloista tehdä ylimääräinen vähennys. Tämä vähennys olisi 1 tukikuukauden käyttäneillä 3 930 euroa, 2 tukikuukautta käyttäneillä 2 620 euroa ja 3 tukikuukautta käyttäneillä 1 310 euroa. Vähennys tehtäisiin tulovalvonnassa huomioon otettavasta tulosta, josta on ensin vähennetty keskimäärin 1 970 euroa kuukaudessa ylittävä osuus.

Uusi vuosituloraja monimutkaistaisi tulovalvonnan toimeenpanoa ja edellyttäisi atk-teknisiä muutoksia opintotuen tulovalvontaan. Opintonsa aloittavia ja päättäviä opiskelijoita voitaisiin kuitenkin edelleen ohjeistaa siten, että opiskeluaikaan kuuluvina kuukausina tuloja voi olla keskimäärin 660 euroa tukikuukautta kohti ja 1 970 euroa tuetonta kuukautta kohti, joten opiskelijan kannalta omien tulojen seuraamisvelvollisuus ei merkittävästi vaikeutuisi.

### Kustannusvaikutukset

Vuoden 2007 verotietojen perusteella on arvioitu 18 400–22 330 euroa ansaitsevia opiskelijoita olevan vähintään 3 000. Opintotukimenot voisivat vähetä yhteensä vähintäänkin 3 milj. euroa, kun noin 3 000 opiskelijaa ei saisi keskimäärin kahta tukikuukautta eli 1 000 euroa tukea (opintorahaa tai asumislisää) tulojensa vuoksi. Lisäksi voidaan olettaa uuden tulorajan vähentävän opiskelijoiden työssäkäyntiä ja toisaalta ohjaavan opiskelijoita palauttamaan tukikuukausia opiskelujen aikana, jos tuloraja uhkaa ylittyä.

### Tulorajojen säännöllinen tarkistaminen

Opiskelijan omia tulorajoja korotettiin 30 prosentilla vuoden 2008 alusta lukien. Ennen kyseistä korotusta tulorajat olivat pysyneet samoina vuodesta 1998, jolloin tuloharkinta uudistui nykyisen vuositulomallin mukaiseksi. Tulorajoja tulisikin jatkossa tarkistaa sään-

nöllisesti yleisen ansiotason kehityksen perusteella, jotta tarveharkinta ei jatkuvasti kiristyi. Tulorajoja voitaisiin tarkistaa esimerkiksi aina hallituskausittain.

### Tulorajojen alentaminen

Opiskelijalla voi olla opintotuen ohessa muita tuloja kohtuullinen määrä. Jos opiskelija nostaa tukea esimerkiksi yhdeksänä kuukautena lukuvuoden aikana, voi hän ansaita muita tuloja keskimäärin 985 euroa kuukaudessa. Opiskelijan omiin tuloihin perustuvan tarveharkinnan kiristämistä voitaisiin harkita vain, jos opintorahan tasoa voitaisiin korottaa tuntuvasti. Opiskelijan omia tulorajoja tarkistettiin viimeksi 1.1.2008 lukien ansiotason kehityksen mukaisesti 30 prosentilla. Opiskelijan omien tulorajojen alentaminen vähentäisi opiskelijoiden työssäkäyntiä ja käytettyjen tukikuukausien määrää, mutta myös lisäisi takaisinperittävän opintotuen määrää. Tulorajojen alentaminen esimerkiksi 8 prosentilla lisäisi takaisinperintöjä arviolta 5 milj. euroa.

## 4.4 Opintorahapainotteisuuden kohdentaminen

### Mahdolliset mallit

- 1 Opintorahapainotteinen opintotuki opintojen alussa
- 2 Korkeampi opintotuki ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle
- 3 Korotettu opintotuki nk. tuplatuki opintojen loppuvaiheessa

#### 4.4.1 Opintorahapainotteinen opintotuki opintojen alussa (malli 1)

Tämän mallin mukaan opintoraha voisi olla esimerkiksi kahtena ensimmäisenä lukuvuonna (18 kk) korkeampi, jonka jälkeen tuki muuttuisi lainapainotteisemmaksi. Asumislisä myönnettäisiin normaalimääräisenä (201,60 euroa/kk). Yhteensä kuukausikohtainen opintotuki voisi tällöin olla enimmillään 899 euroa (698 + 201).

Taulukko 12. Opintorahan ja -lainan määrä mallissa 1

	ensimm. 18 kk	lopun kuukaudet
Opintoraha	398	198
Opintolaina	300	500
Yhteensä	698	698

### Edut

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

## Ongelmat

Opintojen alussa opintotuen käyttöaste on korkea ja opiskelijoiden työtulot vähäisempiä, koska opintojen alkuvaiheessa opiskelijat opiskelevat päätoimisesti ja opiskelijoiden toimeentulo on pitkälti opintotuen varassa. Alkuvaiheen korkeampi opintotuki parantaisi näiden opiskelijoiden taloudellista tilannetta, mutta sillä ei todennäköisesti voitaisi merkittävästi lisätä opintojen päätoimisuutta, sillä opintojen alussa opintoja harjoitetaan jo nykyisellään varsin säännöllisesti. Opintojen alku on usein myös ongelmallista opintojen edistymisen kannalta, sillä erityisesti ensimmäisenä opintovuonna opintojen edistymistä saattaa heikentää uusi elämänvaihe.

Alkuvaiheen parempi tuki ei aina takaisi opintojen loppuun saattamista tavoiteajassa. Opintorahan pieneneminen opintojen loppuvaiheessa saattaisi päinvastoin entisestään lisätä työssäkäyntiä, mikä vaikeuttaisi päätoimista opiskelua ja pitkittäisi tutkinnon suorittamista. Opiskelijoiden työssäkäynti lisääntyy ja opintotuen käyttöaste laskee jo nykyään opiskeluvuosien myötä.

Jos malli toteutettaisiin kaavamaisesti siten, että korkeampi opintoraha olisi mahdollinen esimerkiksi korkeakouluopintojen kahtena ensimmäisenä lukuvuonna (18 kk), suosisi se alemmaa korkeakoulututkintoa ja ammattikorkeakoulututkintoa suorittavia opiskelijoita. Nämä opiskelijat olisivat tutkinnon suorittamisaikaan suhteutettuna kauemmin oikeutettuja korkeampaan opintorahaan kuin ylempään korkeakoulututkintoon tähtäävät opiskelijat. Malli lisäisi myös korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintotuen tasoeroa entisestään.

Mallin käyttöönotto lisäisi alussa huomattavasti opintotukimenoja. Enimmillään kustannukset olisivat käyttöönotosta kolmantena vuotena (noin 50 milj. euroa), jonka jälkeen tukimenot alkaisivat vähitellen pienetä. 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.

## Kustannusvaikutukset

Taulukko 13. AMK+YO kustannusvaikutus yhteensä (milj. euroa)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
15,2	49,4	53,2	19	1,6	-11	-11

## Kustannusten laskentaperusteet

- korotettu tuki vain kahtena ensimmäisenä lukuvuonna, 18 kk
- tutkinnon suorittaneilla käytettyjen tukikuukausien mediaani 33 (amk) ja 49 (yo)
- korotus opintorahaan 100 euroa/kk,
- uusia aloittajia 54 000, joista yliopistossa 19 700 ja ammattikorkeakoulussa 34 300,
- tuen saajien osuus 70 %, yliopistossa 14 000, ammattikorkeakouluissa 24 000
- opintorahan leikkaus nykytasosta –100 euroa/kk 18 kk:n jälkeen

### 4.4.2 Korkeampi opintotuki ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle (malli 2)

Ylempää korkeakoulututkintoa suorittavan opiskelijan opintorahan ja opintolainan valtiontakauksen määrää voitaisiin korottaa. Korotettu tuki voitaisiin myöntää vain sel-

laisille ylempää korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille, jotka ovat suorittaneet alemman korkeakoulututkinnon tavoiteajassa. Tämä ehto olisi kuitenkin jossain määrin ongelmallinen opintoalakohtaisista ja opintojen järjestämistapoihin liittyvistä syistä. Lisäksi se monimutkaistaisi toimeenpanoa, koska tulisi erikseen ottaa huomioon syyt, joiden perusteella tavoiteajassa suoriutumista ei voitaisi edellyttää. Yksinkertaisemmin malli voitaisiin toteuttaa siten, että kaikille ylempää korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille myönnettäisiin korkeampaa opintotukea 18 kuukauden ajan. Asumislisä myönnettäisiin normaalimääräisenä (201,60 euroa/kk). Yhteensä kuukausikohtainen opintotuki voisi tällöin olla enimmillään 999 euroa.

**Taulukko 14.** Opintorahan ja -lainan määrä mallissa 2

	ennen maisteriopintoja	lopun kuukaudet
Opintoraha	298	398
Opintolaina	300	400
<i>Yhteensä</i>	598	798

## Edut

Oletus on, että opiskelijan ei tarvitsisi parempitasoisen opintotuen vuoksi turvautua opintojen loppuvaiheessa valmistumista pitkittävään työssäkäyntiin. Korkeampi opintoraha ylempään korkeakoulututkintoon voisi olla perusteltu myös siitä näkökulmasta, että ylempää korkeakoulututkintoa suorittavat opiskelijat joutuvat todennäköisesti investoimaan opintoihinsa opintojen pidemmän keston vuoksi enemmän kuin esimerkiksi ammattikorkeakouluopiskelijat. Lisäksi korkeampi tuki maisterivaiheen opinnoissa voisi olla perusteltu siitä näkökulmasta, että opiskelijan elinkustannukset kasvavat yleensä opintovuosien myötä.

Opiskeluaikoihin malli voisi vaikuttaa siten, että nykyistä suurempi osa ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneista voisi valmistua viimeistään kuudennen opiskeluvuoden aikana. Tilastojen mukaan vuonna 2000 ylempään korkeakoulututkinnon aloittaneista oli valmistunut viimeistään kuudentena opiskeluvuonna 47 % (9 067 opiskelijaa). Parempi opintotuki voisi mahdollistaa sen, että valmistuneiden määrä nousisi arviolta 2 500 opiskelijalla. Tällöin läpäisyaste olisi lähes 60 prosenttia kuudentena vuonna. Tämä arvio perustuu siihen, että nk. läpäisyaste paranisi nykytilanteesta erityisesti humanistisella, yhteiskuntatieteellisellä, kauppatieteellisellä sekä kasvatustieteellisellä alalla. Nämä ovat aloja, joissa opiskelee suurin osa ylempää korkeakoulututkintoa suorittavista.

