

Opintotuen uudistaminen

Selvitysmiehen raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:7

Roope Uusitalo

Opintotuen uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7

Roope Uusitalo



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

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

Taitto / Ombrytning: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Statsrådets förvaltningsenhet

ISBN 978-952-263-392-7 (PDF)

ISSN-L 1799-0343

ISSN 1799-0351 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja /

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:7

Selvityksen lähtökohdat

Toukokuussa 2015 julkistetun Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan opintotukimenoja vähennetään vuoteen 2019 mennessä 70 miljoonalla eurolla ja pitkällä aikavälillä yhteensä 150 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi opintotuen indeksisidonnaisuus poistetaan. Opintotuen leikkaus on osa hallituksen julkisten menojen sopeuttamisohjelmaa. Kaiken kaikkiaan hallituksen tavoitteena on pienentää julkisia menoja vuoteen 2019 mennessä 4 miljardilla eurolla.

Hallitusohjelmaan on opintotuen säästötavoitteen lisäksi kirjattu päätös opintotuen kokonaismäärän (opintorahan, asumislisän ja opintolainan summan) nostamisesta vähintään 1 100 euroon. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että opintotukikuukausien määrää rajataan ja että opintotuki voi olla yksi tai useampiportainen.

Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen on pyytänyt allekirjoittanutta selvittämään korkeakoulu-opiskelijoiden opintotuen uudistamisen vaihtoehtoja. Toimeksiannon mukaan selvitystyössä pitää ottaa huomioon hallitusohjelman reunaehdot ja opintotuen säästötavoite.

Toimeksiannon mukaan selvityshenkilön ehdotukseen tulee sisältyä arvio tukijärjestelmän uudistuksen vaikutuksesta opintotuen kustannuksiin, opiskelijoiden toimeentuloon, opintojen kestoon sekä siihen, miten tukijärjestelmä vaikuttaa sosioekonomisilta taustoiltaan erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden mahdollisuuksiin hakeutua korkeakouluopintoihin. Lisäksi toimeksiannossa todetaan uudistuksen tavoitteena olevan, että järjestelmä turvaa mahdollisuuden kokopäiväiseen opiskeluun ja kannustaa ripeään valmistumiseen.

Hallitusohjelman mukainen 150 miljoonan euron säästö korkeakouluopiskelijoiden opintotukimenoihin on iso leikkaus. Vuonna 2014 opintotuen kokonaismenot olivat Kelan opintoetuustilaston mukaan 778 miljoonaa euroa. Tästä opintorahamenojen osuus oli 487 miljoonaa ja asumislisän osuus 266 miljoonaa. Korkeakouluopiskelijoille opintorahaa ja asumislisää maksettiin yhteensä 544 miljoonaa euroa.

Opintotukimenojen säästö voidaan periaatteessa toteuttaa kolmella eri tavalla:

- 1) opintorahan tai asumislisän tasoa voidaan pienentää tai korvata kokonaan opintolainalla
- 2) opintotuen maksimikestoa voidaan lyhentää tai
- 3) opintotuen saantiehtoja kiristää.

Kaikissa vaihtoehtoissa syntyy suoran kustannusvaikutuksen lisäksi myös epäsuoria kustannuksia kasvattavia tai pienentäviä vaikutuksia. Esimerkiksi opintorahan korvaaminen opintolainalla kasvattaa nykyjärjestelmässä lainahyvitysmenoja sekä mahdollisesti opiskelijoiden työssäkäynnin muutosten vuoksi verotulokertymiä. Lisäksi kokonaiskustannuksiin vaikuttaa tukijärjestelmän vaikutus opiskeluaikoihin ja työmarkkinoille siirtymiseen.

Tässä selvityksessä pyritään arvioimaan eri uudistusvaihtoehtojen etuja ja haittoja ottaen huomioon toimeksiannossa mainitut tavoitteet opiskelijoiden toimeentulon turvaamisesta, kokopäiväisen opiskelun mahdollistamisesta, ripeään valmistumiseen kannustamisesta ja kaikkien opiskelijoiden opiskelumahdollisuuksien turvaamisesta perheen taloudellisesta asemasta riippumatta. Selvitys sisältää myös oman ehdotukseni opintotuen uudistamisesta.

Selvitys perustuu kansainvälisen ja kotimaisen opintotukea koskevan tutkimuskirjallisuuden tuloksiin ja kokemuksiin aikaisemmista opintotuki-uudistuksista. Selvitystä varten on tehty uusia laskelmia mm. perhetaustan vaikutuksesta koulutukseen hakeutumiseen ja opintolainan käyttöön. Opintotuki-uudistuksen vaikutusta opiskelijoiden työssäkäyntiin, lainanottokäyttäytymiseen ja valmistumisaikoihin on pyritty arvioimaan erillisessä yhdessä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ETLAn kanssa tehdyssä tutkimushankkeessa, joka valmistuu toukokuussa 2016. Uudistusvaihtoehtoja koskevat kustannuslaskelmat on tehty opetus- ja kulttuuriministeriössä ja Kansaneläkelaitoksessa.

Selvityksen yhteydessä on kuultu opiskelijajärjestöjä ja opintotukijärjestelmän parissa työskenteleviä. Kiitän kaikkia näiden laskelmien tekemiseen osallistuneita sekä lukuisia asiantuntijoita, joiden apuun olen selvitystyössä turvautunut. Erityinen kiitos kuuluu Virpi Hiltuselle opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Ilpo Lahtiselle ja Teemu Hänniselle Kelasta, Allan Seurille ja Ulla Hämäläiselle valtiovarainministeriöstä, Niku Määttäselle ETLAsta. Kristian Koerselmanille Koulutuksen tutkimuslaitoksesta ja Hannu Karhuselle Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulusta ja Tilastokeskuksesta.

Espoossa 29.2.2016

Roope Uusitalo

Sisältö

Selvityksen lähtökohdat	3
Selvitysmiehen ehdotus	7
Keskeiset perustelut	9
Opintotuen uudistamisen päävaihtoehdot	9
Vaihtoehto 1. Opintorahakauden maksimikeston lyhentäminen (3+2 malli)	10
Vaihtoehto 2. Opintotukimenojen säästö opintorahan leikkaamisen avulla	12
Opintorahakuukausien määrän rajausta	13
Opintotuen tulorajat	14
Nykyinen opintotukijärjestelmä	15
Opintorahajärjestelmän muutokset 1994–2015	16
Opintotuen keston muutokset	17
Opintotuen tulorajat	17
Opintolainavähennys ja -hyvitys	18
Opintotuki: sosiaaliturvaa vai koulutusinvestointien rahoitusinstrumentti	20
Koulutuksen vaikutus tuloihin ja työllisyyteen	20
Miksi tarvitaan opintotukea?	23
Opintotukijärjestelmän vaikutus koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoon	25
Erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden opintolainan käyttö	25
Opintolainan käyttö ja koulutukseen valikoituminen Pohjoismaissa	28
Perhetaustan vaikutuksen muutos opintotukireformin jälkeen	29
Yhteenveto opintotuen lainapainotteisuuden vaikutuksesta sosiaaliseen liikkuvuuteen	32
Opintotuen vaikutus opintojen keston	34
Opintotuen kustannukset ja ehdotettujen uudistusten vaikutus kustannuksiin	38

Opintolainajärjestelmän kehittäminen	40
Korkoriskien tasaus	40
Takaisinmaksuturva	41
Opintolainahyvitys	42
Opiskelijoiden asumistuki vai yleinen asumistuki	44
Lähteet	46
Liite. Sidosryhmien kuuleminen	48
Kuvailulehti	52
Presentationsblad	53
Description	54

Selvitysmiehen ehdotus

Hallitusohjelmassa sovitut opintotukimenoja koskevat säästöt toteutetaan

- Pienentämällä korkeakouluopiskelijoiden opintoraha samalle tasolle kuin toisen asteen opiskelijoilla eli 250,28 euroon kuukaudessa syyslukukaudesta 2017 alkaen.
- Lyhentämällä 1.8.2017 tai sitä myöhemmin korkeakouluopinnot aloittaneiden yhtä korkeakoulututkintoa varten myönnettävien opintorahakuukausien maksimimäärä kunkin tutkinnon laskennalliseen suorittamisaikaan eli esimerkiksi tavallisimpien 300 op yliopistotutkintojen kohdalla 45 kuukauteen. Ehdotus on tarkoitettu koskemaan samalla tavalla sekä ammattikorkeakoulu- että yliopistotutkintoja varten myönnettyjä opintorahoja.
- Kiristämällä opintotuen ehtona olevaa opintojen edistymisvaatimusta nykyisestä 5 opintopisteestä tukikuukautta kohti 6 opintopisteeseen tukikuukautta kohti.
- Luopumalla tukikuukausien laskennasta erikseen alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten silloin kun opiskelija on hyväksytty opiskelemaan ylempää korkeakoulututkintoa varten. Jos opiskelija on hyväksytty suorittamaan vain alemmaa korkeakoulututkintoa, olisi tukikuukausien määrä tämän tutkinnon laskennallisen keston mittainen. Jos alemman korkeakoulututkinnon suorittanut hyväksytään suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa (esim. maisteriohjelmat tai ylemmät AMK-tutkinnot), voitaisiin tähän tutkintoon myöntää opintorahaa maksimissaan ko. tutkinnon laskennallista kestoja vastaavaksi ajaksi.
- Lyhentämällä kaikkia korkeakoulututkintoja varten yhteensä myönnettävien opintorahakuukausien maksimimäärä 54 kuukauteen, mikä vastaa laskennalliselta kestoaltaan pisintä, lääketieteen lisensiaatin tutkintoa. Tukikuukausien yhteenlaskettu maksimimäärä on tarkoitettu koskemaan sekä opiskelualaa vaihtavia että esimerkiksi ammattikorkeakoulu-tutkinnon jälkeen suoritettavia yliopisto-opintoja varten myönnettyjä opintorahoja.
- Kasvattamalla opintolainan valtiontakausta siten, että opintorahan, asumislisän ja opintolainan valtiontakauksen summa on 1 100 euroa/kk. Käytännössä tämä tarkoittaa valtiontakauksen maksimimäärän kasvattamisesta nykyisestä 400 euroa/kk tasosta 250 eurolla siten, että takaus olisi 650 euroa/kk. Opintolainan valtiontakaus olisi tarkoituksenmukaista myöntää laskennallista tutkinnon kestoja pidemmälle ajalle, jotta viivästyneet opinnot olisi mahdollista suorittaa loppuun opintolainan turvin. Tämä tarkoittaisi maksimissaan 1 100 euroa/kk opintolainan valtiontakauksen myöntämistä opiskelijoille maksimissaan 18 kuukauden mittaiseksi ajaksi, opintorahakuukausien ajalle myönnettyä 650 euroa/kk valtiontakauksen lisäksi.

- Pitämällä opintotuen tuloajat ennallaan, mutta sitomalla ne indeksiin, mikä korottaisi niitä automaattisesti vuosittain.
- Pienentämällä opintolainahyvitystä 30 prosenttiin omavastuuosuuden ylittävästä lainamäärästä. Opintolainahyvityksessä huomioon otettava lainamäärä olisi edelleen korkeintaan tutkinnon laskennallista suorittamisaikaa vastaava määrä.
- Kiristämällä opintolainahyvityksen ehtoja siten, että täyden 30 prosentin opintolainahyvityksen omavastuuosuuden ylittävästä lainamäärästä saisi suorittamalla tutkinnon sen laskennallisessa suorittamisajassa. Hyvityksen määrä olisi porrastettu opintojen viivästymisen mukaan siten, että hyvitys olisi 15 prosenttia omavastuuosuuden ylittävästä lainamäärästä niille opiskelijoille, jotka suorittavat tutkinnon ajassa, joka ylittää laskennallisen tutkinnonsuorittamisajan korkeintaan yhdellä vuodella.
- Rakentamalla opintolainoihin korkosuojaus, joka rajoittaa opintolainan korkojen noususta aiheutuvaa riskiä ja rajoittaa opiskelijan maksettavan koron korkeintaan neljään prosenttiin. Sen sijaan selvitysmiehen ehdotuksen mukaan opintolainajärjestelmään ei rakennettaisi valmistumisen jälkeisistä tuloista riippuvaa opintolainojen takaisinmaksuvelvollisuutta.

Opintorahan asumislisän korvaaminen yleisellä asumistuella jätetään myöhemmin erikseen harkittavaksi. Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin kasvattaisi Kelan laskelmien mukaan julkisia menoja 13 miljoonalla eurolla jos opintoraha otetaan asumistuessa huomioon tulona. Muutos aiheuttaisi kuitenkin huomattavan suuria muutoksia opintorahojen saajien joukossa. Monet opintorahan asumislisää saavat eivät olisi kotitalouden tulojen määrän vuoksi oikeutettuja yleiseen asumistukeen ja toisaalta erityisesti yksinasuvien ja pääkaupunkiseudulla asuvien opiskelijoiden kohdalla yleinen asumistuki olisi huomattavasti opintorahan asumislisää suurempi.

Tässä selvityksessä ei oteta kantaa korkeakoulujen lukukausimaksuihin eikä muihin opiskelijoilta kerättäviin pakollisiin maksuihin.

Tässä raportissa esitettiin laskelmiin liittyä edelleen huomattavaa epävarmuutta, erityisesti liittyen arvioihin opintolainojen käytön muutoksista ja tästä seuraavista lainahyvitysmenojen muutoksesta sekä uudistusvaihtoehtojen vaikutukseen opiskelijoiden työsäkäänäntiin ja opintojen keston. Epävarmuus on osittain perustavanlaatuisia. Silloin kun kokemuksia vastaavista uudistuksista ei ole, on empiirisiin havaintoihin perustuva arvio vaikutuksista mahdotonta. Osittain arviot kuitenkin tarkentuvat kevään 2016 aikana kun opintotuen käyttäytymisvaikutuksia koskeva opetus- ja kulttuuriministeriön Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta tilaama selvitys valmistuu.

Keskeiset perustelut

Opintotuen uudistamisen päävaihtoehdot

Hallitusohjelmaan kirjattu 150 miljoonan euron opintotukimenojen säästötavoite on nykyisiin opintotukimеноihin suhteutettuna suuri. Korkeakouluopiskelijoiden opintorahoista ja asumislisistä aiheutuvat menot ovat tällä hetkellä 544 miljoona euroa, joten hallitusohjelman mukainen menosäästö tarkoittaa 28 prosentin pienennystä opintotukimеноihin. Säästötavoitteen toteuttaminen on mahdollista lähinnä lyhentämällä opintorahan maksimikestoa merkittävästi, leikkaamalla kuukausittaista opintorahan suuruutta ja/tai korvaamalla suuri osa rahamuotoista tukea lainamuotoisella tuella.

Edellä mainittuja radikaalimpia ja samalla lähtökohdiltaan toisilleen osittain vastakkaisia vaihtoehtoja opintotukijärjestelmän uudistamiseen olisivat perustulon käyttöönotto siten, että myös opintotuki korvattaisiin perustulolla, tai jonkinlaisen henkilökohtaisen sosiaalitulimallin luominen, jossa opintotuen lisäksi muutkin sosiaalietuudet korvattaisiin henkilökohtaiselta sosiaalitulilta tehtävillä nostoilla ja rahoitettaisiin sinne tehtävillä talletuksilla.

Perustulosta on paraikaa suunnitteilla kokeilu, jossa järjestelmän toimivuutta testataan. Kokeilua suunnittelevan työryhmän työ on edelleen kesken eikä tässä vaiheessa ole selvää otetaanko opiskelijat mukaan perustulokokeiluun vai ei. Toteutuessaan myös opiskelijoita koskevana perustulo poistaisi tarpeen erilliselle opintotukijärjestelmälle. Koska perustulo mitä todennäköisimmin asetettaisiin nykyisen opintorahan tasoa korkeammaksi eikä siihen liittyisi opintojen edistymistä koskevia rajoituksia, on selvää, että perustulomalli nostaisi julkisen sektorin kustannuksia nykyiseen opintotukijärjestelmään verrattuna. Toimeksiannon mukaisesti tässä selvityksessä etsitään vaihtoehtoja hallituksen päättämien opintotukea koskevien säästöjen toteuttamiseksi eikä perustulomallia tästä syystä tarkastella tarkemmin.

Henkilökohtaisten sosiaalitulien käyttöönottoa ovat Suomessa selvittäneet Jukka Lassila ja Tarmo Vallkonen (2009) sekä Paul Lillrank, Marko Hamilo ja Elina Lepomäki (2013). Henkilökohtaisiin sosiaalitulieihin perustuva malli korvaisi opintotuen lisäksi todennäköisesti ainakin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen muuttamalla nämä sosiaalietuudet lainamuotoisiksi. Henkilökohtainen sosiaalitili korvaisi suuren osan yksilöiden ja yhteiskunnan välisistä tulonsiirroista tulonsiirroilla eri elämänvaiheiden välillä. Opintotuen kohdalla henkilökohtainen sosiaalitili tarkoittaisi käytännössä koko opintotukijärjestelmän muuttamista lainaperusteiseksi sekä opintotuen tulorajojen poistamista. Lainan takaisinmaksuvelvollisuus tosin riippuisi sosiaalitulimallissa valmistumisen jälkeisestä tulotasosta. Järjestelmää muistuttaisi tältä osin esimerkiksi Ruotsissa vuoteen 2001 asti käytössä ollut järjestelmä tosin ilman Ruotsissa opintolainan lisäksi myönnettyä rahamuotoista tukea. Henkilökohtaisten sosiaalitulien käyttöönotto tarkoittaisi kokonaisvaltaisempaa sosiaaliturvajärjestelmän

uudistusta, joka koskisi opintotuen lisäksi myös muita sosiaalietuuksia. Tästä syystä myös sosiaalilimallin tarkempi käsittely jätetään tässä raportissa tekemättä.

Keskeiset selvitettävät vaihtoehdot ovat siis opintorahan maksimikeston rajaaminen ja opintorahan tason leikkaaminen. Kummassakin vaihtoehdossa opintolainan valtiontakausta korotettaisiin niin, että opintotuen kokonaismäärä olisi hallitusohjelman linjauksen mukainen 1 100 euroa kuukaudessa.

Vaihtoehto 1. Opintorahakauden maksimikeston lyhentäminen (3+2 malli)

Kevään 2015 hallitusneuvotteluissa oli esillä uudistusmalli, jossa opintorahakautta lyhennettäisiin siten, että rahamuotoista opintotukea myönnettäisiin vain alemmaa korkeakoulututkintoa varten. Ylempää korkeakoulututkintoa (maisteritutkinto tai ylempi AMK-tutkinto) varten myönnettäisiin valtion takaama opintolaina. Valtiovarainministeriö teki hallitusneuvotteluja varten tästä vaihtoehdosta myös kustannuslaskelmia.

Valtiovarainministeriön laskelman pohjalla oli nykytasaisen opintorahan ja asumislisän säilyttäminen kolmen ensimmäisen opiskeluvuoden osalta (27 kuukautta). Tämän jälkeen sekä opintoraha että asumislisä lakkaisi ja loppuosa opintotuesta olisi valtion takaamaa opintolainaa. Opintolainahyvitys säilyisi, mutta hyvitysprosentti pienenesi omavastuun (2 500 euroa) ylittävältä osalta 20 prosenttiin.