## Ongelmat

Malli, jossa ylempää korkeakoulututkintoa suorittava korkeakouluopiskelija voisi saada korkeampaa opintorahaa kuin alempaa korkeakoulututkintoa suorittava tai ammattikorkeakoulututkintoa suorittava, ei kuitenkaan olisi yhdenvertaisen korkeakoulupolitiikan mukaista. Lisäksi yhteensä 200 euroa korkeampi opintotuki maisterivaiheen opintojen aikana ei aina ole kilpailukykyinen kannustin mahdollisen työtulon kanssa.

## Kustannusvaikutukset

Mallin merkittävät vaikutukset opintotukimenoihin alkaisivat realisoitua vähitellen muutamana vuotena mallin käyttöönotosta, kun ylempää korkeakoulututkintoa suo-

rittavat voivat saada korkeampaa opintorahaa. Jos arvioidaan, että vuosittain ylemmän korkeakoulututkinnon aloittaneista (19 700) 60 %, eli noin 12 000 saisi 18 kuukautta 100 euroa nykyistä korkeampaa opintorahaa, olisivat mallista aiheutuvat kustannukset enimmillään 20,4 milj. euroa viiden vuoden päästä mallin käyttöönnotosta.

**Taulukko 15.** Korotettu opintoraha maisterivaiheen opinnoissa, valtiontaloudelliset vaikutukset (milj. euroa)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-	-	-	15,6	20,4	20,4	20,4

#### Kustannusten laskentaperusteet

- 60 %, aloittajasta (19 700) eli noin 12 000 saisi keskimäärin 18 kuukautta 100 euroa nykyistä korkeampaa opintorahaa

#### 4.4.3 Korotettu opintotuki eli nk. tuplatuki opintojen loppuvaiheessa (malli 3)

Korotettuna opintotukena myönnettäisiin kaksinkertainen opintoraha (298 x 2 = 596 euroa/kk) ja lainatakaus (300 x 2 = 600 euroa/kk). Asumislisä myönnettäisiin normaaliääräisenä (201,60 euroa/kk). Yhteensä kuukausikohtainen opintotuki voisi tällöin olla enimmillään 1 397 euroa. Opintolainan valtiontakaus myönnettäisiin automaattisesti täysimääräisenä tukeen oikeutetuille, mutta opiskelija voisi nostaa lainaa harkintansa mukaan.

**Taulukko 16.** Opintorahan ja -lainan määrä mallissa 3

	ennen korotettua jaksoa	loput kuukaudet
Opintoraha	298	596
Opintolaina	300	600
<b>Yhteensä</b>	<b>598</b>	<b>1 196</b>

Korotetun opintotuen saamisen edellytyksenä voisi olla, että opiskelijalla olisi esimerkiksi vähintään 18 käyttämätöntä tukikuukautta ja jäljellä olevat opinnot olisivat suoritettavissa loppuun lukuvuoden aikana ja opintoja voisi olla jäljellä enintään 60 opintopistettä. Korotetut kuukaudet sisältyisivät tutkinnon enimmäistukiaikaan ja korotettu kuukausi vähentäisi kaksi tukikuukautta enimmäistukiajasta. Korotetun jakson saamisen edellytyksenä olisi lisäksi selvitys jäljellä olevista opinnoista ja oppilaitoksen vahvistama opintosuunnitelma opintojen loppuunsaattamisesta. Oikeus korotettuun opintotukeen olisi korkeakoulututkintoa suorittavalla opiskelijalla. Korotettua opintotukea voisi käyttää vain kerran eli yhden tutkinnon suorittamisen yhteydessä. Tämän ei kuitenkaan tarvitsisi olla ensimmäinen opiskelijan suorittama korkeakoulututkinto. Tulovalvonnassa korotettu opintorahakuukausi katsottaisiin yhdeksi tukikuukaudeksi ja opiskelijan omia tuloja koskevat tulorajat olisivat korotetun tuen aikana samat kuin tavallisen tuen aikana.

#### Edut

Opintojen hidastumista tapahtuu erityisesti opintojen loppuvaiheessa eli ns. gradu/lopputyö-vaiheessa. Valmistuminen pitkittyy tällöin usein työssäkäynnin takia tai siksi, että opiskelija on saattanut jopa väliaikaisesti keskeyttää opintonsa ja siirtyä työelämään



tutkintoa suorittamatta. Korotetun opintotuen turvin opiskelija voisi halutessaan vähentää työssäkäyntiä ja suorittaa opintonsa loppuun nopeammin.

Korotetun tuen kohdistaminen opintojen loppuvaiheeseen ohjaa tuen tehokkaasti opiskelijoille, koska saadakseen korotetun opintotuen tulee opiskelijalla olla riittävästi käyttämättömiä tukikuukausia. Korotettu opintotuki olisi mahdollinen niille opiskelijoille, jotka ovat käyttäneet opintotukea suunnitelmallisesti ja jotka suorittavat tutkinnon tavoiteajassa. Tukea voisivat hyödyntää myös ne opiskelijat, jotka ovat aiemmin rahoittaneet opintonsa muutoin kuin opintotuen turvin ja tämän vuoksi käyttäneet vähän tukikuukausia.

### **Ongelmat**

Mallin kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida. Lisäksi se monimutkaistaisi opintotukijärjestelmää ja lisäisi työtä opintotuen toimeenpanossa. Mallin vaikutus opintojen nopeuttamiseen olisi rajallinen, sillä merkittävä osa korotetusta opintotuesta kohdistuisi sellaisille opiskelijoille, jotka muutoinkin valmistuisivat tavoiteajassa. Mallissa ei myöskään pystytä ottamaan huomioon ammattikorkeakouluopiskelun ja yliopisto-opiskelun eikä opintoala-kohtaisia eroja tutkinnon suorittamisajassa.

### **Kustannusvaikutukset**

Vuonna 2007 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista 6 200 opiskelijaa oli käyttänyt enintään 45 tukikuukautta ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 5 300 opiskelijaa enintään 35 tukikuukautta. Nämä opiskelijat olisivat siis voineet tukikuukausien lukumäärän perusteella käyttää korotettua opintotukea. Lisäksi korotetun opintotuen käyttäjiä olisi niissä opiskelijoissa, jotka nopeuttaisivat opintojaan tai jotka eivät aikaisemmin olisi ollenkaan käyttäneet opintotukea opintojensa rahoittamiseen. Opintojaan nopeuttavat opiskelijat käyttäisivät vastaavasti vähemmän asumislisää. Opintotukikuukausien tuplakäyttö vähentäisi myös myöhempisiin opintoihin käytettävissä olevien tukikuukausien lukumäärää. Kustannusten nettovaikutuksen voidaan arvioida olevan noin 15 milj. euroa ja ne syntyisivät vähitellen muutaman vuoden viiveellä mallin käyttöönotosta.

### **Kustannusten laskentaperusteet**

- korotettu opintoraha, 18 kk
- puolet (3 100) enintään 45 tukikuukautta käyttävistä yliopisto-opiskelijoista käyttäisi 9 tuplatukikuukautta
- puolet (2 650) enintään 35 tukikuukautta ammattikorkeakouluopiskelijoista käyttäisi 9 tuplatukikuukautta
- yli 45 tukikuukautta käyttävistä yliopisto-opiskelijoita 1/4 (900) nopeuttaisi opintojaan ja käyttäisi 9 tuplakuukautta
- yli 35 tukikuukautta käyttävistä ammattikorkeakouluopiskelijoista 1/4 (1 250) nopeuttaisi opintojaan ja käyttäisi 9 tuplatukikuukautta yhteensä tuplakäyttäjiä olisi 7 900, joista 1 600 jättäisi 5 asumislisäkuukautta käyttämättä ja 2 000 käyttäisi opintorahaa ja asumislisää 5 kuukautta nykyistä vähemmän

#### 4.4.4 Opintorahapainotteisten mallien arviointia

Periaatteessa kaikki kohdennusmallit parantaisivat taloudellisia edellytyksiä keskittyä päätoimiseen opiskeluun, mutta ne olisivat järjestelmää monimutkaistavia, hintavia ja niiden vaikutus opintojen tehostumiseen olisi kyseenalainen. Mallien hyödynnettävyys riippuisi paljon koulutuslakohtaisista eroista.

### 4.5 Opintolainapainotteisista malleista

#### **Esimerkkejä lainapainotteisista malleista**

- 1 Nykyistä opintolainapainotteisempi opintotuki
- 2 Opintolainamuotoinen tuki, joka muuttuisi osittain rahamuotoiseksi tueksi opintojen päätyttyä, tämä rahamuotoinen osuus maksettaisiin opiskelijalle stipendinä tai otettaisiin huomioon verotuksessa
- 3 Valtion opintolainajärjestelmä

#### **Lainapainotteisuudesta**

Lainapainotteisuuden lisäämistä on perusteltu sillä, että lainan oletetaan muodostavan opiskelijalle taloudellinen pakote opiskella nopeammin. Taloudellinen pakote voisi toimia joillekin kannusteena, mutta toisille siitä aiheutuisi huolta ja stressiä, mikä ei välttämättä ole myönteistä opintoihin keskittymisen kannalta.

Nykyisen opintotuen muuttaminen opintolainapainotteisemmaksi on ongelmallista, koska opiskelijat välttävät lainan ottamista. Lainapainotteisuus ei suoraviivaisesti lisäisi lainan käyttöä tai vähentäisi opiskelijoiden työssäkäyntiä. Todennäköisemmin työssäkäyvien opiskelijoiden osuus saattaisi jopa lisääntyä, koska pakkolainat eivät ole mahdollisia. Selkeästi nykyistä lainapainotteisempi järjestelmään perustuva tuki muuttaisi todennäköisesti opiskelijoiden sosioekonomiseen taustaan perustuvaa koulutukseen valikoitumista.

#### **Opintolainamuotoinen tuki, joka muuttuisi rahamuotoiseksi jälkikäteen**

Mallissa opintotuki olisi kokonaan lainamuotoista ja muuttuisi opintorahaksi tai verovähennykseksi vasta, jos opiskelija on valmistunut tavoiteajassa. Tällainen tukijärjestelmä on käytössä eräissä maissa, joissa on valtion lainajärjestelmä (Norja). Malli yhdistettynä Suomen pankkilainaan perustuvaan järjestelmään ei olisi mahdollinen, koska lainansaantimahdollisuudet eivät ole pankkien luotonantopolitiikan erilaisuuden vuoksi yhdenvertaiset. Vuonna 1992 opintotuki uudistettiin opintolainapainotteisesta opintorahapainotteisemmaksi osittain pankkien toivomuksesta, koska luotonantoon liittyvät epävarmuustekijät kasvoivat korkotason nousun myötä. Opintorahapainotteista järjestelmää pitivät parempana myös valtio ja opiskelijat. Ennen opintolainojen muuttumista markkinaehtoisiksi valtio tuki lainajärjestelmää maksamalla pankeille korkoja ja lainanhoitokuluja.

Jälkikäteen rahamuotoiseksi tueksi muuttuvassa lainamallissa opiskelija ei voisi varmuudella opiskeluaikana tietää, mikä on jälkikäteen saatava hyöty lainanotosta. Jos hyöty kohdennetaan vain niille, jotka valmistuvat tavoiteajassa, voi hyvin suuri osa jäädä sitä (verovähennystä tai rahallista palkkiota) ilman, vaikka käytetty lainamäärä olisi suuri. Tällöin hyöty ei olisi sidoksissa lainasijoituksen suuruuteen.

Mahdollinen uusi laina ja siihen liittyvä vähennysjärjestelmä toisi mukanaan uutta byrokratiaa ja kustannuksia. Järjestelmästä tulisi monimutkainen, koska tutkintojen laajuuteen perustuvat tavoitteajat eivät voisi olla kaikille samat, vaan esimerkiksi opiskelijan elämäntilanteesta johtuvat syyt (sairaus, äitiys, asepalvelu jne.) tulisi ottaa huomioon.

#### **Valtion opintolainajärjestelmä**

Siirtyminen valtionlainajärjestelmään olisi valtiolle kallis ratkaisu. 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, merkitsi se valtiolle uusia hankalasti hoidettavia menoja. Tällaisia menoja aiheutuisi esimerkiksi, jos valtio ottaisi nykyistä enemmän vastuuta lainanottajan takaisinmaksuongelmista. Valtion lainajärjestelmän kehittäminen edellyttäisi määrärahalisäyksiä samalla tavalla kuin rahamuotoisen tuen kehittäminen.

Jos nykyistä rahamuotoista opintotukea maksettaisiin edelleen toisen asteen opintoihin ja uutta lainamuotoista tukea korkeakouluopintoihin, niitä olisi jatkossa vaikeaa kehittää rinnakkain tasapuolisesti, jos kaikista kustannuksista vastaisi valtio.

Siirtyminen uuteen lainajärjestelmään olisi ongelmallista, koska siirtymäaika muodostuisi erittäin pitkäksi, enimmillään jopa yli 20 vuoden päähän. 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 mahdollisia ovat myös 12–16 vuoden takaisinmaksuajat. Muutoksesta aiheutuva hallinnollinen työmäärä olisi suuri, jos valtion vastuulla olisi samanaikaisesti nykyinen ja uusi järjestelmä.

#### **4.6 Opintojen päättymisen jälkeisistä kannustimista**

Yhdenvertaisesti toimivan kannustavan opintotukielementin ottaminen käyttöön on vaikeaa opintojen työmäärään ja opintojärjestelyihin liittyvien koulutusalojohtajien erojen vuoksi. Jälkikäteen saatavat kannusteet soveltuvat huonosti opintotukijärjestelmään, jonka pääasiallinen tarkoitus on turvata opintojen aikainen toimeentulo.

# 5 Opintotuen riittävä taso

## 5.1 Opintotuen sitominen indeksiin

Koska opintotukea ei ole sidottu mihinkään indeksiin, sen tason tarkistaminen on riippuvaista valtiontaloudellisista edellytyksistä. Useat sosiaalietuudet on sidottu indekseihin, jotta etuuden piirissä olevien elintaso ja ostovoima tulee turvatuksi. Opintotuen määrien sitominen elinkustannusindeksiin olisi johdonmukaista, koska SATA-komitean ehdotusten mukaisesti myös muut indeksisuojan ulkopuolella olevat perusturvaetuudet eli vähimmäispäivärahat, lapsilisä, kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki sidotaan kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin. Ensimmäinen indeksikorotus tulee mainittuihin etuuksiin 1.3.2011.

Toinen vaihtoehto on sitoa opintotuen määrät kansaneläkeindeksiin, jolloin opintotukea tarkistettaisiin samoilla perusteilla kuin muita yleisimpiä tulonsiirtoja. Kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia ovat muun muassa työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki ja lapsikorotus, sotilasavustuslain (781/1993) mukainen sotilasavustuksen perusavustus ja toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuen perusosa. Myös osa asumistuen määräytymisperusteista, kuten asumiskustannusten omavastuut sekä tulo- ja omaisuusrajat, tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksin pisteluvun muutoksen mukaisesti, mutta esimerkiksi kattovuokria tarkistetaan vuosittain tuensaajien asumismenojen muutosta vastaavasti. Asumistuen kaikki tukiperusteet mukaan lukien kattovuokrat tultaneen kuitenkin jatkossa sitomaan kansaneläkeindeksiin.

Kansaneläkeindeksi määrätään elinkustannusindeksin perusteella ja pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,16. Tämän laskentatavan etuna verrattuna pelkkään tietynä ajanjaksona tapahtuneeseen elinkustannusindeksin pistelukujen muutokseen on se, että vältytään pistelukujen satunnaisvaihteluiden vaikutukselta. Kansaneläkelaitos vahvistaa seuraavan kalenterivuoden kansaneläkeindeksin pisteluvun kunkin vuoden lokakuun loppuun mennessä. Opintotuen määriä voitaisiin tarkistaa indeksin perusteella vuosittain lukuvuoden alusta eli 1.8. lukien. Koska elinkustannukset ovat laskeneet, olisivat indeksidonnaisuudesta aiheutuvat kustannukset vuonna 2011 varsin vähäiset.

### **Kustannusvaikutukset**

Jos opintorahan määrät sidotaan elinkustannusindeksiin tai kansaneläkeindeksiin, lisäisi se opintorahamenoja arviolta 7,5 milj. euroa. Asumislisän vuokratilanteen indeksidonnaisuuden kustannukset olisivat vuodessa noin 3,4 milj. euroa. Määrärahatarpeeseen vaikuttaa

olennaisesti opintotuen käyttöaste, joka on tällä hetkellä poikkeuksellisen korkea. Jos työllisyyskehitys paranee, voidaan opintotuen piirissä olettaa olevan säännöllisesti noin 250 000 opiskelijaa.

#### **Kustannuslaskennassa käytetyt oletukset**

- Elinkustannusten/kansaneläkeindeksin arvioitu nousu 1,5 %
- Opintorahan määrärahat 525 milj. euroa, saajia noin 262 000
- Asumislisän määrärahat 380 milj. euroa, saajia noin 169 000
- Asumislisän vuokraton korotus  $1,015 \times 252 = 255,80$  euroa, keskimääräinen korotus 3 euroa/kk = 3 euroa/kk x 9 kk x 127 000 saajaa = 3,4

## **5.2 Säännölliset tasokorotukset**

SATA-komitea on linjannut puoliväliraportissaan, että perusturvan tason riittävydestä tulisi tehdä arvio joka neljäs vuosi. Myös opintotuen osalta tulisi tehdä vastaava arviointi säännöllisesti. Määräajoin tehtävän tasokorotuksen haittana ovat mittavat menolisäykset. Kovin pienillä korotuksilla ei voida taata päätoimisen opiskelun lisääntymistä.

Jokainen 10 euron korotus korkeakouluopiskelijan opintorahaan maksaisi noin 14 milj. euroa vuodessa.

## **5.3 Opintorahan huoltajakorotus**

Opintotuen tulisi olla riittävä turvaamaan päätoimisen opiskeluajan toimeentulo. Opetusministeriön asettaman Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmän selvitysten perusteella opiskelijaperheiden taloudellisia edellytyksiä tulisi parantaa ottamalla käyttöön opintorahan huoltajakorotus. Opiskelijalapsiperheen toimeentuloturva paranee lapsen synnyttyä lapsilisän ja määräajan maksettavan vanhempainrahan myötä. Osalla asumisen tuki voi heikentyä, koska asumistuki on asumislisää tarveharkintaisempi. Päätoimisesti opiskelevan ja opintotuella elävän opiskelijalapsiperheen taloudellinen tilanne on kuitenkin tiukka ilman työtuloja. Opintolainan käyttöaste ja työssäkäyntiaste ovat perheellisillä opiskelijoilla korkeampia kuin muilla opiskelijoilla. Yksinhuoltajaopiskelijoiden tilanne on kaikkein heikoin ja heillä on eniten toimeentulotuen tarvetta. Lasten saaminen opiskeluaikana edellyttää yleensä ainakin toisen vanhemman työssäkäyntiä. Työssäkäynti pitkittää useimmiten opiskelua ja valmistumista.

Opiskelijaperheet ja opintotuki-työryhmän ehdotuksen mukaan oikeus opintorahan huoltajakorotukseen olisi opiskelijalla, joka on alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja. Huoltajakorotuksen saisi vähintään 21 000 perheellistä opiskelijaa. Huoltajakorotuksen määrä olisi 145 euroa kuukautta kohti, jolloin lasta huoltavan opiskelijan opintotuki nousisi 24,3 prosenttia.

Perheen perustaminen ja lapsen saaminen opiskeluaikana merkitsee usein taloudellisia rasitteita, joita pelkkä opintotuki ei pysty kattamaan. Taloudellisia vaikeuksia on erityisesti yksinhuoltajilla ja silloin, kun molemmat vanhemmat opiskelevat. Opintotuki poikkeaa muista syyperusteisista etuuksista siten, että tuen määrään ei vaikuta hakijan perhetilanne tai lasten lukumäärää. Opintorahan 145 euron kuukausittaisesta huoltajakorotuksesta aiheutuvat kustannukset olisivat 23 milj. euroa vuodessa. Jos huoltajakorotus olisi 100 euroa kuukaudessa, olisivat kustannukset vuositasolla 16 milj. euroa.

Opintorahan huoltajakorotusta esitti opetusministeriön asettama työryhmä (Opiskelijaperheet ja opintotuki, opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:14).