Valtiovarainministeriön laskelman mukaan tällainen uudistus pienentäisi opintotukimenoja hallitus-ohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaisesti. Opintorahakustannuksissa koituvaa säästöä pienentäisi osittain lainakannan kasvusta johtuva lainahyvitysmenojen kasvu. Arvio nettovaikutuksesta, jossa oli otettu näiden lisäksi huomioon myös valmistumisen nopeutumisesta verotulojen kasvu, oli hallitus-ohjelman mukainen 150 miljoonaa euroa.

3 + 2 mallin odotettuja hyötyjä

Kuulemiskierroksen perusteella kaksivaiheisen opintotukijärjestelmän keskeisinä hyötyinä pidettiin sitä, että opiskelijat voisivat keskittyä opintorahan turvin opintoihin päätoimisesti opintojen alkuvaiheessa. Näiden kommenttien mukaan suurempi rahamuotoinen tuki opintojen alkuvaiheessa voi rohkaista opintojen aloittamiseen myös opiskelijoita, joiden perheillä ei ole mahdollisuutta tukea opiskelijoita rahallisesti, ja siksi suurempi tuki opintojen alkuvaiheessa edistää koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa.

Opintojen loppuvaiheessa lainaottohalukkuus joidenkin arvioiden mukaan kasvaa, kun valmistuminen ja sen jälkeinen työllistyminen on lähempänä. Opintojen loppuvaiheessa myös työmahdollisuuksia on enemmän, joten opintojen rahoittaminen työnteolla voi olla helpompaa.

Lisäksi kaksivaiheisen opintotukijärjestelmän hyötynä pidettiin opintojen loppuvaiheen lainamuotoisen tuen luomia kannustimia ripeään valmistumiseen. Opintojen pitkittyminen tulisi opiskelijalle kalliimmaksi, jos viimeiset opiskelut pitäisi rahoittaa opintolainan eikä opintorahan turvin.

3 + 2 malliin liittyviä ongelmia: Ammattikorkeakoulut

Kaksivaiheinen opintotukimalli on sovitettu yhteen yliopistojen kaksivaiheisen tutkintorakenteen kanssa. Yliopistotutkinnoissa rahamuotoinen tuki kohdistuisi kandidaattitason opintoihin. Maisterivaiheen opintoja tuettaisiin opintolainalla. Ammattikorkeakouluissa tällaista jakoa ei ole. Tavallisimpien ammattikorkeakoulututkintojen suorittamisen tavoi-

te aika on 3,5–4,5 vuotta. Ammattikorkeakouluissa opintorahakauden rajaaminen kolmen vuoden jaksoon olisi keinotekoinen ratkaisu. Toinen vaihtoehto olisi myöntää rahamuotoista tukea alemman korkeakoulututkinnon (yliopistojen kandidaattitutkinnot ja ammattikorkeakoulututkinnot) laskennallista suorittamisaikaa vastaavalle jaksolle. Tämä johtaisi ammattikorkeakouluissa keskimäärin pidempään opintorahakauteen kuin yliopistoissa, mikä olisi tasapuolisen kohtelun kannalta vaikeasti perusteltavissa oleva ratkaisu.

3 + 2 malliin liittyviä ongelmia: Aikataulu

Opintotukiuudistuksen on tarkoitus astua voimaan vuoden 2017 syksyllä. Periaatteessa on mahdollista toteuttaa uudistus siten, että se koskee kaikkia opiskelijoita. Jo opintonsa aloittaneiden opiskelijoiden opintorahakauden radikaali lyhentäminen kesken opintojen on kuitenkin opiskelijoiden oikeusturvan kannalta ongelmallista. Tästä syystä aikaisemmat uudistukset (esim. opintotuen keston lyhentäminen vuonna 2014) on yleensä toteutettu siten, että ne koskevat vain uudistuksen jälkeen opintonsa aloittaneiden opiskelijoiden tukea.

Jos opintotuen rakennetta uudistettaisiin 3 + 2 mallin mukaisesti siten, että uudistus koskisi vain vuoden 2017 syksyn jälkeen alkaneita opintoja, alkaisivat opintotukimenot vähetä vasta kun vuonna 2017 opintonsa aloittaneet olisivat käyttäneet kolmen vuoden opintorahakautensa loppuun, eli syksystä 2020 alkaen. Tämä tarkoittaisi, että vuotta 2019 koskeva 70 miljoonan säästötavoite jäisi kokonaan toteutumatta.

3 + 2 malliin liittyviä ongelmia: Opiskelijoiden työssäkäynti ja opintojen kesto

Keskeinen syy pitkille opiskeluajoille on opiskelijoiden laajamittainen työssäkäynti lukukauden aikana. Opintotukijärjestelmässä kannustimia päätoimiselle opiskelulle ja ripeälle valmistumiselle on pyritty luomaan opintotuen tulorajoilla sekä tavoiteajassa valmistuville myönnettävällä opintolainahyvityksellä.

Opintorahaoikeuden rajaaminen vain kolmeen vuoteen saattaisi lisätä työssäkäyntiä maisterivaiheen opintojen aikana ja viivästyttää opintojen valmistumista. Opintolainan käyttö on viimeaikaisesta kasvusta huolimatta edelleen vähäistä. Kelan tilastojen mukaan kaikista yliopisto-opiskelijoista opintolainaa nosti lukuvuonna 2012/13 vain 18 prosenttia ja opintorahaa saavista yliopisto-opiskelijoistakin vain alle 40 prosenttia. On todennäköistä, että suuri osa näistä opiskelijoista rahoittaisi opintonsa opintorahan lakatessa työssäkäynnillä opintolainan nostamisen sijaan.

Opintojen rahoittaminen opintotuen sijaan työnteolla voisi lisääntyä myös, koska opintorahan tulorajat ja opinnoissa edistymisen vaatimukset eivät enää rajoittaisi lukukauden aikaista työssäkäyntiä. Opintotuen tulorajat ja opintojen edistymisvaatimukset koskevat periaatteessa sekä opintorahaa että opintolainaa. Toisaalta tulorajojen rikkoutuessa opintoraha peritään takaisin, mutta opintolainaa ei. Jos maisterivaiheen opiskelijat rahoittaisivat opintonsa työssäkäynnillä, jäisi opintotukijärjestelmälle vähemmän keinoja tavoiteajassa valmistumisen kannustamiseksi. Ainoan jäljelle jäävän kannustinmekanismin muodostaisi opintolainahyvitys, mutta senkin suuruutta jouduttaisiin valtiovaraministeriön laskelmien mukaan kustannussyistä pienentämään nykytasoon verrattuna.

Myös opintojen keskeyttäminen kandidaatintutkinnon suorittamisen jälkeen saattaisi lisääntyä, jos oikeus opintorahaan kattaisi vain kandidivaiheen opinnot. Mikäli pidetään tarkoituksenmukaisena, että nykyistä suurempi osa opiskelijoista siirtyy työmarkkinoille maisteritutkinnon sijaan kandidaatintutkinnoilla, pitäisi samalla kelpoisuusvaatimuksia julkisen sektorin tehtävissä tarkistaa.

Vaihtoehto 2. Opintotukimenojen säästö opintorahan leikkaamisen avulla

Toinen päävaihtoehto opintotuen uudistamiseksi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti perustuu opintorahan kuukausittaisen määrän leikkaamiseen ja opintolainan valtioneuvoston kasvattamiseen.

Esityksen taustalla olevien kustannuslaskelmien lähtökohtana on korkeakouluopiskelijoiden opintorahan pienentäminen nykyisestä 303,19 tai 336,76 eurosta kuukaudessa samalle tasolle kuin toisen asteen opintoraha eli 250,28 euroon kuukaudessa. Jotta säästötavoite voidaan saavuttaa leikkaamalla opintorahaa tätä enempää, samalla opintorahakauden maksimikesto rajattaisiin. Yhtä korkeakoulututkintoa varten myönnettäisiin korkeintaan tutkinnon laskennallista suorittamisaikaa vastaava määrä opintotukikuukausia, mikä lyhentäisi esimerkiksi tavallisimpia 300 opintopisteen yliopistotutkintojen suorittamista varten myönnettävien opintorahakuukausien maksimimäärän 45 kuukauteen. Yhteensä kaikkia korkeakoulututkintoja varten myönnettävien opintorahakuukausien määrä rajattaisiin 54 kuukauteen, joka vastaa pisintä 360 opintopisteen yliopistotutkinnon laskennallista kesto.

Opintolainan valtioneuvosta nostettaisiin hallitusohjelman mukaisesti siten, että koko opintotuki olisi asumislisä mukaan laskien yhteensä 1 100 euroa kuukaudessa. Käytännössä tämä tarkoittaisiin valtioneuvoston kasvattamista 650 euroon kuukaudessa. Opintolainaa voitaisiin myöntää myös opintorahakauden päättymisen jälkeen siten, että viivästyneet opinnot voisi suorittaa opintolainan turvin loppuun. Niiltä kuukausilta, joilta opintorahaa ei enää myönnetä, opintorahaoikeuden loppumisen vuoksi opintolainan valtioneuvoston tuki olisi maksimissaan 1 100 euroa kuukaudessa. Tämä tuki voitaisiin myöntää kahden vuoden ajalle opintorahakuukausille myönnettyjen opintolainan valtioneuvosten lisäksi.

Opintorahan kuukausittaisen määrän leikkaamisen hyötyjä

Opintorahan kuukausittaisen määrän leikkaamisen perustavoite on toteuttaa hallitusohjelman kirjattu opintotukimenojen säästötavoite. Yksinkertaisin tapa toteuttaa säästöt on pitää tuen rakenne pääpiirteittäin ennallaan ja pienentää opintorahan kuukausittain myönnettävää määrää. Leikkaamalla tukea sekä nykyisiltä että tulevilta opiskelijoilta voidaan säästötavoite toteuttaa hallitusohjelmaan kirjatussa aikataulussa. Lisäksi tasainen tuen leikkaus kohtelee tasapuolisesti opiskelijoita, jotka aloittavat opintonsa uudistuksen jälkeen, verrattuna opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa ennen uudistuksen toteuttamista. Tasasuuruinen leikkaus kohdistuu myös samalla tavalla sekä yliopisto- että ammattikorkeakouluopiskelijoihin.

Jos opintotuen säästö toteutetaan pienentämällä kuukausittaista opintotukea, voidaan opintoraha säilyttää opintorahan myös maisterivaiheen opiskelijoilla. Opintorahan tulo-rajat ja opintojen edistymisvaatimukset säilyisivät myös maisterivaiheen opiskelijoilla, mikä säilyttäisi työssäkäynnin ja määrääjässä valmistumisen kannustimet suurin piirtein ennallaan. Myös maisterivaiheen opintotuki olisi edelleen tarveharkintainen etuus, mikä kohdentaisi tuen niille opiskelijoille, joiden tuen tarve on suurin.

Opintorahan kuukausittaisen määrän leikkaamiseen liittyviä ongelmia

Kaikkiin opintotukimenojen säästötoimenpiteisiin liittyy opintojen rahoittaminen entistä enemmän lainamuotoisen tuen turvin. Muutoksen vuoksi opiskelijoiden velkaantuminen kasvaa. Toisaalta muutos kasvattaa opiskelijan omaa vastuuta opinnoistaan. Tähän liittyviä

opiskelumahdollisuuksien tasa-arvoon ja lainarahoituksen riskeihin liittyviä kysymyksiä käsitellään tarkemmin tämän raportin seuraavissa osissa.

Opintorahan pienentäminen voi opintolainojen suosion kasvun sijaan kasvattaa opiskelijoiden lukukauden aikaista työssäkäyntiä. Lisääntyneen työssäkäynnin vaikutukset opintojen kestoon ovat vaikeasti ennustettavia. Myös tätä käsitellään tarkemmin raportin myöhemmissä osissa. Tähän liittyen on myös käynnistetty erillinen tutkimushanke, jonka tavoitteena on simuloida erilaisten opintotuen uudistamisvaihtoehtojen vaikutuksia opiskelijoiden työssäkäyntiin ja opintojen etenemiseen.

Opintorahan kuukausimäärän leikkaaminen jättää ennalleen opintotukeen liittyvän byrokraattisen sääntelyn. Tulorajojen ja opintojen edistymisvalvontaa pitää uudistuksen jälkeen tehdä nykyiseen tapaan.

Opintorahakuukausien määrän rajaus

Tämän raportin ehdotuksen mukaisesti rajattaisiin myös opintorahakuukausien maksimimäärää. Tukikuukausien määrän rajauksen päätarkoitus on pienentää kuukausittaisen tuen leikkaustarvetta.

Yhtä tutkintoa varten myönnettävien opintorahakuukausien määrä ehdotetaan rajattavaksi tutkinnon laskennallista kestoja vastaavaksi. Kustannussäästön lisäksi ehdotuksen tarkoituksena on signaloida, että esimerkiksi viisivuotisen tutkinnon tarkoituksenmukainen suoritusajaksi on viisi vuotta ja että yhteiskunta on valmis tukemaan tutkinnon suorittamista tutkinnon normaalin suoritusajan verran.

Ehkä vielä oleellisempi rajaus opintorahakuukausien määrään koskee kaikkia tutkintoja varten yhteensä myönnettävien opintorahakuukausien yhteismäärää. Tämä ehdotetaan rajattavaksi nykyisestä 64 kuukaudesta kymmenellä kuukaudeksi 54 kuukauteen. Mitoitus perustuu laskennalliselta suoritusajaltaan pisintä 360 opintopisteen lääketieteen lisensiaatin tutkintoa varten myönnettävien opintorahakuukausien maksimimäärään. Oikeudenmukaisuussyistä muita tutkintoja suorittavien opintorahakuukausien yhteismäärä nousisi ehdotuksen mukaan samalle tasolle niin, että kaikilla korkeakouluopiskelijoilla olisi käytettävissä sama 54 opintorahakuukautta tilanteessa, jossa he suorittavat useampaa kuin yhtä alemmaa tai ylempää korkeakoulututkintoa.

Opintorahakuukausien yhteismäärän rajaus lienee ongelmallisinta opintoalaa vaihtavien kohdalla sekä tutkintoaan täydentävien kohdalla. Esimerkiksi ammattikorkeakouluista valmistuneen voi heikossa työmarkkinatilanteessa olla tarkoituksenmukaista täydentää opintojaan yliopistossa. Tähän kaikkia tutkintoja varten yhteensä myönnettävä 54 opintorahakuukauden maksimimäärä tarjoaa nykyistä pienemmät mahdollisuudet. 3,5 vuoden AMK-opintojen aikana kulutettujen 32 opintorahakuukauden jälkeen käytettävissä olisi yliopisto-opintoihin enää 22 opintorahakuukautta. Tämä tosin riittäisi esimerkiksi 2-vuotisen maisteriohjelman suorittamiseen, mikäli AMK-tutkinnon suorittanut tulisi maisteriohjelmaan ilman esiopintoja hyväksytyksi.

Ehdotuksen mukaan opintorahaa ei enää myönnettäisi erikseen alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten silloin kun opiskelija on otettu suorittamaan sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa, kuten useimpien yliopistojen opiskelijavalintojen kohdalla tehdään. Tämä yksinkertaistaisi ja selkiyttäisi opintotukijärjestelmää sekä tekisi opintorahan käytöstä nykyistä joustavampaa. Tilanteissa, joissa opiskelija on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa, opintorahakuukausien maksimimäärä vastaisi tämän tutkinnon laskennallista kestoja. Vastaavasti erillisiin maisteriohjelmiin tai ylempiä ammattikorkeakoulututkintoa suorittamaan hyväksytyille opintorahaa voitaisiin maksaa näiden

ohjelman laskennallista kestoja vastaava määrä kuukausia. Useampaa tutkintoa suorittavien opintorahakuukausien määrää rajoittaisi vain 54 tukikuukauden maksimimäärä.

Samalla kun opintotuen myöntämisestä erikseen alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten luovuttaisiin, olisi tarkoituksenmukaista tarkistaa opintotuen ehtona olevia opintojen edistymisvaatimuksia. Nykyisten sääntöjen mukaan opiskelijan pitää yhtä tukikuukautta kohti suorittaa vähintään 5 opintopistettä. Tällä tahdilla ei kuitenkaan tutkinto valmistu opintotukikuukausien maksimimäärän puitteissa. Esimerkiksi 300 opintopisteen tutkintoon voi opintotukea saada nyky sääntöjen mukaan yhteensä 50 kuukauden ajan, kun 5 opintopistettä kuukaudessa suorittamalla tutkinto valmistuu 60 kuukaudessa. On tarkoituksenmukaista säilyttää opintojen etenemisvaatimuksissa joustoa, mutta samalla alhainen opintojen edistymisvaatimus antaa väärän signaalin odotetusta normaalista opintojen etenemistahdistista. Jos tukikuukausien määrää rajataan, on tarkoituksenmukaista kiristää myös opintotuen ehtona olevia opintojen etenemisvaatimuksia. Ehdotuksen mukaan yhtä opintotukikuukautta kohti edellytettäisiin 6 opintopisteen opintoja. Samoin kuin nyky sääntöjen mukaan, tätäkin etenemisvaatimusta voitaisiin tarkastella myös koko opiskeluaikana suoritettujen opintopisteiden keskiarvona tukikuukautta kohti. Samaten nykyisiin vaatimuksiin sisältyvä mahdollisuus tuen maksamisen jatkamiseen silloin, kun opinnot ovat tilapäisesti hidastuneet hyväksyttävästä syystä, voitaisiin säilyttää ennallaan.

Opintotuen tulorajat

Ehdotuksen mukaisesti opintotuen tulorajat pidetään ennallaan. Tulorajojen seuraaminen aiheuttaa vaivaa sekä opiskelijoille että Kelalle. Tulorajat myös vääristävät työntekijöiden kannustimia, aikaansaavat joissakin tilanteissa yli 100 prosentin marginaaliveroasteita ja vaikuttavat opiskelijoiden käyttäytymiseen. Tästä huolimatta tulorajat ehdotetaan pidettäväksi ennallaan kolmesta syystä. Ensinnäkin tulorajojen avulla opintotuki voidaan kohdentaa eniten tukea tarvitseville. Toiseksi opintotuen tarkoituksena on kannustaa päätoimisiin opintoihin. Opintotuen tulorajat tekevät päätoimisesta opiskelusta taloudellisesti kannattavampaa suhteessa sivutoimisiin ansiotyön ohessa suoritettuihin opintoihin. Kolmanneksi tulorajojen poistaminen tai lieventäminen kasvattaisi järjestelmän kustannuksia.

Nykyinen opintotukijärjestelmä

Nykymuotoinen pääasiassa opintorahaan perustuva opintotukijärjestelmä syntyi 1990-luvun alussa. Ennen 1990-lukua opintotuesta pääosa oli valtion takaamaa korkotukilainaa ja suoran opintorahan osuus tuesta oli pieni. Vuonna 1992 aluksi vain korkeakouluopiskelijoita koskenut uudistus kasvatti opintorahan suuruutta 107,64 eurosta 264,06 euroon (Laki korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta 111/1992. Alkuperäisen lakitekstin markkamääräiset summat on tässä muunnettu euroiksi). Samalla korkotukilainat muuttuivat markkinaehtoisiksi lainoiksi, joiden korko sovittiin pankin ja opiskelijan välillä. Valtiontakausta opintolainoissa säilyi, mutta sen suuruus pieneni 302,74 eurosta 202,00 euroon. Vuonna 1994 samat periaatteet otettiin käyttöön myös muilla kuin korkeakouluopiskelijoilla (Opintotukilaki 65/1994).