## 5.4 Opiskelijoiden asumisen tuen kehittämistarpeista

Viimeksi asumislisän vuokratrajaa korotettiin 1.11.2005 lukien. Sen jälkeen itsenäisesti asuvien asumislisää saavien keskivuokra on noussut 19,5 prosenttia. Käytännössä opiskelijat ovat joutuneet maksamaan kohonneet vuokratustannukset muuhun elämiseen tarkoitettu opintotuesta. Asumislisässä huomioon otettavan vuokratrajaa korotuksesta aiheutuva lisämäärärahan tarve on merkittävä, koska suurimmalla osalla asumislisän saajista on jo nyt nykyistä vuokratrajaa korkeampi vuokra. Asumislisässä huomioon otettavan vuokratrajaa korottaminen nykyisestä 252 eurosta 301 euroon lisäisi menoja vuositasona noin 27,1 milj. euroa. Korotuksen saisi noin 93 000 asumislisän saajaa. Nykyisen vuokratrajaa ylittävä vuokra on noin 70 prosentilla asumislisän saajista. Vuokratrajaa voitaisiin korottaa vaiheittain valtiontaloudellisten mahdollisuuksien mukaan.

Jotta asumislisä ei jäisi jälkeen kustannuskehityksestä, tulisi sitä korottaa säännöllisesti, kuten asumistuenkin vuokratrajoja. Asumislisän vuokratottoa voitaisiin korottaa vuosittain elinkustannusindeksin tai kansaneläkeindeksin perusteella tai jollain asumiskustannusten hinnan muutosta mittaavalla indeksillä tai keskimääräisen yleisen vuokratason nousun perusteella.

Nykyisin vain pienituloiset opiskelijaperheet voivat saada asumistukea. Asumistuen tarveharkinta on opintotuen tarveharkintaa tiukempi, joten osa opiskelijoista menettää asumistuen kokonaan tai saa pienempää asumistukea siirtyessään pois asumislisän piiristä.

Opiskelijaperheiden toimeentulon näkökulmasta asumistukea tulisi kehittää nykyistä selkeämmäksi ja paremmin perheiden asumismenoja huomioonottavaksi järjestelmäksi. Tällöin keskeistä olisi vähentää asumistukeen vaikuttavien tekijöiden määrää, vähentää pientuloisten tuen saajien omavastuuosuutta ja lieventää asumistuen tarveharkintaa. Perheiden asumistuen kehittäminen kuuluu sosiaaliturvan uudistamiskomitealle, jonka asumistukityöryhmän on tarkoitus vuoden 2009 aikana valmistella linjaukset asumistuen yksinkertaistamisesta.

Sosiaaliturvan uudistamista pohtivan SATA-komitean työskentelyn yhteydessä on myös arvioitu yleisen asumistuen uudistamista ja asumisen tukijärjestelmien yhdistämistä. Esitys tarkoittaisi osittain opintotuen asumislisäjärjestelmän lakkauttamista.

Riittävä asumisen tuki on olennainen päätoimisen opiskelun edellytys. Opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämistarpeita ja vaikutuksia koko opiskelijan toimeentuloon tulisi arvioida ensisijaisesti koulutuspolitiikan näkökulmasta. Koska asumisen tukemista koskevilla ratkaisuilla on vaikutusta kaikilla koulutusasteilla, tulee asumisen tukemista koskevat kehittämistarpeet arvioida toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistarpeiden selkiinnyttyä.

## 5.5 Opintolainan kehittäminen

Opintolaina on välttämätön silloin, kun opiskelija haluaa keskittyä pelkän opintotuen turvin päätoimiseen opiskeluun. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista vajaalla 40 prosentilla on opintolainaa ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista hieman yli 40 prosentilla. Ammatillisen tutkinnon suorittaneista lainaa on käyttänyt noin 30 prosenttia. Opintolainaa käyttäneiden lainamäärä on kohtuullinen. Esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneen laina on keskimäärin 5 000–6 000 euroa ja ammatillisen tutkinnon suorittaneella se on noin 3 000 euroa.

Opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona voitaisiin parantaa esimerkiksi seuraavin keinoin:

- 1 myöntämällä valtioneuvoston takaukseen oikeutetulle opintorahan yhteydessä
- 2 korottamalla opintolainan valtioneuvoston määrää tuen riittävyyden takaamiseksi kohdennetusti esimerkiksi ulkomailla suoritettavia opintoja varten
- 3 tarkistamalla korkoavustuksen tulorajaja ansiotason kehityksen perusteella

### 5.5.1 Valtioneuvoston takaus myönnettäisiin opintorahaa saaville

Opiskelijan tulee opintotukihakemuksen yhteydessä hakea erikseen kutakin opintotuen osaa eli opintorahaa, asumislisää ja opintolainan valtioneuvoston takaukset, ja tuki voidaan myöntää aikaisintaan hakemuksen jättämiskuukauden alusta lukien. Käytännössä opiskelija hakee usein lukuvuoden alussa vain opintorahaa ja asumislisää, mutta ei lainatukset. Jos opiskelija tällöin lukuvuoden aikana haluaa nostaa myös opintolainaa, hänen tulee hakea opintolainan valtioneuvoston takaukset uudella hakemuksella. Takaus voidaan myöntää opintotuen hakuajan puitteissa eli aikaisintaan hakemuksen jättämiskuukauden alusta lukien.

Opintolainan valtioneuvoston takauksen myöntämistä voitaisiinkin muuttaa siten, että valtioneuvoston takaus myönnettäisiin siihen oikeutetulle automaattisesti opiskelijan hakiessa opintorahaa. Takauksen myöntäminen opintotukihakemuksen yhteydessä mahdollistaisi opintolainan joustavamman käytön ja voisi taten lisätä lainan käyttöä, kun opiskelija voisi saada ilman erillistä hakemusta koko lukuvuoden opintolainan käyttöönsä taloudellisen tarpeen sitä edellyttäessä. Takauksen myöntäminen opintorahan yhteydessä ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että opiskelijan olisi pakko nostaa opintolainaa. Opiskelija voisi jättää lainan nostamatta tai hän voisi nostaa opintolainaa haluamansa summan myönnetyn takauksen puitteissa.

Toimeentulotuen myöntämisestä annetun ohjeistuksen mukaan opintolainaa voidaan katsoa opiskelijan laskennalliseksi tuloksi, jos opiskelija voisi saada valtion takaaman opintolainan, vaikka opiskelija ei olisi lainaa jostain syystä nostanutkaan. Takauksen myöntäminen ilman erillistä hakemusta helpottaa myös toimeentulovaikeuksissa olevan opiskelijan tilannetta, sillä tällöin opiskelijalla on myös tosiasiallinen mahdollisuus nostaa opintolainaa.

### 5.5.2 Valtioneuvoston takauksen korottaminen ulkomailla opiskelevilla

Opintorahan määrä ulkomaisiin opintoihin on 298 euroa kuukaudessa opiskeltaessa ulkomailla korkeakoulussa tai ammatillisessa oppilaitoksessa. Lisäksi on mahdollista saada korotettua asumislisää ja opintolainaa. Asumislisän määrä on eräitä alhaisia vuokratason maita lukuun ottamatta 210 euroa kuukaudessa. Opintolainan valtioneuvoston takaus on 440 euroa kuukaudessa korkeakouluopiskelijalla ja muilla 360 euroa kuukaudessa. Yhteensä korkeakouluopiskelija saa ulkomaisiin opintoihin tukea enintään 948 euroa ja muu opiskelija 868 euroa kuukaudessa.

Valtioneuvoston takauksen enimmäismäärää voitaisiin korottaa ulkomailla suoritettavia opintoja varten. Jos valtioneuvoston takauksen määrä nostettaisiin 600 euroon, olisi ulkomailla opiskelevan opintotuki yhteensä 1 108 euroa. Tällöin ulkomailla opiskelevan korkeakouluopiskelijan tuki nousisi 160 euroa kuukaudessa ja muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden tuki 240 euroa kuukaudessa. Yhteensä ulkomailla opiskelevia opintotuen saajia on noin 11 000, joista noin 4 400 opiskelee tutkintoa ulkomaisessa oppilaitoksessa ja noin 6 600 opiskelee ulkomailla määräaikaaisesti. Ulkomailla opiskelevista noin 60 prosentin arvioidaan käyttävän opintolainaa. Opiskelu ja eläminen ulkomailla aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia, joita nykyinen opintotuki ei kokonaan kata.

Valtiontakauksen korottaminen vaikuttaisi ulkomailla tutkinnon suorittaneiden opintolainavähennyksen määrään, sillä tutkinnon laajuuden mukainen enimmäislainamäärä lasketaan tutkinnon suorittamishetkellä voimassa olevien opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärää koskevien säännösten mukaan. Vaihto-opintoja ulkomailla suorittavien opintolainavähennyksen määrään muutoksella ei olisi vaikutusta.

### 5.5.3 Korkoavustuksen tulorajojen tarkistaminen

Pienituloisen opintovelallisen opintolainan korot voidaan maksaa korkoavustuksena. Korkoavustuksen tulorajaa on korotettu edellisen kerran vuonna 1996. Korkoavustuksen tulorajojen tulisi olla riittävän korkealla tasolla, jotta lainan ottaminen olisi opiskelijalle turvallista myös riskitilanteiden varalta. Opintolainan korkoavustuksen tulorajan korotus kohdentuisi pääasiassa niille opintonsa päättäneille, joilla on pienet tulot ja jotka koulutuksesta huolimatta eivät vielä ole työllistyneet. Korkoavustuksen tulorajojen tarkistaminen olisi tehokas tapa vähentää valtion takaajana maksamien lainojen määrää ja siitä aiheutuvia menoja valtiolle. Jos tulorajoja korotettaisiin ansiotason kehityksen perusteella 54 prosenttia, aiheuttaisi se kustannuksia noin 0,8 milj. euroa vuodessa. Valtion takaajana maksamien lainojen määrän arvioidaan vähenevän vähintäänkin vastaavalla summalla.

Korkoavustuksen saajia oli vuonna 2008 yhteensä 6 050 ja keskimääräinen avustus oli 277 euroa. Valtion maksettavaksi takauksen perusteella tuleva keskimääräinen opintovelka on keskimäärin 4 000 euroa. Jos korkoavustuksen tulorajojen korotettaisiin 54 prosentilla, voisi valtio maksaa noin 3 300 uuden opintovelallisen korot. Vuonna 2008 valtion takauksen perusteella maksettiin pankeille lainakannasta noin kaksi prosenttia. Korkoavustusta maksettiin (1,6 milj. euroa), joka on noin 13 %:ia korkokannasta (11,5 milj. euroa). Ehdotettujen uusien tulorajojen alueella (12 000–15 000 euroa vuodessa) on opintovelallisia arviolta 25 500. Korkoavustus tulisi näin ollen laajennetulla tuloalueella tästä joukosta arviolta noin 3 300 henkilölle, josta aiheutuisi menoja yhteensä 0,8 milj. euroa.

Jos kyseisen tuloalueen velallisista arviolta 510 henkilön (2 %) lainaa ei tarvitsisi maksaa korkoavustuksen vuoksi takasin valtion takauksen perusteella, vähenisi valtion takaajana maksettavien lainojen määrä noin 2,8 milj. euroa.

Korkoavustuksen tuloraja on nykyisin 775 euroa kuukaudessa. Jos lainansaajalla on huollettavanaan omia alaikäisiä lapsia taikka lainansaajan luona asuvia hänen puolisonsa alaikäisiä lapsia, korkoavustuksen enimmäistuloraja on kuitenkin

- 895 euroa, jos lapsia on yksi,
- 930 euroa, jos lapsia on kaksi ja
- 985 euroa, jos lapsia on kolme tai useampia.

Kaikkien palkansaajien ansiotaso on noussut vuodesta 1996 vuoteen 2008 yhteensä noin 54 prosenttia. Nykyisen korkoavustuksen tulorajaa tulisi tällä perusteella korottaa 1 200 euroon kuukaudessa. Lasten lukumäärän perusteella määräytyviä tulorajoja tulisi myös korottaa samassa suhteessa. Tällöin muut tulorajat olisivat seuraavat:

- 1 380 euroa, jos lapsia on yksi
- 1 430 euroa, jos lapsia on kaksi
- 1 515 euroa, jos lapsia on kolme tai useampia



#### 5.5.4 Opintolainavähennyksen kehittäminen

Vuonna 2005 otettiin käyttöön opintolainavähennys, jonka tavoitteena on kannustaa opiskelijoita opintolainan käyttöön opintojen rahoitusmuotona ja täten vähentää tarvetta opintojen aikaiseen työssäkäyntiin ja nopeuttaa valmistumista. Opintolainavähennyksen voi saada 1.8.2005 tai sen jälkeen opintonsa aloittanut korkeakoulututkinnon suorittanut opintovelallinen, joka on suorittanut ensimmäisen korkeakoulututkinnon määräajassa. Opintolainavähennyksen kautta verovelvollinen voi vähentää osan suorittamistaan opintolainan lyhennyksistä suoraan verosta opintojen päätyttyä. Vähennyksen enimmäismäärä on 30 prosenttia verovelvollisella olevan vähennykseen oikeuttavan opintolainan 2 500 euroa ylittävästä määrästä.

Opiskelijat eivät halua ottaa lainaa, vaikka saisivat siitä osan takaisin opintojen päätyttyä opintolainavähennyksenä. Opintolainavähennyksen haittana on pidetty sitä, että hyöty kohdentuu opintojen päättymisen jälkeiseen aikaan. Järjestelmän vaikeaselkoisuuden vuoksi on esitetty, että siitä tulisi luopua. Takausstipendi, jolla määräajassa valmistunut opiskelija voisi lyhentää lainaansa, olisi ollut toimeenpanon kannalta yksinkertaisempi kuin opintolainavähennys.

Opintolainavähennys liittyy työuriin siten, että vähennys kohdentuu opintonsa päättäneisiin, joilla on verotettavaa tuloa eli he ovat yleensä työllistyneet. Opintolainavähennyksen ehtoja voitaisiin kehittää sen jälkeen kun järjestelmän toimivuudesta on riittävästi tietoa. Tähän mennessä opintolainavähennys ei ole lisännyt opintolainan käyttöä. Kattavia tilastotietoja on käytettävissä vasta vuodesta 2010 lukien, jonka jälkeen alkaa valmistua enemmän syyslukukautena 2005 opintonsa aloittaneita.

Lokakuussa 2009 ajettiin kevätlukukauden (1.1.–31.7.2009) aikana valmistuneiden korkeakouluopiskelijoiden opintolainavähennysoikeutta tutkinut eräajo. Eräajossa annettiin 2 293 myönteistä opintolainavähennyspäätöstä. Yhteensä päätösten perusteella tulee myönnettäväksi verovähennystä 3 000 462 euroa, jolloin keskimääräinen verovähennys on 1 308 euroa. Myönteiset päätökset jakaantuivat tutkinnoittain seuraavasti: ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita oli 1 891, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita oli 3, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita 169, erillisen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita 96 ja ulkomailla korkeakoulututkinnon suorittaneita 134. Alempien korkeakoulututkintojen perusteella ei eräajossa annettu päätöksiä. Hylkääviä päätösehdotuksia annettiin yhteensä 1 278. Lisäksi hylkäyksiä, joista ei annettu kirjallista päätöstä, oli yhteensä 5 354 kpl. Selvitettäviä tapauksia oli yhteensä 1 935 tapausta, joiden joukossa olivat muun muassa kaikki alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet.

#### 5.6 Korkeakouluopiskelijan ateriatuen tarkistaminen

Valtion varoista maksetaan ateriatukea opiskeljaruokaloille alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa tai ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavien korkeakouluopiskelijoiden sekä opintotukeen oikeuttaviin ammatillisiin tai erikoiskoulutusohjelmiin taikka poikkeuskoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden aterioiden hinnan alentamiseksi. Lisäksi määrärahaa saa käyttää ylimääräisen avustuksen maksamiseen muualla kuin korkeakoulujen tiloissa sijaitsevan opiskelijaravintolan pitäjälle.

Ateriatuki mahdollistaa korkeakouluopiskelijalle kohtuuhintaisen ruokailun edistämällä samalla päätoimista opiskelua ja terveellisiä ravintotottumuksia. Jos opiskelijalounaiden enimmäishintaa on tarpeen korottaa, tulisi korotus kompensoida opiskelijalle ateriatuella. Jokainen 10 sentin korotus ateriatukeen maksaisi vuositasolla noin 1,6 milj. euroa.

Samassa yhteydessä tulisi tarkistaa myös ylimääräistä ateriatukea. Lisämäärärahan tarve tältä osin on noin 200 000 euroa. Ateriatukea olisi tarpeen korottaa, koska edellisen hinnan korotuksen yhteydessä korotusta ei kompensoitu opiskelijalle. Ylimääräistä ateriatukea ei ole tarkistettu 2000-luvulla, vaikka tila- ja laitekustannukset ovat kallistuneet.

Opiskelijalounaiden hinnankorotustarvetta arvioitaessa kustannuspaineiden ohella tulee ottaa huomioon se, että ruuan arvonlisävero aleni 1.10.2009 lukien ja arvonlisäverokannat niin ruoan kuin ravintolamyynnin osalta muuttuvat uudestaan 1.7.2010 lukien.

# 6 Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset

## 6.1 Ehdotusten lähtökohdat

Korkeakouluopintojen pitkittymiseen vaikuttavat keskeisesti esimerkiksi opiskelijavalinnat, opintojen järjestämistapa, opintojen vaatima työmäärä, opiskelijan oma ajankäyttö sekä taloudelliset edellytykset keskittyä päätoimiseen opiskeluun. Riittävällä ja kannustavalla opintotuella voidaan osaltaan edistää päätoimisen opiskelun edellytyksiä ja opintojen nopeuttamistavoitetta, mutta opintotuen mahdollisuudet vaikuttaa opiskeluaikoihin ovat kuitenkin rajalliset.

Tekijät, jotka vaikuttavat mahdollisuuksiin suorittaa tutkinto päätoimisesti opiskellen ja joilla on vaikutusta opintotuen myöntämisessä:

- Taloudellisen tuen tarve ja tuen riittävyys
- Työssäkäynti
- Opintojen edistyminen ja riittävät opintosuoritukset
- Opintotukiaika
- Opiskeluun käytetty aika
- Erilaiset elämäntilanteet (ikä, perheellisyys, muut yksilölliset olosuhteet)
- Muut kuin opintotukitekiäjät (tutkinto, opintoala, opintojärjestelyt, opintojen ohjaus)
- Työllisyysnäkyvät valmistumisen jälkeen

Opintotuen kehittämisen johtoryhmä on yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta korostavaan koulutuspolitiikkaan nojautuen ottanut ehdotuksissaan huomioon sellaisia opintotuen elementtejä, joilla on ohjausvaikutusta päätoimiseen opiskeluun kannustamisen kannalta. Taloudellisen tuen tarpeessa olevalta opiskelijalta edellytettäisiin jatkossa nykyistä sitoutuneempaa ja suunnitelmallisempaa opiskelua. Lisäksi opiskelijan elämäntilanteet voitaisiin tietyissä tilanteissa ottaa aiempaa paremmin huomioon.

Opintotukijärjestelmä kannustaa lähtökohtaisesti tehokkaaseen opiskeluun, sillä opintotuen jatkuvan myöntämisen edellytyksenä on opintojen riittävä edistyminen, tukiaika on rajoitettu ja osa opintotuesta on opintojen päätyttyä takaisin maksettavaa opintolainaa. Opintojen päätoimisuuden kannalta nykyjärjestelmässä ongelmallisia ovat kuitenkin opintotuen riittävyys opintojen ainoana rahoitusmuotona, opintojen riittävä edistyminen opintotukiaikana sekä opintotuen käytön suunnitelmallisuus.

Johtoryhmän tuli toimeksiannon mukaisesti ensivaiheessa esittää ratkaisuvaihtoehtoja, joilla kannustettaisiin korkeakouluopiskelijoita päätoimiseen opiskeluun. Toimeksiannon kirjaus liittyy hallituksen tavoitteeseen pidentää työuria. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttäisi muun muassa sitä, että nykyistä merkittävämpi osa korkeakouluopiskelijoista siirtyisi nykyistä nopeammin työelämään tutkinnon suorittaneina.

### **Johtoryhmän kannanotot**

#### **– Opintotuen tulee ohjata suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun**

Päätoimiseen ja suunnitelmalliseen opiskeluun voidaan kannustaa tukiajan jaksottamisella tutkintorakenteen mukaisesti, asumislisäkuukauden määrittelyllä tukikuukaudeksi sekä toimivalla opintojen edistymisen seurannalla.

Opintotuen rajaaminen vain yhdelle lukuvuodelle tieteellisiä jatko-opintoja varten olisi johdonmukaista jatko-opintojen rahoituspoliittisten linjausten kanssa.

Opiskelijan omiin tuloihin perustuvaa tarveharkintaa voitaisiin johtoryhmän mukaan selkeyttää luopumalla harjoitteluajan palkan ja oppilaitoksen maksaman apurahan tai vastaavan etuuden erillisestä tarveharkinnasta.