Opintotuen 1990-luvun alun uudistusten tärkein syy oli Hallituksen esitysten (HE 167/1991 ja HE 226/1993) mukaan pankkien vaatimus markkinaehtoiseen opintolainajärjestelmään siirtymisestä. Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen jälkeen korkosäännöstelystä haluttiin luopua. Yleisen korkotason nousun vuoksi pankit olivat myös haluttomia myöntämään opintolainoja markkinakorkoa alemmalla korolla, vaikka lainoissa oli valtion takaus. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että huomattava osa tukeen tarkoitettuun rahoitukseen on korkojen nousun vuoksi ohjautunut pankeille maksettavaan korkotukeen. Tätä pidettiin hallituksen esityksessä epätarkoituksenmukaisena ja haluttiin ohjata korkotukeen käytettyjä varoja opiskeluaikaiseen rahamuotoiseen tukeen.

Opintolainaan perustuvaa järjestelmää pidettiin myös ongelmallisena, koska järjestelmä ei ole suosinut tehokasta opiskelua ja korkeakouluopintojen kesto oli tämän vuoksi pitkittynyt. Velkaantumisen pelossa opiskelijat olivat pyrkineet välttämään lainanottoa ja olemaan opintojen ohella ansiotyössä. Hallituksen esityksessä todettiin, että erityisen haitallista opintojen edistymiselle on lukukauden aikaisesta laajamittaisesta työssäkäynnistä. Tätä oli opintotukijärjestelmässä pyritty rajoittamaan opiskelukuukausiin liittyvillä tulo rajoilla, mutta tulorajat oli jouduttu asettamaan suhteellisen korkeiksi, koska sivuansiot olivat huomattavalle osalle opiskelijoista toimeentulon kannalta välttämättömiä. (HE 167/1991).

Opintotukijärjestelmän uudistusta varten oli teetetty Eero Kurrin selvitysmiesraportti (Kurri 1990). Selvitysmiesraportissa käsiteltiin myös mahdollisuutta perustaa valtion opintolainarahasto. Raportissa kuitenkin todettiin, että pääomien hankintakustannukset eivät valtion hoitamassa rahastossa olisi merkittävästi pienempiä kuin rahalaitosten hoitamassa varainhankinnassa. Selvitysmies Kurri huomautti myös, että opintolainoitus on rahalaitoksille riskitöntä valtioneuvoston vuoksi ja totesi tämän edistävän opintolainojen korko- ja takaisinmaksuehtojen muotoutumista pankkien muuhun lainanantoon

verrattuna edulliseksi. Raportin mukaan lainanantajan vaihtamisella ei siksi saavutettaisi kokonaistaloudellista etua. Opintolainoihin perustuvassa järjestelmässä valtion tuki opiskelijoille painottuisi opintolainojen subventioon, mikä samalla rajoittaisi mahdollisuuksia opintorahajärjestelmän samanaikaiseen kehittämiseen. Jälkiviisaasti voidaan tosin todeta, että korkotason laskun vuoksi korkosubventioita ei opintolainoihinkaan perustuvassa järjestelmässä olisi montaa vuotta tarvittu. Lyhyet markkinakorot laskivat alle neljän prosentin jo maaliskuussa 1996.

Kurrin selvitysmiesraportissa todettiin, että valtion opintolainarahaston perustaminen ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu, vaan tarkoituksenmukaisempaa on kohdistaa valtion tuki opiskeluaikaan opintorahamuotoisena. Kokonaan opintorahaan perustuvaa järjestelmää selvitysmies ei ehdottanut valtiontaloudellisten rajoitteiden vuoksi. Raportissa todettiin myös, että koulutuksen yksilölle tuottaman taloudellisen hyödyn vuoksi on perusteltua, että osa opintojen rahoituksesta on takaisinmaksettavaa lainaa.

Opintolainauudistus noudatti pääpiirteittäin selvitysmiesraportin suosituksia. Opintorahan osuus kasvoi ja opintolainojen korkotuesta luovuttiin. Opintolainojen korko muuttui markkinaehtoiseksi ja valtioneuvoston suuruus pieneni. Opintolainan ehtoja ei enää säädelty eikä esimerkiksi Ruotsin mallin mukaista kattoa opintolainojen lyhennysten suuruudessa suhteessa ansiotuloihin otettu käyttöön.

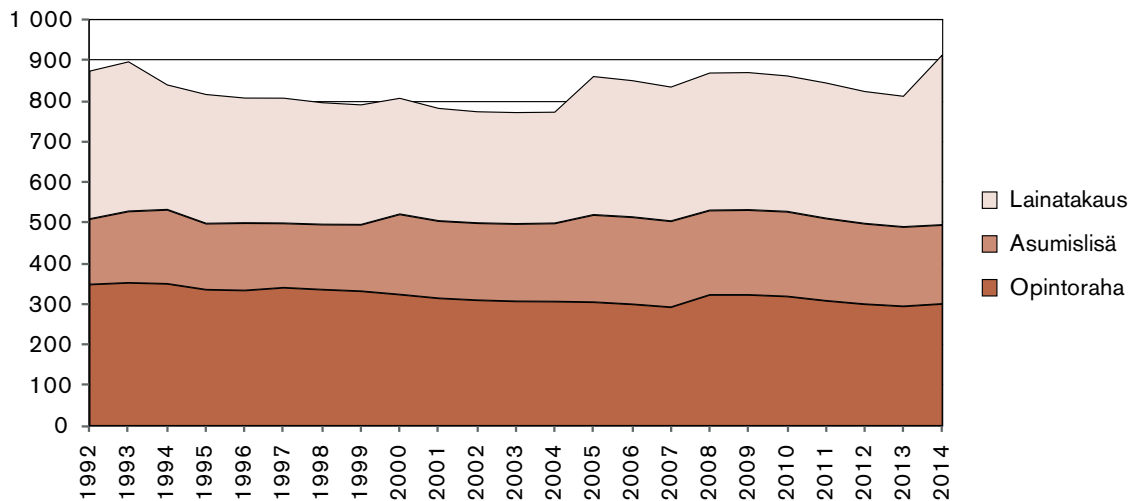
Opintorahajärjestelmän muutokset 1994–2015

Vuoden 1994 opintotukilakia on sen säätämisen jälkeen jouduttu korjaamaan moneen otteeseen. FINLEX-tietokannasta löytyy yhteensä 60 muutosta alkuperäiseen lakitekstiin, useimmat toki suhteellisen pieniä järjestelmän yksityiskohtia koskevia muutoksia ja muiden lakien opintotuki-järjestelmään vaatimia muutoksia. Oleellisimmat muutokset ovat koskeneet opintorahan suuruutta, opintotuen maksimikestoa, opintotuen tulo rajoja, opiskelijoiden asumislisää ja opintolainan takaisinmaksuehtoja.

Opintotuen suuruus sidottiin kansaneläkeindeksiin vasta vuonna 2014. Harkinnanvaraisesti opintorahaa on korotettu vain vuonna 2008. Tästä syystä opintorahan ostovoima on vuoden 1994 jälkeen tasaisesti laskenut. Vuonna 1995 opintorahaa leikattiin pienentämällä sekä opintorahaa että asumislisän korvaustasoa. Asumislisää korotettiin vuonna 2000, jolloin samalla kaikki lapsettomat opiskelijat tulivat opintotuen asumislisän piiriin sekä nostamalla asumislisän vuokrattoa vuonna 2005.

Opintolainan valtioneuvoston suuruutta on korotettu korkeakouluopiskelijoiden osalta vuosina 2005 ja 2014. (Lahtinen 2014) Näiden muutosten vuoksi opintotukijärjestelmä on sekä raha- että lainamuotoista tukea käyttävien osalta muuttunut lainapainotteisemmaksi 1990-luvun alkuun verrattuna. Toisaalta opintolainaa nostavien osuus on pysynyt pienennä. Niiden opiskelijoiden osalta, jotka eivät opintolainaa ole nostaneet (vuonna 2013 noin 60 % tutkinnon suorittaneista) opintotuen ostovoima on elinkustannusten nousun myötä pienentynyt. Yhteenlaskettuna korkeakouluopiskelijoiden keskimääräinen opintoraha ja asumistuki oli lukuvuonna 1992/93 335 euroa, mikä elinkustannusindeksillä vuoden 2014 tasoon muunnettuna vastaisi 528 euroa. Lukuvuonna 2014/15 keskimääräinen opintorahan ja asumislisän summa oli noin 6 % tätä pienempi, 494 euroa¹.

¹ Kirjoittajan oma laskelma perustuen Kelan opintoetuustilastoon 2014/15, Taulukko 46 Keskimääräinen opintotuki lukuvuosina 1992/1993–2014/2015, sekä Tilastokeskuksen Elinkustannusindeksiin 1951:10=100)



Kuvio 1. Opintotuen reaaliarvon kehitys.

Keskimääräisen korkeakouluopiskelijan ostovoima vuoden 2014 rahassa. Aineistolähde: Kelan opintoetuustilasto 2014/15, Taulukko 46 Keskimääräinen opintotuki lukuvuosina 1992/1993–2014/2015, sekä Tilastokeskuksen Elinkustannusindeksi 1951:10=100.

Opintotuen keston muutokset

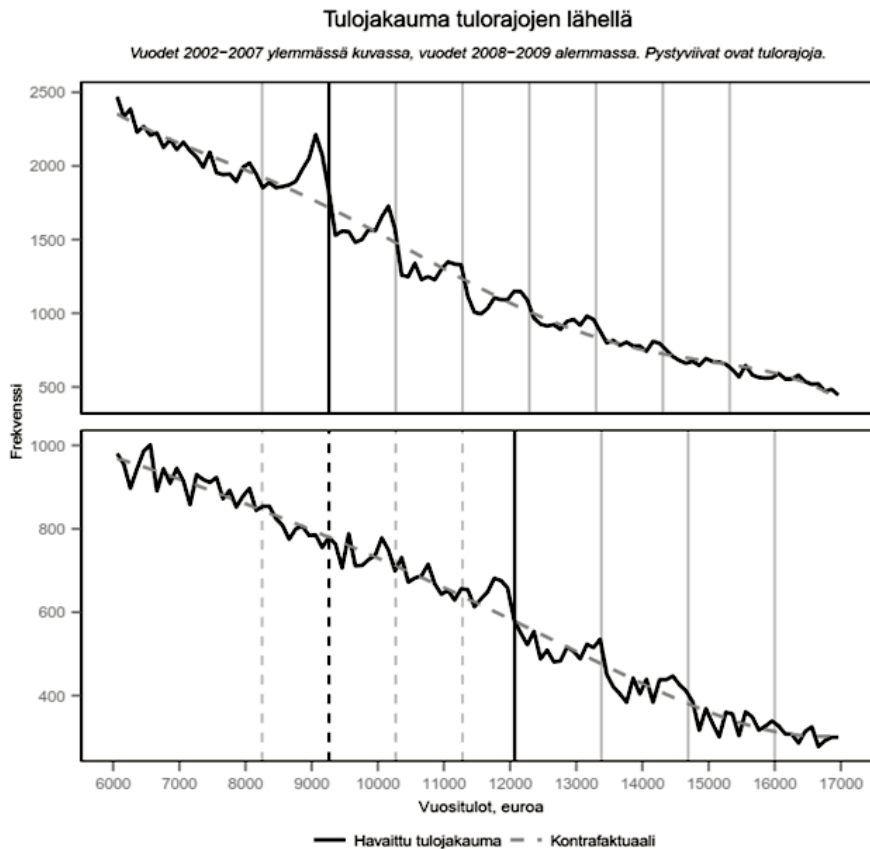
Monilla opintotukijärjestelmän uudistuksilla on pyritty kannustamaan opiskelijoita nopeampaan tutkinnon suorittamiseen. Opintotuen maksimikesto lyhennettiin jo opintorahapainotteiseen järjestelmään siirryttäessä lyhentämällä korkeakouluopiskelijoiden opintotuen maksimikesto 70 kuukauteen ja yhden perustutkinnon suorittamista varten enintään 55 kuukauteen vuonna 1992. Viimeisimmät muutokset toteutettiin vuonna 2011, jolloin opintotukea alettiin myöntää erikseen alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten, ja vuonna 2014, kun opintotuen maksimikesto lyhennettiin tavallisimpien yliopistotutkintojen osalta 55 kuukaudesta 50 kuukauteen samalla kuukausittaista opintorahaa korottaen.

Opintotuen tulorajat

Opintotuen tulorajojen tarkoituksena on ollut kohdistaa opintotuki sitä tarvitsevilla sekä kannustaa täysipäiväiseen opiskeluun ja tavoiteajassa valmistumiseen työtuloilla rahoitetun osa-aikaisen opiskelun sijaan. Opintotuen tulorajoja on muutettu viimeksi vuonna 2008, jolloin tulorajoja korotettiin 30 prosentilla. Nykyisin opintotuen tulorajoja valvotaan jälkikäteen verotettavien vuositulojen perusteella. Opiskelija voi ansaita jokaista tukikuukautta kohti maksimissaan 660 euroa ja jokaista tuetonta kuukautta kohti 1970 euroa. Mikäli opiskelijan tulot ylittävät em. rajat, hän voi peruuttaa tai palauttaa jo myönnetyn opintotuen tai se peritään häneltä jälkikäteen takaisin.

Opintotuen tulorajat aiheuttavat selkeitä kannustinongelmia. Joissakin tapauksessa lisäpalkkatyön tuoma nettotulojen lisäys jää pienemmäksi kuin tulojen kasvusta johtuva opintotuen pieneneminen. Efektiivinen marginaaliveroaste siis ylittää 100 prosenttia. Opiskelijat myös reagoivat näihin taloudellisiin kannustimiin. Opiskelijoiden vuositulojen jakaumassa näkyy selvää kasautumista tulotasoille, jotka ovat juuri opintotuen tulorajojen alapuolella. (Ks. kuvio 2) Tulorajat siis vaikuttavat opiskelijoiden valintoihin. Samoin opiskelijoiden valintoihin vaikuttaa tulorajojen muutos. Esimerkiksi opintotuen tulorajojen nosto vuonna 2008 hävitti opiskelijoiden tulojakaumassa yhdeksän kuukauden

opintotukeen oikeuttaneen tulorajan (9 260 euroa) kohdalla aikaisemmin olleen kasautuman ja lisäsi opiskelijoiden työssäkäyntiä (Paasniemi 2015).



Kuvio 2. Opiskelijoiden tulojakauma ja opintotuen tulorajojen vaikutus

Lähde: Paasniemi, Markus (2015): Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti, VATT muistio 49

Opintotuen tulorajojen aiheuttamien kannustinongelmien vastapainona on kuitenkin syytä arvioida tulorajojen poistamisen vaikutusta opintotukijärjestelmän kustannuksiin ja opintotuen kohdentumiseen. Opintotukea saa vuositulolla alle puolet korkeakouluissa kirjoilla olevista opiskelijoista. Keskeiset syyt tähän ovat työssäkäynnistä johtuva tulorajojen ylitys ja opintojen etenemisen hitaus. Yksityiskohtaisia tilastoja näiden erillisestä vaikutuksesta ei ole olemassa, mutta on selvää että tulorajojen poistaminen kasvattaisi merkittävästi opintotukimenoja ja samalla suuntaisi opintotukea opiskelijoille, joiden palkkatulot ovat keskimääräistä suuremmat.

Opintolainavähennys ja -hyvitys

Periaatteellisesti merkittävä uudistus opintotukijärjestelmään tehtiin vuonna 2005, kun käyttöön otettiin verotuksessa tehtävä opintolainavähennys. Tämä monimutkaisena pidetty ja siksi heikosti kannustavana pidetty järjestelmä korvattiin vuonna 2014 opintolainahyvityksellä. Nykyisin käytössä olevan järjestelmän kautta maksetaan tavoiteajassa valmistuvalle opiskelijalle 40 prosenttia opintolainan omavastuuosuuden ylittävästä määrästä lainahyvityksenä. Käytännössä järjestelmä kasvattaa suoran tuen osuutta opintotuesta; tuki tosin maksetaan vasta jälkikäteen ja vain opintolainaa nostaneille. Samalla pyritään luomaan taloudellisia kannustimia opintolainan nostamiselle opintoja pitkittävän ansiotyön sijaan ja kannustimia tavoiteajassa valmistumiselle.

Opintolainahyvitys on ollut voimassa vasta niin lyhyen aikaa, että sen vaikutuksia lainanotto-käyttämiseen tai opintojen keston ei ole voitu vielä arvioida. Sen sijaan opintolainavähennys otettiin käyttöön jo vuonna 2005 joten sen vaikutus lainanottokäyttämiseen ja valmistumisaikoihin on jo periaatteessa empiirisesti selvitettävissä. Arvioinnin tekemistä tosin vaikeuttaa samanaikaisesti toteutettu tutkinnonuudistus. Erityisesti ennen tutkinnonuudistusta aloitettujen tutkintojen vanhenemisen uhka nopeutti valmistumista siten että yliopistoista valmistuneiden määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 80 prosentilla vuonna 2008². Opintolainavähennyksen vaikutukset ovat tutkinnon uudistuksen vaikutuksiin verrattuna pieniä ja niiden erottaminen samaan aikaan tapahtuneen tutkinnonuudistuksen vaikutuksista on vaikeaa. Ammattikorkeakouluissa, joissa tutkinnon rakenne säilyi ennallaan, ei tutkintojen keskimääräinen suorittamisaika tai määräajassa valmistuneiden osuus opintolainavähennyksen käyttöön oton jälkeen muuttunut. Toisaalta ammattikorkeakouluissa valmistumisaikojen venyminen ei ollut aikaisemminkaan samanlainen ongelma kuin yliopistoissa.