Opintotuen nostamisen rajaaminen tiettyyn lukuvuosimäärään, tukiajan lyhentäminen, opiskelijan omien tulorajojen leikkaaminen tai lainapainotteinen opintotukimalli ovat malleja, joilla rajattaisiin opintotuen saajajoukkoa, mutta niillä ei edistäisi johtoryhmän käsityksen mukaan päätoimista opiskelua. Mallit, joissa opintotuki on opintorahapainotteinen joko opintojen alussa tai lopussa, ovat ongelmallisia, koska myöskään niillä ei saavuteta toivottua muutosta opiskeluaajoissa rahallisista lisäpanostuksista huolimatta. Lisäksi mallien edut saattavat kohdentua epätarkoituksenmukaisesti.

#### **– Opintolainan käyttökelpoisuutta opintotuen osana tulee parantaa**

Johtoryhmä ehdottaa opintolainan valtiontakauksen myöntämistä nykyistä automaattisemmin, korkoavustuksen tulorajojen tarkistamista sekä lainatakauksen korottamista ulkomailla opiskelua varten. Lainan käyttö saattaisi lisääntyä, kun lainatakaus olisi hyödynnettävissä nopeasti. Nykyistä laajemmin kohdentuva korkoavustus lisäisi puolestaan lainajärjestelmän turvallisuutta. Lainaosuuden korottaminen ulkomailla opiskelua varten olisi erityisen perusteltua ulkomailla opiskelun taloudellisten edellytysten turvaamiseksi.

Kotimaassa tapahtuvia opintoja varten myönnettävän lainaosuuden korottamisella olisi johtoryhmän käsityksen mukaan marginaalinen merkitys, koska lainan käyttöä vältetään ja lainaosuuden kasvattaminen opintotuessa todennäköisesti lisäisi opiskelijoiden työssäkäyntiä ja vähentäisi opintotuen käyttöä. Vuonna 2005 käyttöönotetun opintolainavähennyksen toimivuus tulee johtoryhmän mukaan arvioida, kun järjestelmästä on käytettävissä riittävästi tilastotietoa.

#### **– Riittävä opintotuki parantaa mahdollisuuksia keskittyä päätoimiseen opiskeluun**

Johtoryhmä ehdottaa opintorahaan indeksisidonnaisuutta. Opintotuen tason tulee olla sellainen, että opiskelijan ostovoima säilyy ja opintotuki mahdollistaa vähimmäistoimeentulon päätoimisen opiskelun ajalle. Lisäksi johtoryhmä esittää myös korkeakouluopiskelijan ateriatuen tasoa korotettavaksi. Kohtuuhintainen ruokailu on päätoimiselle opiskelijalle erittäin tärkeä tukimuoto.

Johtoryhmä kannattaa myös Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmän ehdotusta, jonka mukaan lasta huoltavien opiskelijoiden päätoimisen opiskelun edistämiseksi tulisi ottaa käyttöön opintorahan huoltajakorotus.

– **Kannanottoja jatkotyötä varten**

Toimeksiantonsa mukaisesti johtoryhmä jatkaa työtään laatiakseen muut opintotukijärjestelmää koskevat kehittämissuositukset vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Johtoryhmä kartoittaa vuoden 2010 kevään aikana toisen asteen opintoja varten myönnettävän tuen kehittämistarpeita.

Lisäksi opintotuen kehittämisen johtoryhmä arvioi jatkotyössään opiskelijoiden asumisen tukemisen vaihtoehtoja ja niiden seurausvaikutuksia. Johtoryhmä esittää syyskuun 2010 loppuun mennessä ratkaisuvaihtoehtoja, jotka koskevat opiskelijoiden asumisen tukemista.

## 6.2 Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset

### 1 Opintotuen tulee ohjata suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun.

**Opintotuki myönnetään kaksiportaisesti ensin kandidaatin opintoihin ja sen jälkeen maisteriopintoihin.** Opintotuen suunnitelmallisen käytön edistämiseksi opintotuen myöntämiskäytäntöä muutetaan siten, että tuki myönnetään ensin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen (esim. 37 kk) ja vasta tämän jälkeen ylempään korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Jos opiskelija on otettu suorittamaan sekä alempi että ylempi korkeakoulututkinto, tutkintokohtainen enimmäistukiaika määriteltäisiin kuitenkin jatkossakin tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella, kuten nykyisin. Tutkintokohtaisen enimmäistukiajan harkinnanvarainen pidentäminen mahdollistetaan alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen yhteydessä myös silloin, kun opiskelijan tavoitteena on suorittaa ylempi korkeakoulututkinto.

**Määritellään asumislisäkuukausi tukikuukaudeksi.** Opintotuen suunnitelmallisen käytön edistämiseksi tukikuukauden määritelmää muutetaan siten, että myös pelkän asumislisän nostaminen otettaisiin huomioon korkeakoulututkintoa varten tarkoitetussa tukiajassa.

**Opintojen edistymisen seuranta kehitetään.** Opintojen edistymisen tehostamiseksi ja säännölliseen opiskeluun kannustamiseksi opintojen edistymisen seurantakriteeri nostetaan 5 opintopisteeseen. Lisäksi ehdotetaan määriteltäväksi tarkemmin se, miten opintotuen maksamista voidaan tuen lakkauttamisen jälkeen jatkaa. Hyväksyttävistä syistä opintojen hitaaseen edistymiseen olisivat edelleen opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Opintojen edistymisen seuranta koskevat ehdotukset eivät kuitenkaan ole riittävän kattavia. Johtoryhmä on pohtinut muun muassa vähimmäisopiskelun kriteerin käyttöönottoa (15/20/30 opintopistettä/lukuvuosi). Kevään 2010 aikana on tarpeen tehdä lisäselvityksiä, jotta toimeksiantannon tavoitteet voidaan toteuttaa myös opintojen edistymisen seurannan kehittämisen osalta.

### **Opintotuen myöntäminen tieteellisiin jatko-opintoihin rajataan yhdeksään**

**tukikuukauteen.** Rajaus mahdollistaa jatko-opintojen aloittamisen opintotuella. Jatko-opintojen rahoitus tulisi järjestää ensisijaisesti työsuhteessa tai apurahalla.

### **Harjoittelupalkkaa ja apurahaa koskevasta erillisestä tarveharkinnasta luovutaan.**

Järjestelmä selkiintyisi ja olisi opiskelijalle helpommin ymmärrettävä, jos opiskelijan omiin tuloihin perustuva tarveharkinta perustuisi ainoastaan käytössä olevaan vuositulomalliin.

## **2 Kehitetään opintolainan ehtoja.**

Opintolainan käyttökelpoisuutta tulee parantaa seuraavin toimenpitein:

- Myönnetään opintolainan valtiontakaus siihen oikeutetuille automaattisesti opintorahan yhteydessä, jolloin lainatakaus olisi hyödynnettävissä aina ilman erillistä hakemusta.
- Korotetaan ulkomailla opiskelevan opintolainan valtiontakauksen määrää 600 euroon tuen riittävyyden takaamiseksi ulkomailla suoritettavia opintoja varten.
- Tarkistetaan korkoavustuksen tulo rajoja ansiotason kehityksen perusteella. Korkoavustuksen tulo rajojen tulisi olla riittävän korkealla tasolla, jotta lainan ottaminen olisi opiskelijalle turvallista myös taloudellisten riskitilanteiden varalta.

Arvioidaan opintolainavähennysjärjestelmän toimivuus. Järjestelmän toimivuudesta voidaan tehdä johtopäätöksiä aikaisintaan vuonna 2012, jolloin merkittävä osa vuonna 2005 opintonsa aloittaneista opintolainavähennykseen oikeutetuista on suorittanut korkeakoulututkinnon.

## **3 Riittävä opintotuki parantaa mahdollisuuksia keskittyä päätoimiseen opiskeluun.**

**Opintoraha sidotaan indeksiin.** Opintorahaa tulee tarkistaa säännöllisesti sitomalla se indeksiin opiskelijan ostovoiman ja vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi.

**Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen määrää korotetaan.** Ateriatuki mahdollistaa korkeakouluopiskelijalle kohtuuhintaisen ruokailun samalla edistäen päätoimista opiskelua ja terveellisiä ravintotottumuksia. Ateriatukea olisi tarpeen korottaa, koska edellisen hinnankorotuksen yhteydessä korotusta ei kompensoitu opiskelijalle. Mahdollinen uusi hinnankorotustarve arvioidaan kevään 2010 aikana.

### **Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmän ehdotus:**

**Otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus.** Opintorahan huoltajakorotus on tarpeellinen lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentulon turvaamiseksi ja päätoimisen opiskelun edistämiseksi.

## **6.3 Ehdotusten vaikutukset**

Ehdotusten tarkoituksena on parantaa korkeakouluopiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä keskittyä opiskelemaan päätoimisesti. Ehdotukset edistävät näin samalla tehokasta tutkinnon suorittamista ja tukevat tavoitetta jouduttaa työmarkkinoille siirtymistä.

## 6.3.1 Ehdotusten taloudelliset vaikutukset

### Valtiontaloudelliset vaikutukset

Ehdotusten valtiontaloudelliset vaikutukset 2011–2015 (milj. euroa) suhteessa vuoteen 2010 ja aikataulu.