² Tilastokeskus. Oppilaitosten opiskelijat ja tutkinnot. Tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot koulutusalueen, koulutussektorin ja koulutusalan mukaan 2004–2012

Opintotuki: sosiaaliturvaa vai koulutusinvestointien rahoitusinstrumentti

Koulutuksen vaikutus tuloihin ja työllisyyteen

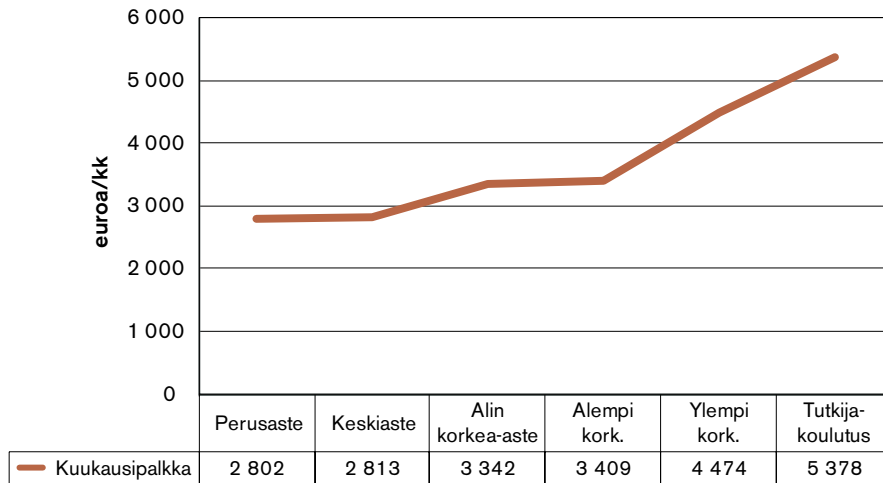
Koulutus on investointi tulevaisuuteen. Opiskelijoiden tulot ovat opiskeluaikana pieniä mutta kasvavat nopeasti valmistumisen jälkeen. Myös työttömyysriski on keskimäärin sitä pienempi mitä pidempi koulutus. Koulutus tuottaa rahassa mitattavien hyötyjen lisäksi myös aineettomia hyötyjä. Enemmän koulutetut elävät pidempään, tekevät vähemmän rikoksia ja joutuvat pienemmällä todennäköisyydellä vankilaan. Enemmän koulutetut ovat keskimäärin terveempiä ja tyytyväisempiä työhönsä ja elämäänsä. Jopa onnellisuutta kuvaavat mittarit ovat korkeampia enemmän koulutetuilla. (Oreopoulos ja Salvanes, 2011)

Tyypillisimmin koulutuksen kannattavuutta arvioitaessa rajoitetaan kuitenkin arvioimaan koulutuksen vaikutusta rahassa mitattaviin suureisiin kuten työllisyyteen ja palkkatason. Koulutus kannattaa, jos koulutuksen tuotot ylittävät koulutuksen kustannukset – kaikkien verojen ja tulonsiirtojen jälkeen. Järjestelmässä, jossa koulutus on opiskelijalle maksutonta, koulutuksen kustannuksiksi lasketaan lähinnä opiskeluaikana menetetyt tulot. Kustannuksia pienentää valtion suora tuki opiskelijoille, Suomessa lähinnä opintoraha ja opintorahan asumislisä. Koulutuksen tuotto taas johtuu palkkatason noususta ja työttömyysriskin pienenemisestä koulutuksen vuoksi. Näistäkin tuotoista pitää luonnollisesti vähentää palkkaverot ja erilaiset tulonsiirrot. Koulutusinvestoinnin takaisinmaksuaika on pitkä, koko työuran mittainen.

Yksinkertaisin tapa arvioida koulutuksen tuottoja on laskea keskipalkat koulutustason mukaan. Kuviossa 3 on raportoitu viimeisimmän käytettävissä olevan Tilastokeskuksen tilaston mukaiset keskipalkat kullakin koulutustasolla. Luvut ovat kuukausittaisia bruttopalkkoja ja koskevat kokoaikatyötä tekeviä palkansaajia. Luvusta puuttuvat siis yrittäjien ansiot ja esimerkiksi palkansaajien pääomatulot. Mukana luvussa ovat kaikenikäiset, sekä miehet että naiset ja sekä yksityisellä että julkisella sektorilla työskentelevät.

Kuten kuviosta näkyy, Suomessa koulutustasojen väliset palkkaerot ovat melko suuria. Toisen asteen tutkinnon (esim. ammatillinen koulutus) suorittaneiden kuukausipalkat eivät ole keskimäärin paljonkaan pelkän kansa- tai peruskoulun varassa olevia suurempia. Alempi korkeakoulututkinto kasvattaa palkkoja noin 600 eurolla kuukaudessa toisen asteen tutkinnon suorittaneisiin verrattuna. Alempiin korkeakoulututkintoihin lasketaan vanhat kandiditutkinnot ja esimerkiksi ammattikorkeakoulututkinnot. Koska ammattikorkeakouluja on ollut vasta 1990-luvulta lähtien, ovat ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet jonkin verran muita ryhmiä nuorempia, mikä osaltaan selittää suhteellisen pientä palkkaeroa toisen asteen tutkinnon suorittaneisiin verrattuna.

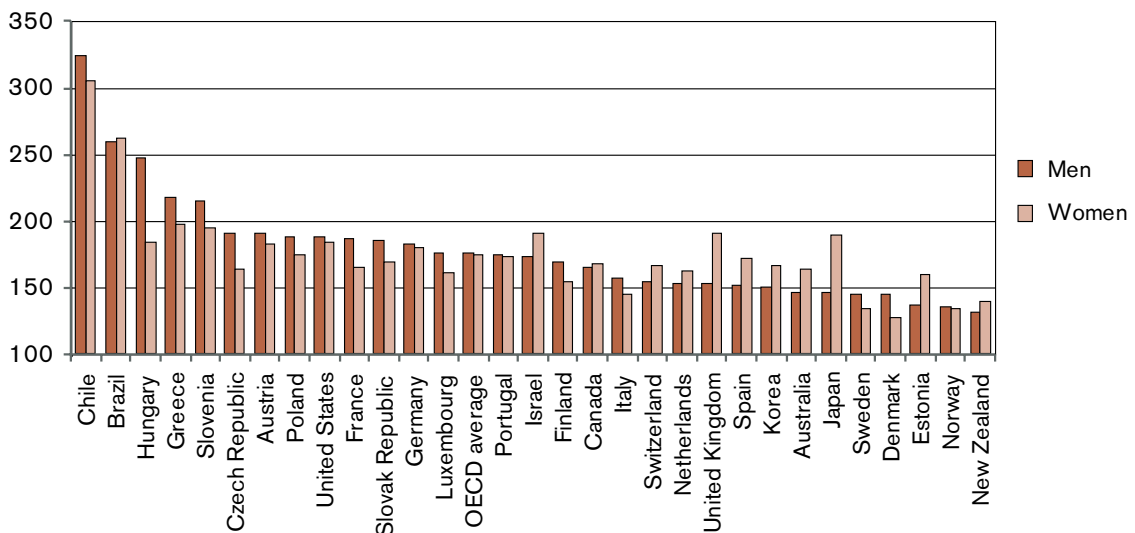
Palkkaerot ovat merkittävästi suurempia, kun verrataan ylemmän korkeakoulututkinnon (maisteri) tai tutkijakoulutuksen (liseniaatti tai tohtori) suorittaneiden palkkoja muihin koulutustasoihin. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet ansaitsivat vuonna 2013 keskimäärin reilut tuhat euroa enemmän kuussa kuin alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet. Vastaavasti liseniaattien tai tohtorien kuukausipalkat olivat vuonna 2013 keskimäärin noin tuhat euroa suurempia kuin maisteritutkinnon suorittaneiden palkat.



Kuvio 3. Kokoikäisten palkansaajien kokonaisansiot koulutusasteen mukaan vuonna 2013

Lähde: Tilastokeskus, Palkkarakennetilasto

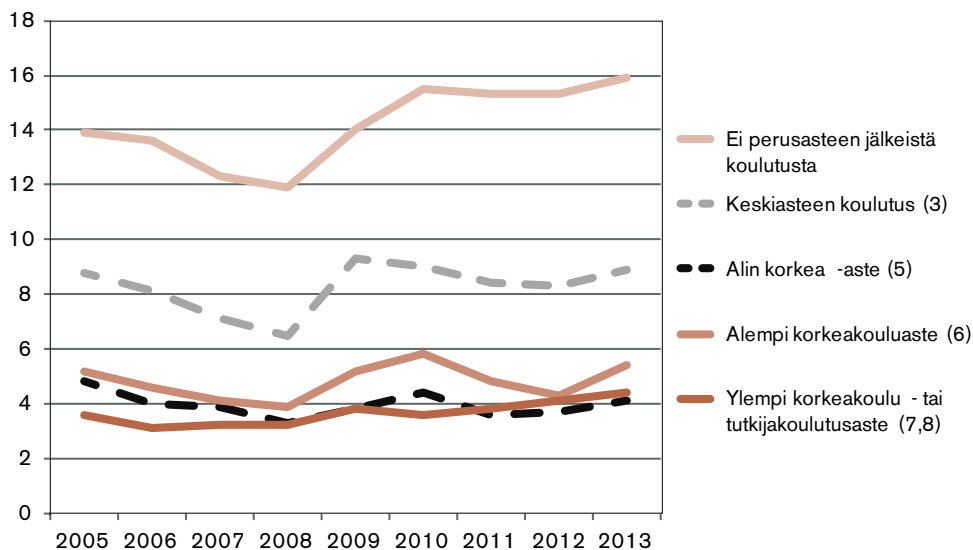
Koulutustasojen väliset palkkaerot eivät ole Suomessa mitenkään poikkeuksellisia. Esimerkiksi korkea-asteen (yliopisto tai ammattikorkeakoulu) ja keskiasteen tutkinnon suorittaneiden välinen palkkaero on Suomessa lähellä OECD maiden keskiarvoa (Kuvio 4). Verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin koulutukseen liittyvät palkkaerot ovat huomattavan suuria. (OECD Employment Outlook 2015 s. 67).



Kuvio 4. Korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden tulot suhteessa keskiasteen koulutuksen suorittaneiden tuloihin (=100) eri OECD-maissa. Lähde: OECD Education at a Glance 2014, taulu A6.1

Palkkaerojen lisäksi erot työttömyysasteessa koulutustasojen välillä ovat suuria. Kuviossa 5 on raportoitu Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen perusteella laskettu työttömyys-

aste eri koulutustasoilla vuosina 2005–2013. Työvoimatutkimuksen mukaan keskiasteen tutkinnon suorittaneiden työttömyysaste oli vuonna 2013 noin kaksinkertainen yliopistotutkinnon suorittaneisiin verrattuna. Pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden työttömyysaste taas oli noin kaksinkertainen keskiasteen tutkinnon suorittaneiden työttömyysasteeseen verrattuna. Yliopistokoulutuksen suorittaneiden työttömyysaste on noussut vajaalla prosenttiyksiköllä vuoteen 2010 verrattuna ja noin 1,5 prosenttiyksiköllä pienimpään vuoden 2006 tasoon verrattuna. Tästä huolimatta yliopistokoulutus näyttää suojaavan tehokkaasti työttömyysriskiä vastaan. Esimerkiksi vuoden 2009 finanssikriisin jälkeinen työttömyyden kasvu näkyi lähinnä keskiasteen ja perusasteen tutkinnon suorittaneiden työttömyyden kasvuna, Yliopistokoulutuksen suorittaneiden työttömyys kasvoi vuonna 2009 vain 0,6 prosenttiyksikköä.



Kuvio 5. Työttömyysaste koulutuksen mukaan. Lähde: Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu] Liitetaulukko 25. Työttömyysasteet koulutusasteen mukaan vuosina 2005–2013, 15–74-vuotiaat

Kuvioissa 3 ja 4 esitetyt tulot ovat bruttopalkkojen keskiarvoja kaikenikäisille palkansaajille. Jos koulutuksen tuottoa halutaan arvioida ottaen huomioon palkkaerojen lisäksi myös työttömyysriski, verotus ja tulonsiirrot sekä se, että ammatillisen koulutuksen suorittaneet valmistuvat selvästi korkeakouluopiskelijoita nuorempina, tarvitaan yksityiskohtaisempaa aineistoa koko työuran aikaisista tuloista sekä opiskeluaikana menetetyistä tuloista. Tällaisia laskelmia on suomalaisellakin aineistolla tehty (Hämäläinen ja Uusitalo 2003; Koerselman ja Uusitalo 2014). Viimeisimmän tällaisen laskelman mukaan korkeakoulutetut miehet ansaitsevat työuransa aikana nettona verojen ja tulonsiirtojen jälkeen 550 000 euroa enemmän kuin keskiasteen tutkinnon suorittaneet miehet ja korkeakoulututkinnon suorittaneet naiset 390 000 euroa enemmän kuin keskiasteen tutkinnon suorittaneet naiset. Laskelma perustuu 16–64-vuoden ikäisten suomalaisten käytettävissä oleviin vuosituloihin. Myös opiskelijoiden opiskeluaikaiset tulot on tässä laskelmassa otettu huomioon. Korkeakouluopiskelijoiden keskimääräiset vuositulot ovat keskiasteen tutkinnon suorittaneita pienempiä noin 25 vuoden ikään asti, mutta kasvavat sen jälkeen nopeasti näitä suuremmiksi. Suurimmillaan vuositulojen ero – korkeakoulututkinnon suorittaneiden eduksi – on noin 50 vuoden iässä.³

³ Laskelmassa on lukuisia yksityiskohtia, jotka liittyvät elinkaaritulojen mittaamiseen aineistolla joka kattaa vain 20 vuotta sekä näiden tulojen nykyarvon laskentaan. Yksityiskohtat löytyvät raportista, joka on saatavilla osoitteessa <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2014.04.011> ja työpaperiversiona osoitteesta <http://ftp.iza.org/dp7752.pdf>

Miksi tarvitaan opintotukea?

Palkkatason ja työttömyysriskin vertailu eri koulutustasojen välillä osoittaa, että korkeakoulutus on opiskelijalle keskimäärin erinomainen investointi. Tästä huolimatta korkeakouluopintojen rahallinen tuki voi olla perusteltua.

Tavallisimmat perustelut koulutuksen taloudelliselle tukemiselle liittyvät koulutuksen ulkoisvaikutuksiin eli sellaisiin vaikutuksiin, joista hyöttyy opiskelijan lisäksi myös muu yhteiskunta sekä koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoon erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden kesken. Mahdollisuuksien tasa-arvoa ja opintotukijärjestelmän vaikutusta siihen tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa. Sitä ennen muutama kommentti liittyen ulkoisvaikutuksiin ja edellä esitettyihin investointilaskelmiin.

Ensinnäkin koulutustasojen välisten palkka- ja työllisyyserojen olemassaolo ei toki osoita, että nämä erot johtuisivat koulutuksesta. Yliopistokoulutukseen ei valikoidu satunnainen osa kaikista nuorista vaan eri koulutustasoille päätyneiden välillä on monenlaisia muitakin eroja, jotka voivat vaikuttaa palkka- ja tuloeroihin. Tämä on oleellinen kysymys silloin, kun pitäisi päättää esimerkiksi koulutuspaikkojen määrästä. Jos koulutuksella ei olisi aitoa vaikutusta koulutettujen osaamiseen, tuottavuuteen ja työllistymismahdollisuuksiin, olisi koulutuspaikkojen lisääminen hukkainvestointi. Sen sijaan silloin, kun kysymys on opiskelijoiden rahallisen tuen oikeudenmukaisuudesta, ei ole varsinaisesti merkitystä, johtuvatko tuloerot koulutuksesta vai jostain koulutuksen kanssa korreloitu-neesta muusta tekijästä.

Toiseksi koulutus tuottaa hyötyä muillekin kuin opiskelijalle itselleen. Empiiristen tutkimusten mukaan koulutus lisää innovaatioita ja kiihdyttää talouskasvua sekä jopa parantaa demokraattisten instituutioiden toimintaa (Esim. Krueger & Lindahl, 2001 tai de la Fuente & Doménech, 2006). Taloustieteessä tällaisia vaikutuksia kutsutaan ulkoisvaikutuksiksi. Opiskelijan koulutusinvestoinneista hyöttyy opiskelijan lisäksi siis muukin yhteiskunta. Jo pelkästään korkeakoulutettujen suuremmat palkkatulot kasvattavat julkisen sektorin verotulokertymää niin että korkeakoulutetut maksavat koulutuksensa kustannukset takaisin veroina koulutuksen jälkeisistä tuloistaan. OECD laskee näiden verotulokertymien ja koulutuksen kustannusten avulla koulutuksen yhteiskunnallisia tuottoasteita, jotka tyypillisesti ovat samaa suuruusluokkaa kuin koulutuksen yksityiset tuotot (Esim. OECD Education at a Glance 2014).

Tämäkin laskelma liittyy kuitenkin pikemminkin koulutusjärjestelmän laajentamisen tai supistamisen kannattavuuteen kuin tulonjakokysymykseen siitä, kenen pitäisi maksaa koulutuksen kustannukset silloin, kun koulutuksesta on opiskelijalle itselleen merkittävää taloudellista hyötyä. Suomessa korkeakoulutuksesta on jatkuvaa ylikysyntää. Lähes kaikilla aloilla korkeakoulupaikkojen hakijoita on paljon enemmän kuin aloituspaikkoja. Korkeakoulujen opiskelijoiden ja tutkintojen määriä ja sitä kautta koulutuksen positiivisia ulkoisvaikutuksia rajoittaa siksi lähinnä aloituspaikkojen määrä, ei opintojen taloudellinen kannattavuus opiskelijalle. Opintotuen heikennykset tai parannukset eivät tästä syystä myöskään vaikuta suoraan suoritettujen tutkintojen määrään muuten kuin mahdollisesti vaikuttaessaan koulutuksen keskeyttävien määrään.

Kolmanneksi kaikki yllä esitetyt laskelmat koskevat keskimääräisiä palkkoja tai keskimääräistä työttömyysriskiä eri koulutustasoilla. Koulutusalojen välillä on suuria eroja palkkatasossa ja työllistymismahdollisuuksissa. Vuoden 2014 palkkarakennetilaston mukaan lääkäreiden keskimääräiset kuukausiansiot (7 200 euroa/kk) ovat yli kaksinkertaisia peruskoulun alaluokkien tai lastentarhan opettajien keskimääräisiin kuukausiansioihin (3 100 euroa/kk) verrattuna. Eri alojen työttömyysasteissa on vielä suurempia eroja.

Opintotukijärjestelmän suunnittelun kannalta tämä on ongelmallista. Eri aloille voisi hyvinkin sopia erilainen opintotukijärjestelmä. Alojen välisiä eroja työmarkkinatilanteessa ja palkkatasossa on kuitenkin vaikea ottaa opintotukijärjestelmässä huomioon. Jos eri alojen opintoja halutaan tukea tavalla joka heijastaa tutkintojen työmarkkina-arvon tai koulutuksen kustannusten eroja, olisikin tämä helpompi tehdä alakohtaisesti eriytetyn lukukausimaksujärjestelmän avulla.

Neljänneksi opintotukea voidaan perustella samalla tavalla kuin muutakin universaalia sosiaaliturvaa. Universaaleihin etuuksiin perustuvassa järjestelmässä sosiaalietuuksia kuten lapsilisää tai opintotukea maksetaan kaikille. Vastaavasti kaikki osallistuvat järjestelmän kustannusten rahoittamiseen verotuksen kautta. Jos sosiaalietuudet ovat tiukasti tulosi-donnaisia, voi hyvätuloisten halukkuus järjestelmän kustantamiseen olla heikompi.

Lopuksi todettakoon vielä, että muiden tulossirtojen tapaan opintorahakin luonnol-lisesti vaikuttaa tulonjakoon. Opiskelijat ovat opiskeluaikana keskimäärin pienituloisia, joten opintoraha pienentää tuloeroja, kun tuloja mitataan vuosituloilla. Koko elinkaaren yli tarkasteltuna korkeakouluopiskelijat taas ovat keskimääräistä suurituloisempia, joten elinkaaritulojen eroja opintoraha kasvattaa. Tavallisimpien koko väestön tasolla tuloerojen mittaamiseen käytettyjen indikaattorien avulla mitattuna vaikutus ei tosin ole kovin suuri. Esimerkiksi opintorahan tuplaaminen pienentäisi vuositulojen ginikerrointa 0,2 prosentti-yksikköä ja kasvattaisi elinkaaritulojen ginikerrointa 0,03 prosenttiyksikköä.⁴

⁴ Vuositulojen ginikerrointa koskeva laskelma on tehty lisäämällä Tilastokeskuksen vuodet 1988–2010 kattavassa paneeliaineistossa kullekin opiskelijalle 330 euroa per käytetty opintotukikuukausi. Vastaavasti elinkaaritulojen ginikerrointa koskeva laskelma on tehty lisäämällä kunkin korkeakoulututkinnon suorittaneen elinkaarituloja 55 x 330 eurolla. Laskelman teki Kristian Koerselman Koulutuksen tutkimuslaitoksesta. Laskelmassa on jouduttu tekemään suhteellisen karkeita oletuksia. Tarkoitus on lähinnä kuvata vaikutusten suuruusluokkaa ja dokumentoida opintorahan eri suuntainen vaikutus vuositulojen ja elinkaaritulojen eriarvoisuuteen.