**1.1.2011:** Ateriatuen korotus

**1.8.2011 lukien:** Kaksiportainen opintotuki, edistymisen seuranta koskevat ehdotukset, asumislisä tukikuukaudeksi, opintolainan valtiontakauksen automaattisuus ja valtiontakauksen korotus ulkomaan opintoja varten, korkoavustuksen tuloarajojen tarkistus, jatko-opiskelijoiden opintotukiaika, harjoitteluajan erillisestä tarveharkinnasta luopuminen, opintorahan sitominen indeksiin

**1.8.2012:** Opintorahan huoltajakorotus

Taulukko 17. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset 2011–2015

Ehdotus	2011	2012	2013	2014	2015
Kaksiportainen opintotuki				-1,5	-3,5
Edistymisen seuranta / 5 op	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Asumislisäkuukausi tukiaikaan laskettavaksi	-2	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Jatko-opintoihin opintotukea enintään yksi lukuvuosi	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
<b>Valtiontaloudelliset vaikutukset yhteensä</b>	<b>-2,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-5,5</b>	<b>-7,0</b>	<b>-9,0</b>
Korkeavustuksen tuloarajojen korotus (54 %)	0,4	0,8	0,8	0,8	0,8
Valtion takaajana maksettavaksi tulevien lainojen määrän väheneminen	-1,2	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Opintolainan valtiontakauksen korotus ulkomailla opiskeleville	-	-	-	-	-
Harjoitteluajan erillisestä tarveharkinnasta luopuminen	1,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Opintorahan sitominen indeksiin, kansaneläkeindeksi	0,4	7,5	20,2	31,4	40,4
Ateriatuen korottaminen	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
<b>Yhteensä</b>	<b>2,9</b>	<b>10,8</b>	<b>23,5</b>	<b>34,7</b>	<b>43,7</b>
<b>Lisämäärärahan tarve</b>	<b>0,5</b>	<b>5,3</b>	<b>18,0</b>	<b>27,7</b>	<b>34,7</b>
Opiskelijaperheet ja opintotukityöryhmän ehdotus: opintorahan huoltajakorotus, 145 euroa/kk, suluissa 100 euroa/kk	-	10,2 (7)	23 (16)	23 (16)	23 (16)

Opintotuen myöntämiskäytäntöä ehdotetaan muutettavaksi 1.8.2011 lukien siten, että uusille alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen aloittaville opiskelijoille opintotuki myönnetään ensin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen ja sen jälkeen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tästä ei aiheudu välittömästi valtiontaloudellisia vaikutuksia. Ehdotus vähentää momentin opintoraha ja asumislisä 29.70.55 määrärahan tarvetta vuodesta 2014 alkaen 1,5 milj. euroa. Syntyvä säästö olisi vuodesta 2015 alkaen arviolta 3,5 milj. euroa.

Opintojen edistymisen seurantakriteerejä ehdotetaan tiukennettavaksi hieman 1.8.2011 lukien. Samalla asumislisäkuukausi ehdotetaan laskettavaksi korkeakouluopiskelijan tukiaikaan ja rajataan opintotuen myöntäminen tieteellisiin jatko-opintoihin enintään yhdeksälle kuukaudelle. Näistä aiheutuisi vuonna 2011 säästöä momentille opintoraha ja asumislisä 29.70.55 yhteensä 2,4 milj. euroa. Vuonna 2012 säästö olisi 5,5 milj. euroa.

Harjoitteluajan palkkaa ja apurahaa koskevasta erillisestä tarveharkinnasta ehdotetaan luovuttavaksi 1.8.2011 lukien. Tämä lisäisi vuonna 2011 momentin opintoraha ja

asumislisä 29.70.55 määrärahatarvetta 1,5 milj. euroa. Lisämäärärahan tarve olisi vuodesta 2012 alkaen 3,5 milj. euroa.

Korkoavustuksen tulorajoja ehdotetaan tarkistettavaksi 1.8.2011 lukien ansiotason kehityksen perusteella. Ehdotus ei lisää opintotukimenoja, koska tulorajojen korotuksen arvioidaan vähentävän valtion takaajana maksettavaksi tulevien lainojen määrää vuonna 2011 arvioilta 1,2 milj. euroa ja vuonna 2012 arviolta 2,8 milj. euroa.

Ateriatuen määrää ehdotetaan korotettavaksi 1.1.2011 lukien ja ylimääräistä ateriatukea tarkistettavaksi kustannuskehitysten perusteella. Tämä lisäisi momentin korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki 29.70.57 määrärahan tarvetta arviolta 1,8 milj. euroa.

Opintoraha ehdotetaan sidottavaksi joko elinkustannusindeksiin tai kansaneläkeindeksiin. Muutos tulisi voimaan 1.8.2011. Indeksisidonnaisuus lisäisi vuonna 2011 momentin opintoraha ja asumislisä 29.70.55 määrärahatarvetta 0,4 milj. euroa. Korotus vaikuttaisi kokovuotisesti 2012, jolloin kustannukset olisivat 7,5 milj. euroa. Lisäksi opintotuen kehityksessä tulisi ottaa huomioon vastaava tarkistustarve vuosittain lukuvuoden alusta lukien.

Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmä esitti lasta huoltaville opiskelijoille opintorahaan huoltajakorotusta. Jos korotus toteutettaisiin 1.8.2012 lukien, lisäisi se momentin opintoraha ja asumislisä määrärahan tarvetta aluksi 7–10,2 milj. euroa riippuen korotuksen suuruudesta. Korotuksen vuotuiset kustannukset olisivat 16–23 milj. euroa.

#### **Vaikutukset opiskelijan talouteen**

Opintotuen myöntäminen ensin kandidaattiopintoja varten ja sen jälkeen maisterivaiheen opintoihin sekä asumislisäkuukauden laskeminen tukikuukaudeksi edistävät opintotuen käytön suunnitelmallisuutta ja päätoimista opintoihin keskittymistä opintotuella. Edistymisen seurannan muutoksilla on myös tarkoitus ohjata opiskelijaa käyttämään opintotukea aiempaa suunnitelmallisemmin. Nämä muutokset edistävät opintotukikuukausien riittävyttä tutkinnon suorittamisen ajalle. Tieteellisiin jatko-opintoihin voisi jatkossa saada tukea vain yhdelle lukuvuodelle, mikä turvaisi taloudelliset edellytykset jatko-opintojen aloittamiselle.

Harjoittelupalkan ja oppilaitoksen maksaman apurahan erillisestä tarveharkinnasta luopuminen lieventäisi opiskelijan omiin tuloihin perustuvaa tarveharkintaa ja parantaisi opiskelijan taloudellista tilannetta.

Alaikäistä lasta huoltavan opiskelijan opintotuki nousisi yhteensä 145 euroa kuukaudessa, jolloin opintotuen enimmäismäärä nousisi 24 prosenttia korkea-asteella ja 27 prosenttia toisella asteella.

Opintolainan valtioneuvoston myöntäminen automaattisesti siihen oikeutetuille mahdollistaisi opintolainan valtioneuvoston hyödyntämisen nopeasti ja lisäisi lainan käyttöä.

Jos korkoavustuksen tulorajoja korotettaisiin ansiotason kehityksen perusteella, parantuisivat pienituloisten, kuten työttömien tai kotona lasta hoitavien opintovelallisten mahdollisuudet selviytyä opintolainan takaisinmaksusta.

Opintolainan valtioneuvoston korottaminen ulkomailla opiskelua varten 600 euroon yhdenmukaistaisi ja parantaisi ulkomailla opiskelevien opintotukea; korkeakouluopiskelijan tuki paranisi 17,6 prosenttia ja toisella asteella ulkomailla opiskelevan tuki 27,6 prosenttia.

#### **6.3.2 Ehdotusten vaikutukset opintotuen toimeenpanoon**

Työryhmän ehdotusten toteuttaminen toisaalta lisäisi opintotukeen uusia myöntämisperusteita ja toisaalta poistaisi tai selkeyttäisi muutamia nykyisiä. Kokonaisuutena arvioiden



muutokset voisivat parantaa opintotukijärjestelmän toimivuutta myös opintotuen toimeenpanon näkökulmasta.

Ehdotusten toteutus lisäisi hakemusmääriä vuositasolla noin 20 000–30 000:lla sekä ohjelmallisesti annettavien eräajopäätösten (tai -maksuilmotusten) määrää 250 000–300 000:lla – opintorahan huoltajakorotuksen toteutuksesta riippuen.

Suurin osa muutoksista edellyttäisi tehokasta tiedotusta. Kelan tehtävänä olisi asiakasinformaation suunnittelu ja toteutus sekä kattavan koulutuksen ja ohjeistuksen järjestäminen. Ehdotusten edellyttämät muutokset Kelan tietojärjestelmiin ovat huomattavan suuret.

Muutosehdotusten suunnittelun ja toteutuksen edellyttämän työmäärän on Kelassa arvioitu vaativan toimeenpanoaikaa vähintään 12 kuukautta lakimuutosten hyväksymisestä niiden voimaantuloon.

## 1 Opintotuen tulee ohjata suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun

- Opintotuki myönnetään kaksiportaisesti ensin kandidaatin opintoihin ja sen jälkeen maisteriopintoihin
- Määritellään asumislisäkuukausi tukikuukaudeksi
- Opintojen edistymisen seuranta kehitetään. Opintotuen myöntäminen tieteellisiin jatko-opintoihin rajataan yhdeksään tukikuukauteen

Ehdotukset merkitsisivät huomattavia muutoksia opintotuen tietojärjestelmään sekä opintotuen hakemiseen ja myöntämistoimintaan. Lisäksi ne edellyttäisivät merkittäviä muutoksia tiedotus- ja ohjemateriaaleihin, lomakkeisiin ja sähköisiin palveluihin.

Opintotuen kaksiportainen myöntäminen olisi muutoksista eniten työmäärää lisäävä. Sen ja enimmäistukiajan pidennystä koskevan muutosesityksen vuoksi Kelan olisi uusittava opintotuen tietojärjestelmässä yliopistotutkintojen opintolinjat ja enimmäistukiaikojen laskenta. Noin 3–4 vuoden kuluttua muutoksen voimaantulosta eli kandidaattiopintojen jälkeen opiskelijan olisi haettava tuki maisteriopintoihin uudella hakemuksella. Tämä tarkoittaisi tiedotustehtävien ohella jopa 15 000 uutta opintotukihakemusta vuosittain.

Myös asumislisäkuukauden määrittelemine tukikuukaudeksi vaikuttaisi opintotuen tietojärjestelmän enimmäistukiaikojen laskentaan. Pääosin se kuitenkin selkeyttäisi tiedotusta, ohjeistusta ja opintotuen myöntämistoimintaa, kun opintoraha- ja asumislisäkuukaudet otettaisiin samoin periaattein huomioon opintotuen tulovalvonnassa, opintojen edistymisen seurannassa ja enimmäistukiaikojen laskennassa. Ehdotus vähentäisi hakemus- ja ratkaisumääriä vuositasolla muutamalla tuhannella.

Opintojen edistymisen seurannan opintopistekriteerin korotus olisi pieni, joten sen vaikutukset opintotuen toimeenpanossa olisivat myös vähäiset. Lisäselvitysten piiriin joutuvien tuensaajien määrän kasvu käsittely-yksikköä kohti olisi niin pieni, että se ei olennaisesti vaikuttaisi työmääriin. Jos samassa yhteydessä tarkennettaisiin edistymisen seurantaan liittyviä menettelytapasäännöksiä, se voisi selkeyttää ja helpottaa seurannan toimeenpanoa.