Opintotukijärjestelmän vaikutus koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoon

Yleinen huoli opintotuen lainapainotteisuuden kasvattamisessa on, että korkeakouluopintoihin hakeutuminen saattaisi muuttua entistä enemmän riippuvaiseksi vanhempien mahdollisuuksista tukea opiskelijoita rahallisesti. Tämä vähentäisi mahdollisuuksien tasa-arvoa erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden välillä.

Opintoihin hakeutumista miettivät vertaavat keskenään opintojen kustannuksia ja odotettuja hyötyjä ja tekevät tämän perusteella päätöksiä opintoihin hakeutumisesta. Odotettujen tuottojen ja kustannusten vertailuun ei perhetausta välttämättä suoraan vaikuta. Opintojen kustannukset pitää kuitenkin maksaa vuosia aikaisemmin kuin opiskelu alkaa parantaa työllistymismahdollisuuksia ja palkkatasoa. Koulutusinvestointi pitää siis jollain tavalla rahoittaa.

Jos omaa osaamistaan ei voi pantata lainan vakuudeksi voi pienituloisemmista perheistä tulevilla olla vaikeuksia saada opintojen rahoittamiseen lainaa, vaikka opiskelu olisi näillekin opiskelijoille kannattava investointi ja vaikka nämä opiskelijat olisivat halukkaita investoimaan omaan koulutukseensa. Luoton saantiin liittyvät rajoitteet voivat estää opintoihin hakeutumisen. Tämän ongelman ratkaisee kuitenkin jo valtion takaama opintolainajärjestelmä, jonka ansiosta opintojen rahoittaminen on mahdollista myös ilman vanhempien rahallista tukea.

Olisi silti liian suoraviivaista todeta, että valtion takauksen vuoksi opintotuen lainapainotteisuudella ei olisi vaikutusta erilaisista taustoista tulevien opiskelijoiden mahdollisuuksiin hankkia korkeakoulu-tutkinto. Opiskelijoiden tausta voi vaikuttaa opiskelijoiden riskinottohalukkuuteen ja riskinotto-kykyyn. Pelko velkaantumisesta opiskeluaikana voi olla suurempi pienituloisista perheistä tulevilla opiskelijoilla, jotka eivät voi luottaa vanhempien mahdollisuuteen tai halukkuuteen tukea opiskelijoita taloudellisesti siinä tapauksessa, että opinnot jäävät kesken tai opintojen menestyksellisen suorittamisen jälkeenkin työllistyminen ei onnistu. Opintotukijärjestelmän lainapainotteisuuden vaikutus opiskelijoiden valikoitumiseen on empiirinen kysymys, jota ei pelkästään teoreettisilla argumenteilla voi ratkaista.

Erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden opintolainan käyttö

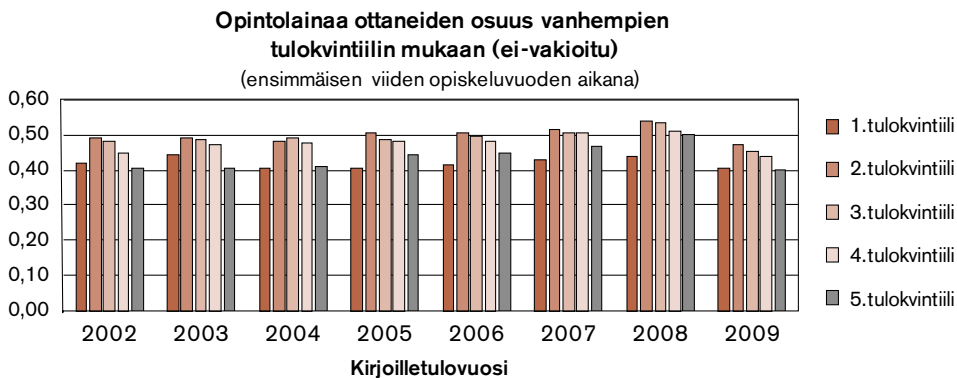
Opintotuen lainapainotteisuuden vaikutusta erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden korkeaan asteen opintoihin hakeutumiseen voidaan arvioida usealla toisiaan täydentävällä tavalla. Yksinkertaisin tapa on opiskelijoille tehtävä kysely, jossa selvitetään opintolainan käytön

eroja erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden välillä. Esimerkiksi Opiskelijatutkimuksessa (2014) kysytään, kuinka paljon opiskelijat ovat ottaneet lukuvuoden aikana opintolainaa (kysymys 3.6) sekä opiskelijoiden vanhempien koulutustasoa. Tämän tutkimuksen perusteella 18,3 prosenttia aktiivisesti opiskelevista (n=3010) vastasi nostaneensa lukuvuoden aikana opintolainaa. Opintolainaa nostaneiden osuus oli hieman keskimääräistä suurempi (19,2 %) niiden opiskelijoiden keskuudessa, joiden vanhemmista ainakin toisella oli korkeakoulututkinto, mutta ero vanhempien koulutuksen perusteella muodostettujen ryhmien välillä ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Opintoalan kontrollointi ei myöskään ryhmien välisen eron suuruutta tai sen tilastollista merkitsevyyttä juuri muuttanut.

Samanlainen analyysi voidaan tehdä oleellisesti suuremmalla aineistolla käyttäen Tilastokeskuksen rekisteriaineistoja. Tilastokeskuksen aineistoista voidaan poimia kaikki korkeakouluopiskelijat ja laskea näistä osuuksia, joilla on tilastokeskuksen rekisterien mukaan opintolainaa tai verrata lainojen suuruutta eri opiskelijaryhmissä. Kullekin opiskelijalle voidaan myös etsiä vanhemmat ja selvittää tutkintorekisterin perusteella vanhempien koulutus ja verotustietojen perusteella vanhempien tulot.⁵

Alla olevaan kuvioon 6a on koottu tiedot vuosina 2002–2009 korkeakouluopintonsa aloittaneiden lainankäytöstä viiden ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. Osuudet on raportoitu opiskelijan vanhempien yhteenlaskettujen, opiskelijan opintojen aloitusvuotta koskevien, tulojen perusteella muodostettujen tuloviidennesten mukaan vertaamalla opiskelijan vanhempien tuloja kaikkien sellaisten henkilöiden tulojakaumaan, joilla on 20–24-vuotiaita lapsia.

Kuvion 6a mukaan opintolainaa käyttäneiden osuus on pienin ensimmäisessä (pienituloisimmassa) ja viidennessä (suurituloisimmassa) viidenneksessä. Keskituloisista perheistä tulevat opiskelijat käyttävät tämän vertailun mukaan opintolainaa useammin kuin pienituloisimmista tai suurituloisimmista perheistä tulevat opiskelijat. Tulos olisi samanlainen, jos opintolainaa nostaneitten osuuden sijaan verrattaisiin keskimääräistä opintolainan suuruutta.

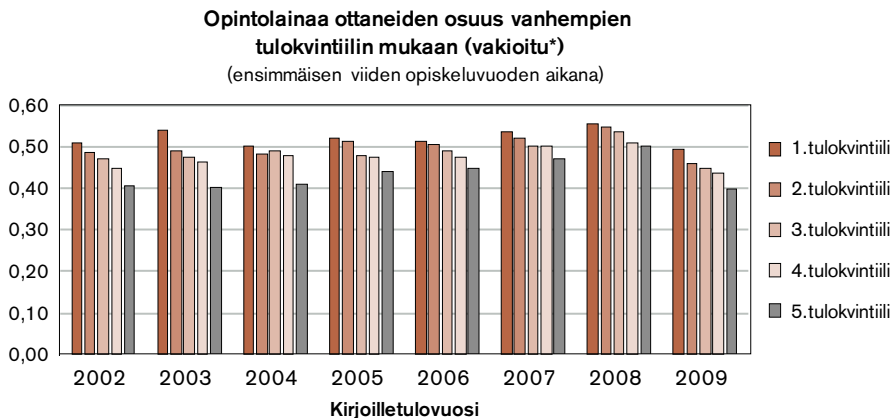


Kuvio 6a. Opintolainan käyttö perheen tulojen mukaan

Kuvion 6a tulos selittyy osittain erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden ikäerolla. Pienituloisimmista perheistä tulevat opiskelijat ovat opintoja aloittaessaan keskimääräistä vanhempia. Kun kontrolloidaan opiskelijan ikä, sukupuoli ja koulutusala, selviää, että opintolainan käyttö on negatiivisesti korreloitunut opiskelijan vanhempien tulojen kanssa (Kuvio 6b). Nämä tekijät kontrolloituna pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvista

⁵ Tässä luvussa raportoidut Tilastokeskuksen aineistoihin perustuvat laskelmat on tehnyt Tilastokeskuksessa Hannu Karhunen osana laajempaa Jyväskylän yliopiston kauppar korkeakoulun tutkimusprojektia "Human Capital and Innovations". Laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen koko väestöä koskevista rekistereistä muodostettuihin tutkimusaineistoihin.

perheistä tulevista opiskelijoista opintolainaa käyttää noin 50 prosenttia, kun tämä osuus suurituloisimpaan viidennekseen kuuluvista perheistä tulevien opiskelijoiden joukossa on noin 40 prosenttia.

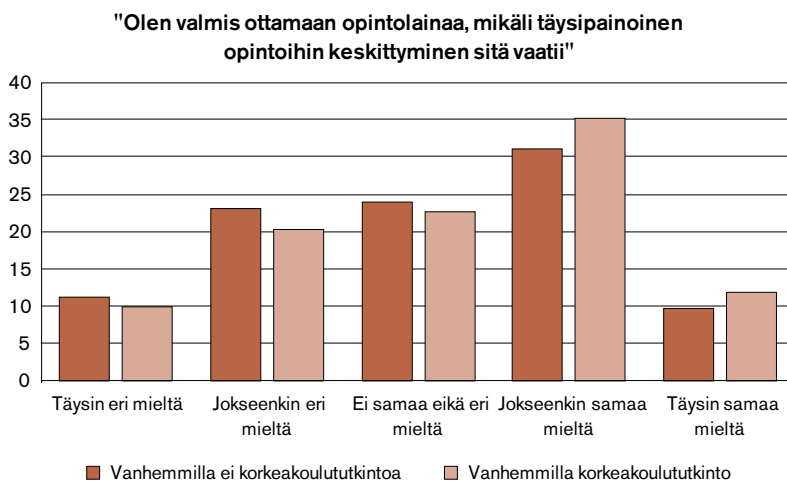


*Vakioitu sukupuoli, ikä kirjoilletulovuonna ja koulutusala 2-numerotasolla (referenssiryhmänä 5. tulokvintiili)

Kuvio 6b. Opintolainan käyttö perheen tulojen mukaan muut taustatekijät kontrolloituna

Vertaamalla opintolainan käytön yleisyyttä eri ryhmissä koko väestöä koskevien rekisteriaineistojen avulla ei voida selvittää syitä opintolainan käyttöön. Luonteva arvaus on, että opintolainaa käyttävät vähemmän ne, jotka saavat vanhemmiltaan taloudellista tukea. Toisaalta aineisto ei tue väitettä, jonka mukaan pienituloisista perheistä tulevat opiskelijat eivät uskaltaisi opintolainaa nostaa, ja siksi opintotuen lainapainotteisuuden kasvu sulki pienituloisten perheiden lapset korkeakouluopintojen ulkopuolelle.

Tällaiseen vertailuun liittyy kuitenkin ainakin yksi merkittävä ongelma. Vertailu koskee vain korkeakouluopiskelijoita, ja siitä puuttuvat ne jotka ovat jääneet korkea-asteen opintojen ulkopuolelle. Ongelma ratkeaa osittain tekemällä kysely opintolainan ottohalukkuudesta opiskelijoille, jotka eivät vielä ole aloittaneet korkea-asteen opintoja. Esimerkiksi vuoden 2012 abiturienteille tekemässämme kyselyssä (Kerr, Pekkarinen, Sarvimäki ja Uusitalo 2015) kysyimme myös lukiolaisten jatko-opintojen rahoitukseen liittyviä suunnitelmia. Tämän kyselyn mukaan 40–50 prosenttia opiskelijoista ilmoitti olevansa valmis ottamaan opintolainaa opintojen rahoittamiseen. Opiskelijoista, joiden vanhemmista ainakin toisella oli korkeakoulututkinto, tämä osuus oli hieman suurempi, mutta lainanottoa suunnittelevien osuudessa ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa vanhempien koulutustaustan mukaan.



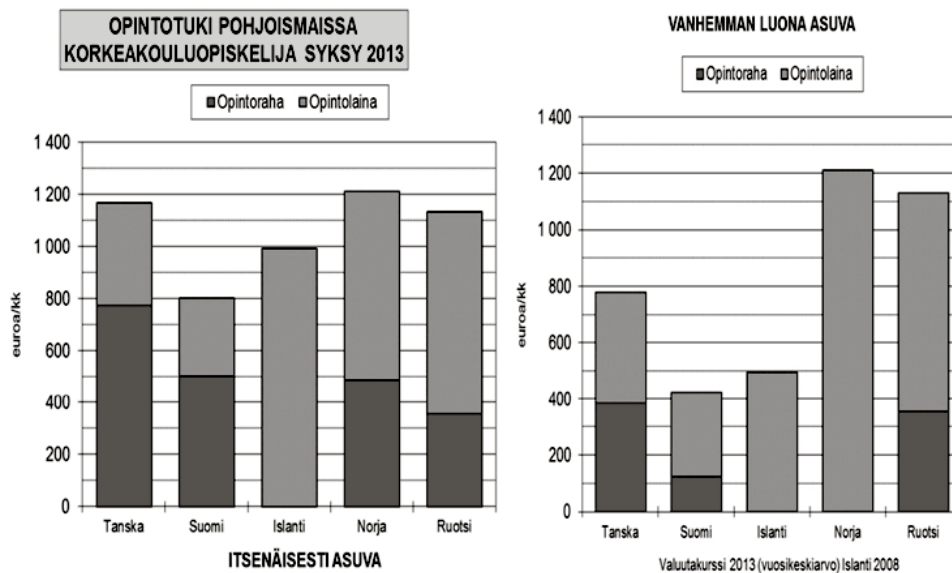
Kuvio 7. Abiturienttien opintolainan käyttöä koskevat suunnitelmat perhetaustan mukaan

Ennen opintojen aloittamista tehtävä kysely ratkaisee jo vastaajien valikoitumisesta johtuvan ongelman, koska kyselyssä on mukana sekä opiskelijoita, jotka eivät suunnittele hakeutuvansa korkeakoulutukseen että opiskelijoita, jotka aikovat hakea korkeakoulutukseen. Tällaisellakaan kyselyllä ei silti voi täysin kontrolloida opintolainan tarvetta, joka voi riippua vanhempien tulotasosta. Lisäksi ei ole selvää, miten vakavasti lukion kolmasluokkalaiset ovat ehtineet pohtia korkeakouluopintojen rahoitusta.

Opintolainan käyttö ja koulutukseen valikoituminen Pohjoismaissa

Opintotuen lainapainotteisuuden vaikutusta erilaisista perheistä tulevien hakeutumiseen korkea-asteen koulutukseen voidaan myös arvioida vertaamalla vanhempien koulutustaan vaikutusta opintoihin hakeutumiseen maissa, joissa opintotuki on pääasiassa opintolainaa, vanhempien koulutustaan vaikutukseen maissa, joissa valtaosa opintotuesta on opintorahaa. Suomalaisen järjestelmän kannalta mielenkiintoisinta on verrata Suomen tilannetta muihin Pohjoismaihin. Nämä maat ovat esimerkiksi tuloerojen suhteen samankaltaisia ja kaikissa Pohjoismaissa korkea-asteen opintojen suorat kustannukset ovat pieniä. Esimerkiksi missään Pohjoismaassa korkeakouluissa ei ole lukukausimaksuja.

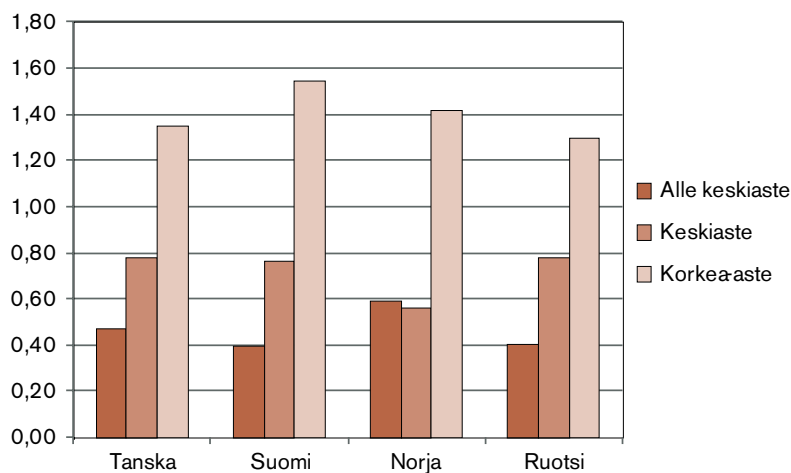
Kelan yhdessä Pohjoismaisten yhteistyökumppaneidensa kanssa tekemän Pohjoismaisen opintotukivertailun (Lahtinen 2014) mukaan Suomessa ja Tanskassa opintotuki on pääasiassa suoraa rahallista tukea, kun taas Norjassa ja Ruotsissa tuesta selvästi suurempi osa on opintolainaa (josta Norjassa voi saada valmistuessaan merkittävän osan anteeksi). Islannissa opintotuki on kokonaisuudessaan opintolainaa. Saman Kelan tutkimuksen mukaan myös opintolainan käytössä on merkittäviä eroja. Suomessa ja Tanskassa vain noin 40 % opintotuen saajista nostaa opintolainaa, kun Ruotsissa osuus on yli 70 % ja Norjassa ja Islannissa lähes 100 %.



Kuvio 8. Opintotuki Pohjoismaissa.

Lähde: Lahtinen (2014)

Vanhempien taustan vaikutusta korkea-asteen opintoihin hakeutumiseen voidaan luotettavimmin verrata OECD:n tilastojen avulla. OECD Education at a Glance (2014) raportoi erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden osuuden kaikista opiskelijoista ja vertaa tätä erilaisten perheiden osuuteen koko samanikäisessä populaatiossa. Kaikissa OECD-maissa korkeakoulutettujen vanhempien lapset ovat yliedustettuna opiskelijoiden joukossa ja vastaavasti vähemmän kuin keskiasteen tutkinnon suorittaneiden vanhempien lapset aliedustettuna opiskelijoiden joukossa. Pohjoismaisessa vertailussa kuitenkin näyttää siltä korkeakoulutettujen vanhempien lasten yliedustus ja alle keskiasteen koulutettujen vanhempien lasten aliedustus on voimakkaampi Suomessa kuin esimerkiksi Norjassa tai Ruotsissa. Opintolainaan perustuva opintotukijärjestelmä ei siis ole ainakaan vähentänyt koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa Norjassa ja Ruotsissa Suomeen ja Tanskaan verrattuna.



Kuvio 9. Perhetaustan vaikutus korkeakouluopintoihin hakeutumiseen Pohjoismaissa

Kuviossa pylväät kuvaavat kunkin koulutusryhmän osuutta korkea-asteen opiskelijoiden vanhemmista suhteessa samojen koulutusryhmien osuuteen kaikkien 20–34-vuotiaiden vanhemmista. Alle ykkösen olevat suhdeluvut tarkoittavat, että ko. koulutusryhmä on opiskelijoiden vanhempien joukossa aliedustettuna ja yli ykkösen suuret suhdeluvut vastaavasti että ko. koulutusryhmä on väestöosuuteensa verrattuna yliedustettuna opiskelijoiden vanhempien joukossa. Laskelmissa käytetyn aineiston lähde: OECD Education at a Glance 2014. Table A4.1a. Participation of 20–34-year-olds in tertiary education, by gender and parents' educational attainment (2012). Tiedot riviltä sukupuoli yhteensä.

Perhetaustan vaikutuksen muutos opintotukireformin jälkeen

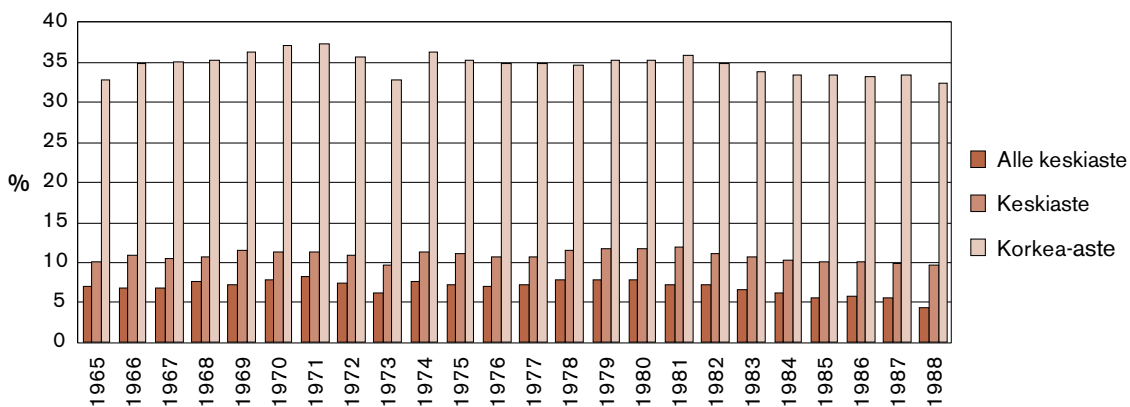
Yksi mahdollisuus arvioida opintotukijärjestelmän vaikutusta mahdollisuuksien tasa-arvoon on myös tutkia mitä tapahtuu kun opintotukijärjestelmä muuttuu. Suomessa merkittävin muutos liittyy nykyisen opintorahapainotteisen tukijärjestelmän syntyyn 1990-luvun alussa. Vielä 1990-luvun alussa suomalaisesta opintotuesta noin kolme neljäsosaa oli opintolainaa. Lainan osuus pieneni uudistuksen jälkeen noin yhteen kolmasosaan. Jos lainapainotteinen opintotukijärjestelmä lisää koulutuksen periytyvyyttä ja vähentää mahdollisuuksien tasa-arvoa, pitäisi koulutuksen periytyvyyden vähentyä 1990-luvun opintotuki uudistuksen jälkeen.

Koulutuksen periytymisen muutoksia on Suomessa tutkittu pitkään koulutussosiologian piirissä. Tuoreimmassa artikkelissaan Osmo Kivinen, Juha Hedman ja Päivi Kaipai-

nen (2012) selvittävät koulutuksen periytymistä vertaamalla vanhempien koulutustasoltaan erilaisista perheistä tulevien lasten todennäköisyyttä olla korkeakouluopiskelijoina 20–24-vuoden iässä eri vuosina syntyneiden lasten kohorteissa. Tutkijoiden mukaan erot akateemisista ja ei-akateemisista kodeista tulevien mahdollisuuksissa päätyä yliopisto-opiskelijaksi ovat selvästi kaventuneet vuosien 1970 ja 2010 välillä.

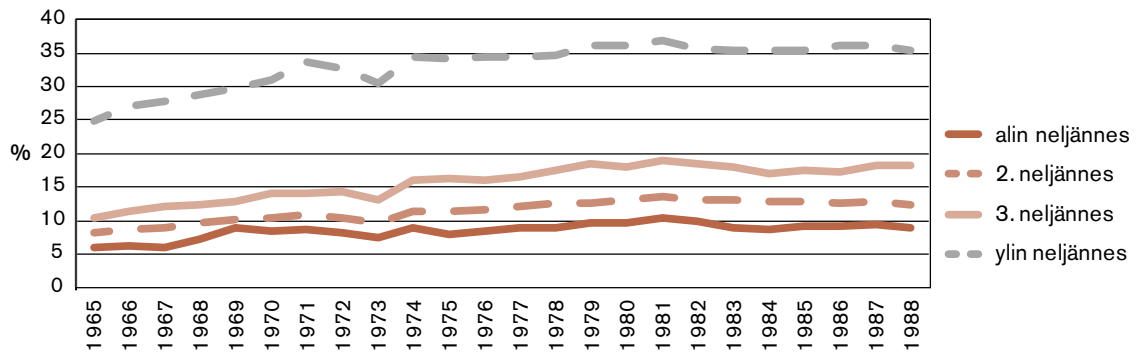
Kuvioon 10 on laskettu Tilastokeskuksen rekisteriaineistosta eri vuosina syntyneiden lasten todennäköisyys päätyä yliopisto-opiskelijaksi 20–24-vuoden iässä vanhempien koulutustaustan mukaan. Asetelma on samantapainen kuin Kivisen, Hedmanin ja Kaipaisen tutkimuksessa, mutta laskelma on tehty kaikille 1965–1988 syntyneille kohorteille ja tulokset raportoitu Kivisen ym. käyttämien odds-suhteiden sijaan helpommin ymmärrettävinä prosenttiosuuksina.

Kuvion 10 mukaan vanhempien koulutustaustaan liittyvät erot yliopisto-opiskelijoiden osuudessa ovat jonkun verran suurempia nuorimpien 1980-luvun lopussa syntyneiden kohorttien kohdalla kuin 1960-luvulla syntyneiden kohdalla. On myös mielenkiintoista havaita, että erojen kasvu selittyy yliopisto-opiskelijoiden osuuden vähenemisellä vähiten koulutetuissa perheissä. Varsinainen syy laskelman tekemiseen on kuitenkin selvittää, näkyykö opintotukijärjestelmän 1990-luvun alun uudistus koulutusmahdollisuuksien tasa-arvon kasvuna. Jos opintorahan osuuden kasvattaminen lisää koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa, pitäisi vanhempien taustaan liittyvien koulutuserojen pienentyä 1970-luvun alussa syntyneiden, ensimmäisten uuden opintotukijärjestelmän aikana yliopisto-opintojen aloittamisikään 1990-luvun alussa tulleiden kohorttien kohdalla. Tällaista kehitystä ei kuviossa kuitenkaan näy.



Kuvio 10. Yliopisto-opiskelijoiden osuus 20–24-vuotiaista vanhempien koulutustaustan mukaan vuosina 1965–1988 syntyneissä ikäluokissa

Kuviossa 11 samanlainen analyysi on tehty vanhempien tulojen mukaan. Kuviota varten on ensin jaettu 20–24-vuotiaat vanhempien yhteenlaskettujen verotulojen mukaan neljään luokkaan ja sitten laskettu yliopisto-opiskelijoiden osuus kussakin ryhmässä. Kuvion mukaan vanhempien tulot vaikuttavat todennäköisyyteen päätyä yliopistoon ja yliopisto-opiskelijoiden osuus on kasvanut kaikissa tuloluokissa. Erityistä muutosta 1970-luvun alkupuolella syntyneiden pienituloisista perheistä tulevien osuudessa, jonka voisi tulkita liittyvän opintotukijärjestelmän opintorahapainotteiseksi muuttumisen vaikutukseksi, ei tässä kuviossa kuitenkaan näy.

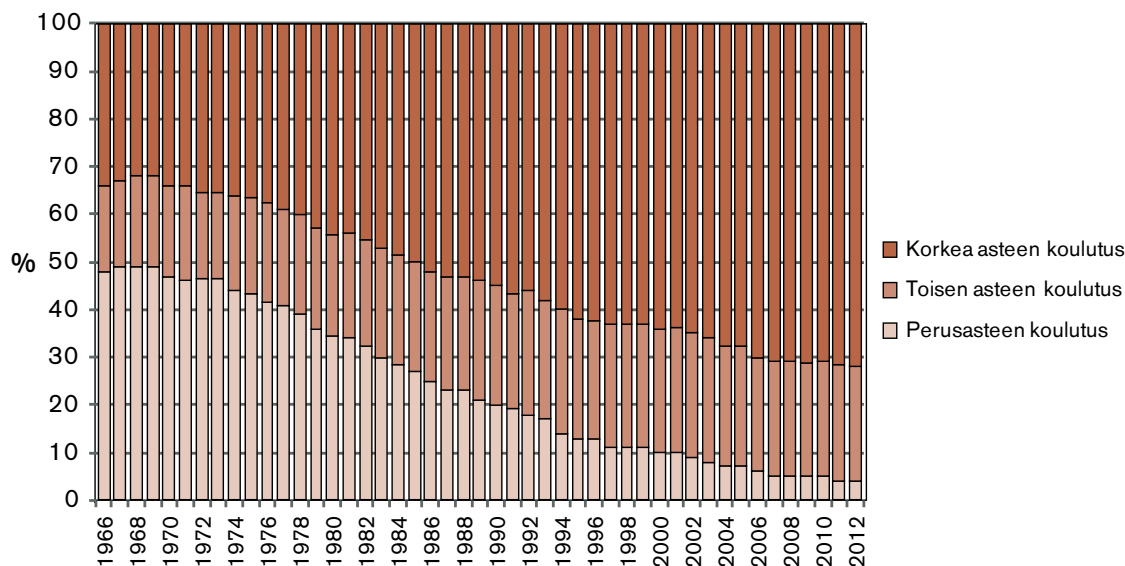


Kuvio 11. Yliopisto-opiskelijoiden osuus 20–24-vuotiaista vanhempien yhteenlaskettujen tulojen mukaan muodostetuissa tuloluokissa

Yliopisto-opiskelijoiden osuuden muutoksen vertailu eri koulutusryhmissä on todennäköisesti luontevin tapa mitata koulutuksen periytyvyyden muutoksia. Opintotuen vaikutuksen arvioinnin kannalta ongelmallista on kuitenkin tässä tarkastelussa se, että opiskelijat aloittavat yliopisto-opintonsa eri ikäisinä, usein vasta muutaman vuoden kuluttua ylioppilaaksi valmistumisesta. Opintotuen uudistuksetkin vaikuttavat siksi, paitsi saman vuoden ylioppilaiden koulutukseen hakeutumiseen, myös muutama vuotta aikaisemmin syntyneisiin.

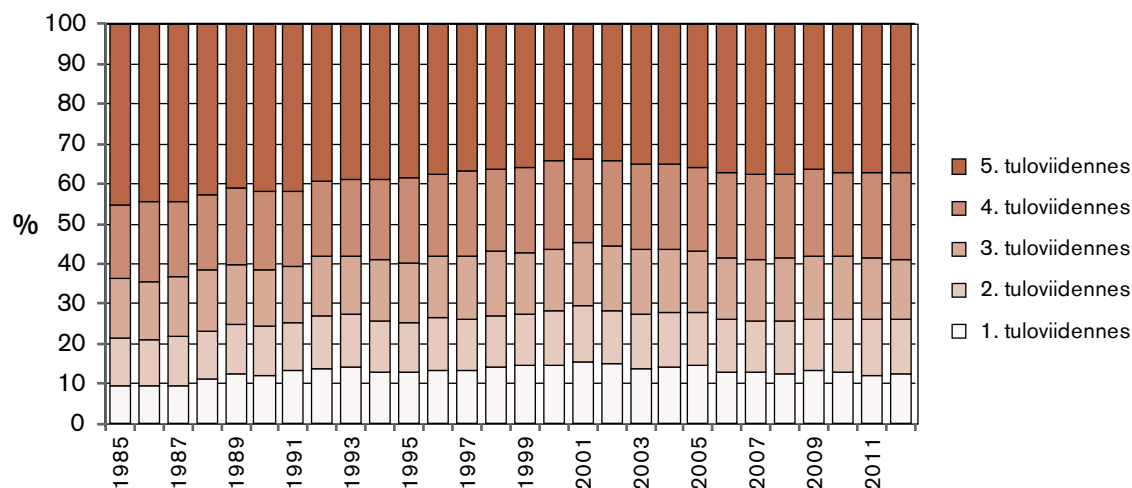
Yliopistokoulutukseen valikoitumista voidaan luonnollisesti tarkastella myös toisin päin, vertaamalla erilaisista perheistä tulevien osuutta uusista yliopisto-opiskelijoista. Alla oleviin taulukoihin on laskettu ensin vanhempien koulutuksen jakauman muutos uusien yliopisto-opiskelijoiden joukossa ja sen jälkeen eri tuloryhmien osuuden muutos uusien yliopisto-opiskelijoiden joukossa. Vanhempien koulutuksen suhteen muutosta voidaan Tilastokeskuksen aineistojen perusteella tarkastella vuodesta 1966 lähtien. Vanhempien tulojen suhteen analyysi voidaan suhteellisen suoraviivaisesti tehdä vuodesta 1985 lähtien.

Kuvion 12 perusteella korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus uusien yliopisto-opiskelijoiden vanhemmista on koko ajan kasvanut. Tämä heijastaa lähinnä yleistä koulutustason kasvua. Opintotuki uudistuksen vaikutusta ei tässä kuvassa 1990-luvun alussa näy. Kuvion 13 perusteella taas vanhempien tulojen vaikutus yliopisto-opiskelijaksi päättymiseen on vähentynyt. Korkeimpaan tuloviidennekseen kuuluvista perheistä tulevien opiskelijoiden osuus uusista yliopisto-opiskelijoista on pienentynyt vuosien 1985 ja 2000 välillä. Tämäkin kehitys näyttää pikemminkin tasaiselta jo 1980-luvulla alkaneelta trendiltä kuin 1990-luvun alun opintotuki uudistuksen vaikutukselta.



Kuvio 12. Vanhempien korkein koulutus uusien yliopisto-opiskelijoiden joukossa

Huom: Korkea asteen koulutus (tertiary education) sisältää tässä käytetyssä kansainvälisessä koulutusluokituksessa myös muita kuin korkeakoulututkintoja: mm. teknikko, sairaanhoitaja ja yo-merkonomi.



Kuvio 13. Eri tuloviidenneksistä tulevien opiskelijoiden osuus uusista yliopisto-opiskelijoista

Tuloviidennekset on muodostettu opiskelijan vanhempien opintojen aloitusvuonna mitattujen yhteenlaskettujen tulojen perusteella vertaamalla näitä tuloja saman vuoden tulojakaumaan kaikkien niiden perheiden joukossa, joilla on 20 - 24 -vuotiaita lapsia

Yhteenveto opintotuen lainapainotteisuuden vaikutuksesta sosiaaliseen liikkuvuuteen

Opintotukijärjestelmä vaikuttaa opintojen rahoitusmahdollisuuksiin. Opintotuen vaikutuksesta koulutukseen hakeutumiseen on jonkun verran myös kansainvälistä tutkimusta (Esim. Dynarski 2002 ja 2003; Dynarski ja Scott-Clayton, 2013 ja Scott-Clayton, 2015). Tämän tutkimuksen mukaan opintotuki lisää korkeakoulutuksen kysyntää ja kasvattaa koulutukseen hakeutuvien osuutta. Dynarskin (2002) mukaan 1 000 dollarin opintotuki kasvattaa korkeakoulutukseen osallistumista noin neljällä prosenttiyksiköllä. Periaatteessa

opintotuki voi vaikuttaa eri tavalla taloudellisilta tai kulttuurisilta resursseiltaan erilaisista perheistä tulevien nuorten mahdollisuuksiin hakeutua korkeakouluopintoihin. Tätä koskevat tutkimustulokset ovat kuitenkin ristiriitaisia. Dynarski arvioi, että hyvin tehtyjä empiirisiä tutkimuksia, joiden mukaan opintotuki vaikuttaa enemmän heikompiosaisien koulutusmahdollisuuksiin, on suurin piirtein yhtä paljon kuin tutkimuksia, joiden mukaan tuki vaikuttaa enemmän hyväosaisten koulutukseen hakeutumiseen.

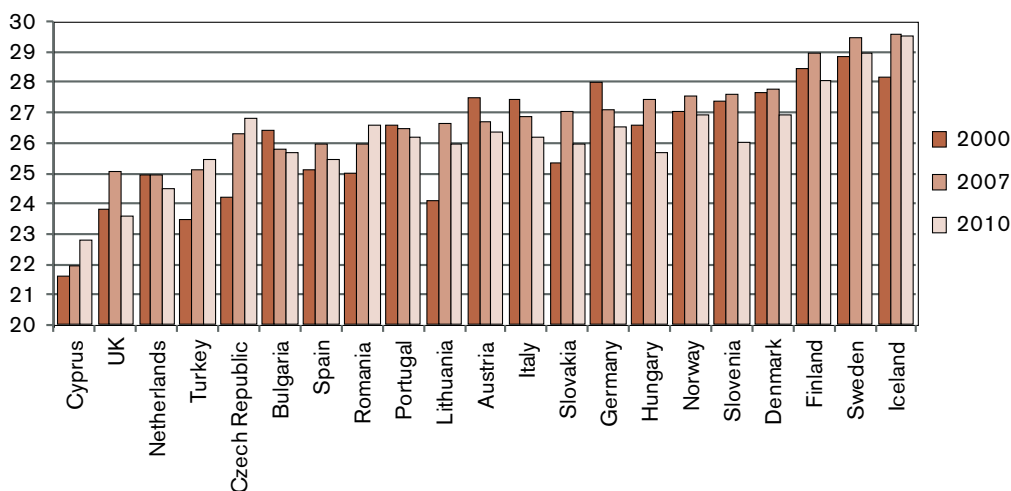
Mahdollisuuksien tasa-arvoon voi myös vaikuttaa se, onko opintotuki suoraa rahanmuotoista tukea vai valtion takaamaa opintolainaa. Tutkimustuloksia opintotuen laina vs. rahapainotteisuuden vaikutuksesta koulutukseen hakeutumiseen ja koulutukseen hakeutumisen eroihin eri sosiaaliryhmissä ei kuitenkaan ole tietääkseni olemassa.

Tämän luvun tarkastelujen perusteella opintolainaa käyttävät jonkun verran useammin pienituloisista perheistä tulevat opiskelijat. Näyttöä siitä, että opiskelijan vanhempien keskimääräistä matalampi koulutustaso tai perheen keskimääräistä pienemmät tulot vähentäisivät opintolainan käyttöä, ei löytynyt. Myöskään merkkejä opintorahapainotteisen järjestelmän mahdollisuuksien tasa-arvoa kasvattavasta vaikutuksesta ei aineistosta löytynyt sen paremmin maiden välisestä vertailusta kuin opintotukijärjestelmän 1990-luvun uudistuksen jälkeisestä kehityksestä.