Tietojärjestelmämuutosten osalta opintojen edistymisen seurannan muutokset ja jatko-opintojen enimmäistukiaikarajoitus olisivat muutostöinä kohtuullisia.

Opintotukijärjestelmässä on tehty useita enimmäistukiaikoja koskevia muutoksia, minkä seurauksena opintotuen saajissa on useita opiskelijaryhmiä, jotka ovat eri enimmäistukiaikasäännösten piirissä. Tämä tuottaa merkittäviä vaikeuksia opintotuen toimeenpanolle. Muutosten voimaantulosäännösten selkeyteen on tämän vuoksi kiinnitettävä erityistä huomiota, ja niissä on täsmennettävä, kuuluvatko esimerkiksi oppilaitosta tai opintoalaa vaihtaneet taikka uuteen opiskelijavalintaan osallistuneet uusien vai vanhojen enimmäistukiaikasäännösten piiriin.

## **Harjoittelu-aikaa ja apurahaa koskevasta erillisestä tarveharkinnasta luovutaan.**

Ehdotus selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi opintotuen myöntämisperusteita, helpottaisi opintotuen hakemista ja myöntämistä sekä parantaisi järjestelmän oikeudenmukaisuutta. Ehdotuksen toteutus vähentäisi hakemusten ja erityistä työmäärää edellyttävien ratkaisujen määrää vuositasolla noin 3 000:lla sekä vähentäisi myös ohjeistus- ja neuvontatarvetta.

### **2 Kehitetään opintolainan ehtoja**

- Myönnetään opintolainan valtioneuvoston sille oikeutetuille automaattisesti opintorahan yhteydessä.
- Korotetaan opintolainan valtioneuvoston kuukausimäärää 600 euroon ulkomailla suoritettavissa opinnoissa.
- Korotetaan korkoavustuksen tuloarvoja.

Lainatakauksen automaattinen myöntäminen edellyttäisi tiedotuksen ja ohjeistuksen ohella muutoksia hakemismenettelyihin ja tietojärjestelmään muun muassa maksuhäiriötapauksien käsittelyn osalta. Toteutustyömäärä olisi kohtuullinen. Ehdotuksen toteutus vähentäisi lisätukihakemuksia vuositasolla muutamalla tuhannella.

Lainatakauksen korotus ulkomailla opiskeleville ei edellytä isoja muutoksia opintotuen toimeenpanossa. Myös korkoavustuksen tuloarvojen korotuksen vaatima työmäärä olisi pieni. Molemmat muutokset olisivat olemassa olevien euromäärien muutoksia tietojärjestelmissä, asiakasinformaatiossa ja ohjeistuksessa. Korkoavustuksen tuloarvojen korotus lisäisi hakemuskäyttöä vuositasolla arviolta 7 000–8 000:lla.

### **3 Riittävä opintotuki parantaa mahdollisuuksia keskittyä päätoimiseen opiskeluun**

- Opintoraha sidotaan indeksiin
- Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen määrää korotetaan
- Otetaan käyttöön opintorahan huoltajakorotus

Opintorahan vuosittaisen indeksikorotuksen ensimmäisen kerran toteutus olisi tietojärjestelmämuutoksena vähäistä suurempi. Tämän jälkeen tulevat seuraavat indeksitarkistukset olisivat automaattisempia, kun useat työvaiheet on testattu, ohjeistettu ja osin automatisoitu. Vuosittaiset indeksikorotukset merkitsisivät kuitenkin huomattavia tehtäviä asiakastiedotukseen, laskentaohjelmiin sekä tulostukseen ja postitukseen. Koska opintorahan indeksikorotus koskisi vuosittain vähintään 250 000 opintorahan saajaa, on olennainen vaikutus toimeenpanolle, annetaanko korotuksesta päätös muutoksenhakuosoituksella vai riittääkö maksuilmoitus.

Opintorahan huoltajakorotuksen käyttöönotto edellyttäisi huomattavia muutoksia Kelan tietojärjestelmiin. Muutokset koskisivat erityisesti tietojen välitystä väestötietojärjestelmästä ja tietojen käyttöä opintotuen tietojärjestelmässä. Pääosa huoltajakorotuksista voitaisiin ratkaista rekisteritietojen avulla ohjelmallisesti, mutta huoltajakorotus lisäisi myös opintotuen käsittely-yksiköiden työmäärää ennen muuta niissä tapauksissa, joissa huoltajuuden määrittely ei ole yksiselitteistä tai joissa huoltajuus päättyy kesken opintorahakauden. Ehdotuksen toimeenpanovaikutuksia on arvioitu tarkemmin Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmämuistiossa (Opm 2009:14).

## Valtiovarainministeriön edustajan kannanotto

Lausumani painottuu lukuihin 5 (Opintotuen riittävä taso) ja 6 (Opintotuen kehittämisen johtoryhmän ehdotukset).

Suomalaisten hyvinvoinnin ylläpitämiseksi työikäisen väestön voimavarat on saatava paremmin käyttöön koko maassa. Työllisyysasteen nostaminen edellyttää työurien selvää pidentymistä. Tämä on mahdollista vain monipuolisin ja voimakkain toimenpitein, jotka kohdistuvat sekä työurien loppupäähän että alkupäähän.

Nuorten työllisyysasteen nostamiseksi, opintojen nopeuttamiseksi ja opintojen aloittamisen alentamiseksi on hallitus päättänyt, että toteutetaan uudistus, joka alentaa tuntuvasti keskimääräistä työelämään siirtymisikää tutkinnon suorittaneena.

Yhtenä toimenpiteenä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi päätettiin opintotuen rakenteellisesta uudistamisesta. Johtoryhmä sai toimeksiannoksi valmistella näitä ehdotuksia tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen.

Ryhmä on tulkinnut toimeksiantoaan varsin väljästi. Tämän vuoksi useat ehdotukset ovat jääneet yksittäisiksi toimenpiteiksi, jotka toteutettaisiin nykyisen opintotukirakenteen sisällä. Eräissä tapauksissa ehdotukset ovat vain yleisiä etuuksien parannuksia, joiden yhteyttä työryhmän toimeksiantoon on hankala sisäistää. On kyseenalaista, edesauttavatko johtoryhmän ehdotukset hallituksen perimmäisen tavoitteen, työurien pidentämisen, saavuttamista. Ainakaan ne eivät ole lähimainkaan riittäviä tässä suhteessa. Tarvittaisiin sellainen toimenpidevalikoima, joka varmuudella olennaisesti nopeuttaisi työelämään siirtymistä. Mitään tässä suhteessa tehokasta kokonaisuutta ei tulisi pois sulkea, vaikka se vähentäisi opintotukeen käytettäviä julkisia varoja. Nyt ei ole ensisijaista etuuksien lisääminen vaan vaikutukset perimmäiseen työuratavoitteen.

Erityisen silmiinpistävä on ehdotus, jonka mukaan opintoraha tulisi saattaa indeksisidonnaiseksi. Tämän tapaisen ajattelun yleistyminen johtaa automaattiseen lisämenokierteeseen, jonka hallitseminen ratkaisevasti vaikeuttaa julkisen talouden tasapainon ylläpitämistä.

Tämä koskee myös johtoryhmän ehdotuksia ateriatuen korottamiseksi ja opintorahan huoltajakorotuksen nostamiseksi.

Ehdotusten menoja lisääväksi vaikutukseksi on arvioitu seuraavan hallituskauden taittuessa loppuun 50 – 60 milj. euroa. Mikäli ryhmän arvioimia yksittäisiä vähennyskohteita ei otettaisi huomioon, olisi menojen lisäys vielä noin 10 milj. euroa suurempi.

Esitetyt pysyvät menojen lisäykset eivät nykyiset valtiontalouden näkymät huomioon ottaen mielestäni ole mitenkään puollettavissa. Opintotuki on jo nykyisellään merkittävä menoerä. Ensi vuoden talousarvioesityksessä opintotukea koskevan luvun 28.70 loppusumma on 890,4 milj. euroa, mikä on 1,8 prosenttia koko budjettitalouden menoista. Kasvua vuoden 2008 tilinpäätökseen on peräti n. 108 milj. euroa. Tätäkin taustaa vasten

tulisi lähteä siitä, että opiskelevien ikäluokkien mahdollisesta pienenemisestä tai muista vastaavista syistä syntyvää ns. automaattisäästöä pitää voida käyttää muihin menokoh-teisiin, joita esim. sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on riittämiin. Saman tulisi koskea myös niitä säästöjä, joita saadaan opintotukijärjestelmää kehittämällä.

Olisi ollut hyvä, jos johtoryhmä olisi ehtinyt paneutua opintoja vauhdittaviin varsinaisiin rakenteellisiin uudistuksiin. Ryhmä tosin esittää opintotuen myöntämistä kaksipor-taisen tutkintorakenteen mukaisesti ensin alemman ja vasta sen jälkeen ylemmän korkea-koulututkinnon suorittamiseen. Tämä vähentänee opintotuen epätarkoituksenmukaista käyttöä, mutta ei suoranaisesti vaikuta lukuvuosittaiseen opintosuoritusmäärään eikä siten lyhennä yliopistotutkintojen suorittamisaikoja. Kun tavoitteeksi on asetettu keskimää-räisten opiskeluaikojen lyhentäminen, ehdotus on tästä näkökulmasta perin vaatimaton. Lisäksi johtoryhmä ehdottaa, että opintojen riittävän edistymisen seurannassa käytettävää tukikuukausikohtaista suoritusta nostettaisiin 5 opintopisteeseen ja että opintojen edisty-misen seurannasta tehdään kevään 2010 aikana toimeksiannon edellyttämiä lisäselvityksiä. Ilmaisu on niin väljä, että se jättää käytännössä täysin avoimeksi sen, millaisiin vaikutuk-siin todellisuudessa pyritään.

Opintolainan käytön lisäämistä olisi voinut pohtia syvällisemmin. Toivottavasti joh-toryhmän jatkotyössä v. 2010 lainakysymykset otetaan näkyvämmiin esille. Tämä myös auttaisi selventämään opintotuen investointiluonnetta verrattuna sosiaalitoimeen, jolla tällaista ominaisuutta ei ole.

Tämä kannanotto on viimeistelty valtiovarainministeriön valtiosihteerin Raimo Sailaksen johtamassa talouspolitiikan valmistelun johtoryhmässä.

Arto Merimaa



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

200  
1809–2009

ISBN 978-952-485- #! -& (PDF)  
ISSN 1797-951X (Verkkajulkaisu)