Opintotuen vaikutus opintojen kestoan

Yksi nykyisenkin opintotukilain tavoitteista on opiskelijoiden opiskeluaikaisen toimeentulon turvaaminen ja päätoimisen opintoihin keskittymisen mahdollistaminen. Samaten erityisesti viime vuosina tehtyjen opintotuki uudistusten keskeisenä tavoitteena on ollut kehittää järjestelmää siten, että se tukisi paremmin päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista (esim. HE 116/2013).

Kansainvälisesti verrattuna suomalaiset korkeakouluopiskelijat ovat valmistuessaan poikkeuksellisen vanhoja. Keskimääräinen valmistumisikä on suomalaisopiskelijoita korkeampi vain Ruotsissa ja Islannissa. Korkea valmistumisikä johtuu kaikissa Pohjoismaissa pitkien valmistumisaikojen lisäksi keskimääräistä korkeammasta opintojen aloitusiästä. (Uusitalo 2011). Opintotukijärjestelmän kohdallakin on siksi oleellista arvioida paitsi opintotukijärjestelmän vaikutuksia opiskelijoiden lukukauden aikaiseen työssäkäyntiin ja opintojen etenemiseen myös opintoihin hakeutumiseen.



Kuvio 14. Korkeakouluopiskelijoiden keskimääräinen valmistumisikä

Lähde: Tekijän omat ja valtionvarainministeriön laskelmat Eurostatin aineiston perusteella. Alkuperäisessä taulukossa on korkeakouluista (ISCED 5 ja 6) valmistuneitten lukumääriä iän mukaan.

Opintotukijärjestelmällä voi olla useampia eri suuntaisia vaikutuksia opintojen kestoan. Esimerkiksi Jacob Arendt (2013) toteaa artikkelissaan, että opintorahan kasvattaminen lisää opiskelijoiden tuloja ja siten myös koulutuksen kysyntää. Opintorahan kasvattaminen myös alentaa opiskelun nettokustannuksia ja siksi pienentää kannustimia opintojen loppuun saattamiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen. Toisaalta opintorahan kasvatta-

minen tekee päätoimisesta opiskelusta halvempaa suhteessa opintojen rahoittamisesta osa- tai kokoaikaisella työnteolla, mikä voi vähentää lukuvuoden aikaista työssäkäyntiä ja nopeuttaa valmistumista. Opintorahan suuruudella voi siis olla sekä opintoja nopeuttava että opintoja hidastavia vaikutuksia ja kokonaisvaikutusta voidaan arvioida vain empiirisen tutkimuksen keinoin. Opintotukijärjestelmän vaikutukset voivat riippuvat myös tuen ehdoista, esimerkiksi siitä, missä määrin tuki on sidottu opintojen etenemiseen. Tiukemmin opintojen edistymiseen tai opintovaatimisten tasoon liittyvä opintotuki voi luoda tehokkaampia kannustimia kuin tukijärjestelmä, jossa tällaisia ehtoja ei ole (Joensen ja Mattana 2014). Merkitystä voi olla myös tuen ajoituksella. Esimerkiksi valmistumisaikoihin voi vaikuttaa enemmän se, saako yliopisto-opiskelija kuudentena opiskeluvuotena opintorahaa, kuin se, saako opintorahaa neljäntenä opiskeluvuotena. Kuudennen opiskeluvuoden opintorahan suuruus vaikuttaa siihen, miten kannattavaa on viidessä vuodessa valmistuminen verrattuna kuuden tai seitsemän vuoden opintoihin. Sen sijaan ilman neljännen vuoden opintoja juuri kukaan opiskelija ei saa yliopistotutkintoa kokoon eikä neljännen vuoden opintorahalla siksi ole kannustimien kannalta yhtä suurta vaikutusta.

Aikaisempia empiirisiä tutkimuksia

Yhdessä Iida Häkkisen kanssa tekemässämme tutkimuksessa (Häkkinen ja Uusitalo, 2003) arvioimme vuonna 1992 toteutetun korkeakouluopiskelijoiden opintotukiuudistuksen vaikutuksia. Uudistus muutti järjestelmää opintojen keston kannalta useammalla mahdollisesti merkityksellisellä tavalla. Opintorahan määrä kasvoi yli kaksinkertaiseksi aikaisempaan verrattuna ja opintorahasta tuli verotettavaa tuloa. Samalla lainojen korkotuki poistui ja opintolainoista tuli markkinakorkoisia. Opintotuen kesto lyhennettiin 7 vuodesta 55 kuukauteen.

Tutkimus tehtiin seuraamalla 9 400:n vuosina 1987–1995 opintonsa aloittaneen yliopisto-opiskelijan opintojen etenemistä vuoden 2000 elokuuhun asti. Opintotukiuudistuksen vaikutuksia mallitettiin elinaikamallin avulla kontrolloiden samalla mm. koulutusalojen välisiä eroja, alueellisen työllisyystilanteen muutoksia ja yliopistojen opiskelija-kohtaisia resursseja. Tulosten mukaan uudistuksella ei ollut tilastollisesti merkittävää vaikutusta keskimääräisiin opiskeluaikoihin, joskin 1990-luvun laman aikana voimakkaasti vaihdelleet opiskelijoiden lukukauden aikaiset työmahdollisuudet tekivät luotettavien päätelmien tekemisen vaikeaksi. Opiskeluajat lyhenivät jonkin verran aloilla, joilla opiskeluajat olivat ennen opintotukiuudistusta kaikkein pisimpiä. Tämä liittyy todennäköisimmin opintotuen keston rajoitukseen eikä niinkään opintolainojen korvaamisella opintorahalla.

Tanskassa opintorahan suuruutta kasvatettiin lähes 60 prosentilla vuonna 1988. Uudistus samalla yhtenäisti alle ja yli 22-vuotiaiden opiskelijoiden opintorahat ja johti eri suuruisiin korotuksiin eri ikäisillä opiskelijoilla. Tällainen poikkileikkausvariaatio tekee uudistuksen vaikutusten arvioinnista helpompaa, kuin uudistus, joka kasvattaa kaikkien opiskelijoiden opintorahoja samanaikaisesti. Tässäkin uudistuksessa tosin muuttuivat samanaikaisesti myös opintotuen tuloarajat, opintotuen riippuvuus vanhempien tuloista ja opintotuen maksimikesto, mikä vaikeuttaa pelkän opintorahan muutosten vaikutusten erottamista muista samanaikaisista muutoksista.

Jacob Arendt (2013) arvioi Tanskan opintotukiuudistuksen vaikutuksia opintojen keskeyttämiseen ja valmistumiseen elinaika-analyysin avulla. Tulosten mukaan korkeampi opintoraha vähensi opintojen keskeyttämistä, mutta opintojen keston ei uudistuksella ollut tilastollisesti merkittävää vaikutusta.

Ruotsissa opintorahan osuutta yliopisto-opiskelijoiden opintotuesta kasvatettiin vuonna 2001. Samassa yhteydessä opintotuen tuloajat nousivat ja opintolainojen takaisinmaksuehtoja kiristettiin. Opintotukireformi muutti siis useita järjestelmän parametreja samanaikaisesti eikä uudistuksen eri elementtien vaikutusten erottelu ole helppoa. Daniel Avdic ja Marie Gartell (2015) arvioivat uudistuksen vaikutuksia vuotuisiin opintopistekertymiin. Tulosten mukaan uudistus lisäsi opiskelijoiden työssäkäyntiä ja hidasti opintojen etenemistä erityisesti niillä opiskelijoilla, joiden vanhemmilla oli keskimääräistä matalampi koulutus. Tekijöiden tulkinnan mukaan lainaehto- ja tuloajojen kiristäminen ja tuloajojen kasvattaminen muutti taloudellisia kannustimia ja johti lainarahoituksen korvaamiseen työtuloilla.

Juanna Joensen analysoi opintotuen vaikutuksia opintojen keston kahdessa tutkimuksessa, joista ensimmäinen (Joensen, 2010) perustuu tanskalaiseen ja toinen, yhdessä Elena Mattanan kanssa tehty tutkimus (Joensen ja Mattana, 2014), ruotsalaiseen aineistoon. Kummassakin tapauksessa tutkimus perustuu dynaamiseen optimointimalliin, jossa mallitetaan opiskelijoiden valintoja työnteon ja opiskelun välillä. Nämä valinnat riippuvat opiskelijoiden aikaisemmista suorituksista, työmahdollisuuksista ja tulevaisuutta koskevista odotuksista. Valinnat vaikuttavat opintojen etenemiseen ja työkokemuksen karttumiseen ja lopulta valmistumisen todennäköisyyteen ja opintojen keston. Sen jälkeen kun malli on sovitettu empiiriseen aineistoon ja sen parametrit saatu ratkaistua, mallin avulla voidaan simuloida erialisten opintotukijärjestelmän muutosten vaikutuksia opintojen etenemiseen ja valmistumisaikaan.

Tanskan aineistoon sovitetulla mallilla Joensen arvioi että opintorahan korotus yksiselitteisesti pidentää valmistumisaikoja. Opintotuen tuloajoilla ei ole juuri merkitystä. Opintotuen porrastaminen siten että ensimmäisinä opiskeluvuosina tuki on suurempi lykkää opintojen keskeyttämistä, mutta ei vaikuta valmistumisen todennäköisyyteen eikä valmistumisaikaan. Sen sijaan opintotuen sitomisella opintosuorituksiin ja määräajassa valmistumiseen liittyvillä bonuksilla on mallisimulaation mukaan merkittävä opiskeluaikojen lyhentävä vaikutus.

Ruotsalaiseen aineistoon sovitettu malli on Tanskan aineistolla estimoitua mallia laajempi ja ottaa huomioon myös opintolainan nostopäätöksen sekä opintotukeen liittyvät aikarajat. Tämän mallin simulaatiotulosten perusteella opintojen keskeyttäminen kasvaa ja tutkinnon suorittamisen todennäköisyys pienenee kun opintotuen kesto lyhenee. Yllättäen opintorahakauden maksimikeston lyhentäminen pidentää mallisimulaation mukaan valmistumisaikoja – mahdollisesti työssäkäynnin yleistymisen ja opintolainojen käytön vähenemisen vuoksi. Opintotuen tuloajojen kiristäminen kasvattaa keskeyttämistä, mutta ei juuri vaikuta valmistumisaikoihin. Simulaatiotulosten mukaan lainan osuus opintotuesta ei vaikuta muuhun kuin opiskelijoiden velkaantumiseen niin kauan kuin pääosa tuesta on lainaa. Sen sijaan lainaosuuden pienentäminen 25 prosenttiin vähentäisi mallisimulaation mukaan keskeyttämistä, lisäisi valmistumisen todennäköisyyttä, mutta pidentäisi opiskeluaikoja. Tulositonnoisten opintolainojen korvaaminen annuiteetilainalla vähentäisi velkaantumisen kannustimia ja lyhentää valmistumisaikoja.

Norjassa pitkittyneitä tutkintojen suoritusajoja pyrittiin 1990-luvulla lyhentämään väliaikaisesti voimassa olleen kannustinpalkkiojärjestelmän ”turbo-reformin” avulla. Vuosina 1990–1995 valmistuneet saivat opintolainastaan anteeksi 18 000 norjan kruunua eli noin 10 prosenttia keskimääräisestä lainapääomasta, jos he valmistuivat tavoiteaikaan mennessä. Turbo-reformi koski vain niitä opintoaloja, joissa valmistumisajat olivat poikkeuksellisen pitkiä. Tämän asetelman ansiosta valmistumisaikojen muutosta voitiin verrata eri alojen välillä ja aikaisempaa luotettavammin selvittää reformin vaikutuksia. Toisaalta

vertailuryhmään kuuluvat alat poikkesivat melko paljon kannustinpalkkion kattamista aloista, mikä vaikeutti luotettavien vaikutusarvioiden tekemistä.

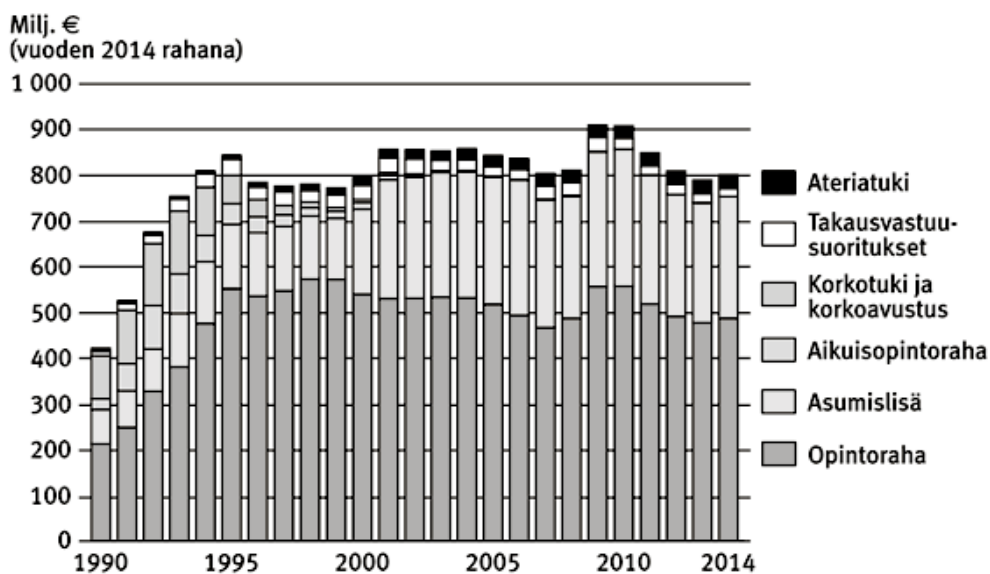
Trude Gunnes, Lars Kirkebøen, ja Marte Rønning (2013) sekä muutamaa vuotta myöhemmin **Susanna Sten Gahmberg** (2016) selvittivät järjestelmän luomien taloudellisten kannustimien vaikutusta valmistumisaikoihin. Kummankin tutkimuksen mukaan määräajassa valmistuneiden osuus kasvoi kannustimien vuoksi merkittävästi; tosin huomattavan alhaiselta lähtötasolta. Myös opiskelijoiden työtulot pienenevät, mikä viittaa kannustimien aikaansaamaan työntekoon käytetyn ajan vähenemiseen ja opintoihin käytetyn ajan kasvuun.

Yhteenvetona eri Pohjoismaissa tehdyistä empiirisistä tutkimuksista voi todeta, että opintotukijärjestelmällä on vaikutusta opintojen keston. Opintorahan suuruuden vaikutuksesta ei ole selkeää empiiristä näyttöä kumpaankaan suuntaan. Sen sijaan tutkinnon suorittamisaikoihin voidaan mahdollisesti vaikuttaa erilaisten ajoissa valmistumisen perusteella maksettujen kannustimien, opintomenestykseen sidotun tukijärjestelmän ja tuen määräaikoihin tehtävien muutosten avulla.

Muiden Pohjoismaiden kokemukset voivat auttaa ennakoimaan opintotukijärjestelmän muutosten vaikutuksia opiskelijoiden työssäkäyntiin, opintojen edistymiseen, opintolainan käyttöön ja valmistumisaikoihin. Maiden välillä on kuitenkin myös merkittäviä eroja ja luotettavampi pohja muutosten vaikutusten arvioimiseen saadaan sovittamalla simulaatiomalli suomalaiseen aineistoon. Eri uudistusvaihtoehtojen vaikutuksia opiskelijoiden työssäkäyntiin, opintolainan käyttöön ja opintojen keston pyritäänkin tarkemmin arvioimaan toukokuussa 2016 valmistuvassa ETLAn tutkimuksessa.

Opintotuen kustannukset ja ehdotettujen uudistusten vaikutus kustannuksiin

Kelan opintotukitilaston mukaan opintotukimenot olivat vuonna 2014 yhteensä 778 miljoonaa euroa. Tästä opintorahan osuus oli 487 miljoonaa euroa ja asumislisän osuus 266 miljoonaa euroa. Korkea-kouluopiskelijoille maksettiin vuonna 2014 opintorahaa 350 miljoonaa euroa ja asumislisää 194 miljoonaa euroa eli yhteensä 544 miljoonaa euroa⁶.



Kuvio 15. Opintotukimenot 1990–2014

Lähde Kelan opintoetuustilasto 2014/15, Kuvio 1

Opetus- ja kulttuuriministeriön 5.2.2016 päivitetyn laskelman mukaan korkeakouluopiskelijoiden opintorahan pienentäminen samalle tasolle kuin toisen asteen opiskelijoilla 250 euroon kuukaudessa säästäisi opintotukimenoja 103 miljoonaa euroa. Jos uudistus toteutettaisiin 1.8.2017 tämä säästö toteutuisi täysimääräisesti jo vuonna 2018. Vuoden 2017 opintotukimenot pienenisivät 42,2 miljoonaa euroa.

⁶ Kelan opintoetuustilasto 2014/15. Maksetut opintoetudet ja keskimääräiset tuet, taulukko 25.

Saman laskelman mukaan kaikkiin korkeakouluopintoihin myönnettävän tuen enimmäisajan lyhentäminen 54 kuukauteen säästäisi opintotukimenoja 17 miljoonaa euroa vuodesta 2019 alkaen ja tutkintokohtaisen tukiajan rajaaminen tutkinnon tavoiteajalle pitkällä aikavälillä 46,5 miljoonaa euroa. Jos tämä tukiajan rajaaminen koskisi vain 1.8. 2017 ja sen jälkeen aloitettuja tutkintoja olisi säästövaikutus 14 miljoonaa euroa vuonna 2020, vuonna 2021 30 miljoonaa euroa, 38 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 44 miljoonaa euroa vuonna 2023. Kustannusvaikutus olisi vuodesta 2024 alkaen pitkän aikavälin laskelman mukainen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kustannuslaskelmien säästövaikutukset ovat osittain päällekkäisiä eikä niitä voi siksi suoraan laskea yhteen. Esimerkiksi tukiajan rajauksen kustannusvaikutus on luonnollisesti pienempi, jos kuukausikohtainen tukikin on pienempi. Tältä osin kustannusvaikutuslaskelmia pitää tarkistaa valmistelun edetessä. Näissä kustannuslaskelmissa ei myöskään oteta vielä huomioon lainakannan kasvusta johtuvaa opintolainahyvitysmenojen kasvua eikä työssäkäynnin muutoksista ja opintorahan pienenemisestä seuraavaa verotulokertymän muutosta.

Opintolainojen käytön muutos vaikuttaa opintolainan takausvastuumenoihin ja opintolainahyvityksen kustannuksiin. Takausvastuumenot ovat tällä hetkellä suhteellisen pieniä, toisen asteen opintotuki mukaan laskettuna 14,5 miljoonaa euroa⁷, eikä summan opetus- ja kulttuuriministeriön laskelmien perusteella odoteta kasvavan kuin 2 miljoonalla eurolla vuoteen 2024 mennessä. Tästäkin summasta Kela perii valtaosan opiskelijoilta takaisin. Opintolainahyvityksen menoja opintolainojen käytön yleistymisen ja keskimääräisen opintolainan suuruuden kasvu sen sijaan voi kasvattaa merkittävästi. Tältäkin osalta laskelma tarkentuu, kun Etlan selvitys opintotuen uudistusvaihtoehtojen vaikutuksesta työssäkäyntiin ja opintolainojen käyttöön valmistuu. Tässä raportissa esitettyjen opintolainavähennyksen ehtojen kiristämällä ja korvaustason laskemisella pyritään pitämään opintolainahyvitykset ennallaan.

⁷ Kelan opintoetuustilasto 2014/15. Takausvastuun perusteella pankeille maksetut opintolainat, taulukko 33.

Opintolainajärjestelmän kehittäminen

Jos opintotukijärjestelmä muuttuu entistä enemmän opintolainoihin perustuvaksi, nousee luonnollisesti esiin kysymys lainaan liittyvistä riskeistä ja mahdollisuuksista suojautua näiltä riskeiltä. Samalla opintolainojen merkityksen kasvu muuttaa opintotuen kannustavuutta.

Seuraavassa selvitetään mahdollisuuksia suojautua riskeiltä, jotka liittyvät korkojen nousuun ja valmistumisen jälkeiseen työllistymiseen ja palkkatasoon. Tämän jälkeen keskustellaan lyhyesti opintolainaan liittyvistä kannustimista ja erityisesti opintolainahyvityksen vaikutuksesta määräajassa valmistumiseen kannustimiin.

Korkoriskien tasaus

Helpoimmin toteutettavissa oleva opintolainan riskien tasausmekanismi olisi opintolainojen suojaaminen korkojen nousun riskiltä. Tällaisia korkosuojauksia on mm. nykyisessä ASP-laina-järjestelmässä, jossa valtio maksaa 70 prosenttia lainakoron 3,8 prosenttia ylittävistä osasta. Vielä helpommin tällainen järjestely olisi toteutettavissa säätämällä opintolainoihin opiskelijan maksamaa osaa korosta koskeva kiinteä korkokatto ja maksamalla sen kustannukset suoraan pankeille. Myös informaatiovaatimukset olisivat minimaalisia. Pankkien pitäisi raportoida opintotukiviranomaisille opintolainakantansa suuruus ja opintotukiviranomaiset maksaisivat tämän perusteella pankeille korkotukena esimerkiksi neljän tai viiden prosentin ylittävän osan opintolainojen korosta. Jotta järjestelmä ei vaikuttaisi opintolainojen hinnoitteluun, korkotuki olisi tarkoituksenmukaista sitoa markkinakoron ja korkokaton erotukseen – ei opiskelijoiden maksamaan lainakorkoon, johon viitekoron lisäksi sisältyy pankin korkomarginaali.

Korkokaton odotetut kustannukset olisivat nykyisellä korkotasolla olemattoman pieniä, mutta korkojen nousu voisi korkotuen kustannuksia kasvattaa merkittävästi. Korkotason muutoksia on mahdoton ennustaa, mutta opintolainojen yleisimmän viitekoron, 12 kuukauden euribor-koron, merkittävä nousu ehkä on todennäköisintä tilanteessa, jossa Euroopan keskuspankki talouden ylikuumenemisen pelossa kiristää rahapolitiikkaa. Tällaisessa tilanteessa myös julkisen sektorin rahoitusasema on tyypillisesti vahva. Toinen koko euroalueen ja samalla kotimaisten viitekorkojen nousun aiheuttaja voisi olla luottamuksen heikkeneminen koko euroalueen talouskehitykseen. Tässäkin tilanteessa voisi olla tarkoituksenmukaista, että korkojen nousuriskin kantaisi valtio eikä yksittäinen opiskelija.

Läpinäkyvimmin korkokaton kustannukset voitaisiin arvioida, jos opintotukiviranomainen ostaisi opintolainojen korkokaton suoraan rahoituslaitoksilta. Nykyisellä korkotasolla

tällaisen korkosuojauksen kustannukset olisivat pieniä. Tätä selvitystä varten alustavia kustannusarvioita kysyttiin Osuuspankilta, Nordealta ja Danske Bankilta. Eri pankkien laskentaperusteet vaihtelevat jonkun verran ja suojauksen hinta riippuu korkokaton lisäksi lainan pituudesta ja käytetystä viitekorosta. Yhden arvioin mukaan esimerkiksi kymmenen vuoden tasaerälyhenteisen lainan korkosuojaus, joka pitäisi lainan viitekoron 4 prosentissa maksaisi tämänhetkisen markkinanoteerauksen (17.2.2016) mukaan 0,35 % lainapääomasta. Vuosikustannus koko laina-ajalle jaettuna olisi 0,08 % lainapääomasta. Toisen laskelman perusteella korkokatto, joka pitäisi opiskelijan maksaman koron marginaaleineen alle neljässä prosentissa maksaisi 10 vuoden bullet-lainassa kertamaksulla 1,5 % tai vuosikustannuksena 0,15 % lainapääomasta. Korkotason nousu nykyiseltä poikkeuksellisen alhaiselta tasolta kasvattaisi korkosuojauksen kustannuksia sekä korko-odotusten että korkoriskin kasvun vuoksi, mutta nykyisten ennusteiden mukaisen korkokehityksen vallitessa korkosuojauksen kustannukset olisivat edelleen hyvin pieniä.

Takaisinmaksuturva

Merkittävin koulutusinvestointeihin liittyvä riski liittyy valmistumisen jälkeiseen työllistymiseen ja palkkatasoon. Myös haluttomuutta rahoittaa opintoja opintolainalla selitetään useimmiten valmistumisen jälkeiseen työllistymiseen ja työpaikan laatuun liittyvällä epävarmuudella. Erityisen ongelmallisia nämä riskit ovat, jos kyseessä on elinkaarituloihin liittyvä pienituloisuuden riski esimerkiksi lyhytaikaisen työttömyyden riskin sijaan.

Opintolainajärjestelmään on mahdollista rakentaa vakuutuselementtejä, jotka jakavat valmistumisen jälkeistä työllistymisriskiä. Esimerkki tällaisesta järjestelystä on ruotsalainen vuoteen 2001 asti voimassa ollut opintotukijärjestelmä, jossa opintolainan lyhennys oli neljä prosenttia vuositulosta. Mikäli opintolainaa ei tällä vauhdilla ehtinyt maksaa takaisin 65 vuoden ikään mennessä, annettiin loppuosa lainasta anteeksi.⁸

Tulosidonnainen takaisinmaksujärjestelmä on kuitenkin helpommin sovitettavissa yhteen julkisen opintolainarahaston myöntämiin opintolainoihin kuin suomalaisen yksityisten pankkien myöntämiin lainoihin. Näissä lainan ehdot perustuvat pankin ja asiakkaan väliseen sopimukseen.

Yksi mahdollinen vaihtoehto opintolainajärjestelmän kehittämiseksi olisi Valtion opintolainarahaston perustaminen. Tällaisen rahaston perustaminen oli esillä nykymuotoista opintolainajärjestelmää suunniteltaessa 1990-luvun alussa. Tuolloin katsottiin kuitenkin että julkisen opintotukirahaston varainhankinnan kustannukset eivät oleellisesti poikkeaisi pankkien varainhankinnan kustannuksista, eikä julkisen opintotukirahaston perustamisesta siksi olisi kokonaistaloudellista hyötyä. Toinen vaihtoehto olisi, että valtio vaatisi opintolainan valtioneuvoston ehtona, että opintolainoja myöntävät pankit sopivat opiskelijoiden kanssa opintolainan lyhennysten sitomisesta valmistumisen jälkeiseen tulotasoon. Tämä vaihtoehto vaatisi, että pankit saisivat esimerkiksi verottajalta tarvittavat tulotiedot ja että opintotukiviranomainen valvoisi järjestelmää. Käytännössä järjestely olisi vaikeahkosti sovitettavissa periaatteeseen, jossa pankit neuvottelevat lainojen ehdoista asiakkaan kanssa.

Tuloihin sidotun opintolainan takaisinmaksujärjestelmän ongelmana on myös marginaaliveroasteen nousu ja tästä seuraavat kannustinongelmat. Erityisesti aloilla, joilla työllistymismahdollisuudet ovat keskimääräistä heikommat ja palkkataso matala merkittävä osa opintolainoista voisi tulla lopulta maksettavaksi valtion varoista. Jos opintolainan lyhentämisvelvoite riippuu tulotasosta, muistuttaa opintolainan takaisinmaksuvelvoite

⁸ Regeringens proposition 1999/2000:10 Ett reformerat studiestödssystem

veroa. Tämä oli keskeinen syy Ruotsissa vuonna 2001 toteutettuun uudistukseen, jossa tulosidonnaisesta lainojen lyhennyksestä siirryttiin pitkiin tyypillisesti 25 vuoden annuiteetilainoihin ja samalla järjestelmään, jossa opintolaina lähtökohtaisesti pitää maksaa takaisin. Ruotsissa tämän muutoksen uskottiin myös lyhentävän keskimääräisiä valmistusaikoja⁹. Uudistuksen jälkeenkin ruotsalaiseen opintotukijärjestelmään jäi mahdollisuus hakea alennusta opintolainan takaisinmaksuvelvoitteeseen, jos annuiteettiperiaatteella laskeutu takaisinmaksu ylittäisi 5 prosenttia vuosituloista.

Opintolainahyvitys

Vuonna 2005 käyttöön otetun opintolainavähennyksen tavoitteena oli lisätä opintolainojen käyttöä ja luoda taloudellisia kannustimia määrääjassa valmistumiselle. Verovähennyksen tarkoituksena oli myös tukea työllistymistä. Vaikeasti ymmärrettävänä pidetty järjestelmä korvattiin vuonna 2014 opintolainahyvityksellä. Tämän hyvityksen perusteella maksetaan tavoiteajassa valmistuneelle hyvityksenä 40 prosenttia opintolainan omavastuun, 2 500 euroa ylittävästä osasta. Opintolainahyvitys maksetaan suoraan opintolainan myöntäneelle pankille, ja tavoiteajassa valmistuneen opintolainaa lyhennetään automaattisesti hyvityksen verran.

Opintolainahyvitys muuttaa käytännössä osan opintolainasta jälkikäteen myönnettäväksi opintorahaksi. Opiskelijan kannalta ei pitäisi olla suurta eroa opintorahan ja myöhemmin hyvityksen kautta korvattavan opintolainan välillä. Käytännössä opiskelijat eivät kuitenkaan ole näin rationaalisia. Opiskelijajärjestöjen kommentteissa opintolainahyvitystä pidetään monessa tapauksessa vähiten oleellisena osana opintotukea, koska ”se kohdistuu opiskelun jälkeiseen aikaan eikä opiskeluaikaan”. Lisäksi opintolainahyvityksen huonona puolena pidetään sitä, että hyvityksen saajat – tavoiteajassa valmistuvat – ovat opiskelijoita, joilla muutenkin menee hyvin. Kysymys liittyy myös koko opintotukijärjestelmän luonteeseen ja siihen, pidetäänkö opintotukea sosiaaliturvana tai koulutusinvestointien mahdollistajana.

Opintolainahyvityksessä on myös hyviä puolia. Opiskelijoiden toimeentulon ongelmat johtuvat ainakin osittain siitä, että opiskelijat ovat haluttomia nostamaan opintolainaa. Vaikka opintolainan suosio on noussut, sitä nostaa edelleenkin alle 40 prosenttia opintotuen saajista. Noin 55–60 prosentilla korkeakouluista valmistuneilla ei ole valmistumishetkellä lainkaan opintolainaa (Lahtinen 2014). Opintolainahyvityksen kautta jälkikäteen myönnettävä opintotuki yhdistää opintotuen laina- ja rahaelementin siten, että suoran tuen – opintolainahyvityksen – ehtona on myös lainamuotoisen tuen käyttö.

Opintolainahyvitysjärjestelmää voidaan kehittää myös sen luomien kannustinvaikutusten osalta. Nykyisten sääntöjen mukaan opintolainahyvityksen ehtona on valmistuminen määrääjassa, joka vastaa tutkinnon laskennallista suoritusaikaa lisätynä yhdellä lukuvuodella silloin, kun kyseessä on ylempi korkeakoulututkinto, ja puolella lukuvuodella silloin, kun kyseessä on ammattikorkeakoulututkinto. Esimerkiksi tavallisimman viisivuotisen korkeakoulututkinnon suorittanut on siis oikeutettu opintolainahyvitykseen, jos hän suorittaa tutkinnon kuudessa vuodessa opiskelupaikan vastaanottamispäivästä laskettuna.

Opintotuen muuttuminen hallitusohjelman mukaisesti entistä opintolainapainotteisemmaksi kasvattanee opintolainoja ja samalla opintolainahyvityksen suuruutta. Opintolainahyvitys aikaansaa siis entistä suurempia taloudellisia kannustimia määrääjassa valmistumiseen. Lainahyvityksen menettää kokonaan, jos valmistuminen viivästyy määrääjasta

⁹ Regeringens proposition 1999/2000:10 Ett reformerat studiestödssystem, s. 74.

kuukaudellakin. Toisaalta järjestelmä ei kannusta millään tavalla valmistumaan määrääikää nopeammin, esimerkiksi tutkinnon laskennallisessa suoritusajassa. Viisivuotisen tutkinnon suorittaneen opintolainahyvitys on samansuuruinen riippumatta siitä, valmistuuko opiskelija viidessä vai kuudessa vuodessa.

Joissain tilanteissa nykyinen opintolainahyvitys voi jopa kannustaa valmistumisen viivästyttämiseen.

Esimerkiksi opiskelijan, joka on jo nostanut omavastuun verran opintolainaa ja joka on lähellä valmistumista viiden opiskeluvuoden jälkeen, voi kannattaa lykätä valmistumista vuodella ja nostaa tältä ajalta maksimimäärä opintolainaa, josta saa valmistuttuaan 40 prosenttia opintolainahyvityksenä. Opintolainahyvityksen vuoksi tämän lisälainan korko on lähes -40 prosenttia. Esimerkki on äärimmäinen ja luonnollisesti valmistumisen kannustimiin vaikuttavat muutkin tekijät kuin opintolainahyvitys eikä esimerkin mukainen käyttäytyminen siksi välttämättä ole kovin tavallista. Joka tapauksessa lainahyvitys luo tällaisessa tilanteessa kannustimia, jotka vaikuttavat päinvastaiseen suuntaan kuin mitä järjestelmää suunniteltaessa oli tarkoitettu.

Tässä raportissa ehdotetaan järjestelmän muuttamista siten, että täyden lainahyvityksen saisi valmistuessaan tutkinnon laskennallisessa suorittamisajassa ja 50 prosenttia koko hyvityksestä valmistuessaan nykysääntöjen mukaisesti tätä yhden lukuvuoden tai puoli lukuvuotta pidemmässä ajassa. Säännöksiin voisi sisältyä nykyisen kaltaisia poikkeuksia mm. asevelvollisuutta suorittavien, pitkäaikaisesti sairastuneiden tai vanhempainlomien vuoksi. Tällainen kaksivaiheinen porrastus kannustaisi valmistumiseen tutkinnon laskennallisessa suorittamisajassa, lieventäisi yhden kuukauden viivästymisen aiheuttamia tuen menetyksiä eikä kuitenkaan tekisi järjestelmästä kohtuuttomasti nykyistä hallinnollisesti monimutkaisempaa.

Opiskelijoiden asumistuki vai yleinen asumistuki

Opiskelijoiden asumiskustannuksia katetaan maksamalla opintorahan asumislisää. Nykyisten sääntöjen mukaan asumislisä kattaa 80 prosenttia vuokratustannuksista 252 euron maksimiin asti. Yleisen vuokratason korkeuden vuoksi asumislisän vuokratotto tulee vastaan lähes kaikilla opiskelijoilla. Vuonna 2014 korkeakouluopiskelijoiden asumislisä oli keskimäärin 195 euroa kuukaudessa¹⁰. Useimmille opiskelijoille asumislisä on käytännössä osa opintorahaa, johon ei vaikuta vuokratason muutos ja jota rajoittaa samat ehdot kuin opintorahan saamista.

Opiskelijoiden asumislisä on hallinnollisesti yksinkertainen järjestelmä, koska asumislisän saamisen edellytykset voidaan tarkistaa samalla kun opiskelijalle myönnetään opintoraha. Käytännössä könttäsummatukea muistuttava asumislisä ei myöskään vaikuta vuokratasoon ja luo kannustimia asumiseen edullisissa opiskelija-asunnoissa. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, tarvitaanko opiskelijoita varten erillinen asumisen tukijärjestelmä, vai voitaisiinko opiskelijoiden asumista yhtä hyvin tukea yleisen asumistuen kautta.

Kelan tekemien laskelmien mukaan opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin kasvattaisi opiskelijoiden asumisen tukemisen menoja nettona 13 miljoonalla eurolla, jos opintoraha otetaan muiden sosiaalietuuksien tapaan huomioon tulona asumistukea myönnettäessä. Laskelmaa on päivitetty niin, että siinä on mukana myös asumistukijärjestelmään syyskuussa 2015 tehty muutos, jossa palkkatuloille on säädetty 300 euron kuukausittainen suojaosuus. Laskelmassa otetaan myös huomioon se, että yleistä asumistukea maksetaan myös kesäkuukausina. Sen sijaan laskelmassa ei ole otettu huomioon asumislisän korvaamisen asumistuella mahdollisia vaikutuksia opiskelijoiden asumistasoon ja keskimääräisiin vuokriin. Laskelmassa ei myöskään ole otettu huomioon opintorahan tasoon tehtäviä muutoksia. Kumpikin viimeksi mainituista eristä todennäköisesti lisäisi yleisen asumistuen kustannuksia opintorahan asumislisään verrattuna.

Vaikka opintorahan asumislisän korvaaminen yleisellä asumistuella ei vaikuttaisi oleellisesti asumisen tukemisen kokonaiskustannuksiin, muuttaisi se asumisen tuen kohdentumista tuen saajien joukossa merkittäväällä tavalla. Erityisesti yksin asuvien ja yksinhuoltajien tuki nousisi samalla kuin perheellisten opiskelijoiden tuki laskisi tai lakkaisi kokonaan erityisesti tilanteissa, joissa perheeseen kuuluu yksi työssäkäyvä ja yksi opiskelija. Samalla asumistukea myönnettäessä pitäisi selvittää samassa osoitteessa asuvien perhesuhteita.

¹⁰ Kelan opintoetuustilasto 2014/15. Keskimääräiset opintotuen joulukuussa 2014, taulukko 29.

Tässä selvityksessä ei oteta kantaa siihen, olisiko opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin tarkoituksenmukaista ym. näkökohdat huomioon ottaen, vaan tämä kysymys on jätetty myöhemmin erikseen selvitettäväksi.

Lähteet

- Arendt, Jacob Nielsen (2013), "The effect of public financial aid on dropout from and completion of university education: Evidence from a student grant reform", *Empirical Economics* 44(3), s. 1545–1562.
- Avdic, Daniel ja Marie Gartell (2015), "Working while studying? Student aid design and socioeconomic achievement disparities in higher education", *Labour Economics* 33, April 2015, s. 26–40.
- de la Fuente, Angel ja Rafael Doménech (2006), "Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make? ", *Journal of the European Economic Association* 4(1), s. 1–36.
- Dynarski, Susan (2002), "The behavioral and distributional implications of aid for college", *American Economic Review* 92 (2), s. 279–285.
- Dynarski, Susan (2003), "Does aid matter? Measuring the effect of student aid on college attendance and completion", *American Economic Review* 93 (1), s. 279–288.
- Dynarski, Susan ja Judith Scott-Clayton (2013), "Financial Aid Policy: Lessons from Research", *The Future of Children* 23(1).
- Gunnes, T., L. J. Kirkebøen, ja M. Rønning (2013), "Financial incentives and study duration in higher education", *Labour Economics* 25, s. 1–11.
- Häkkinen, Iida ja Roope Uusitalo (2003), "The effect of a student aid reform on graduation: A duration analysis", *Working Paper Series 2003:8*, Uppsala University, Department of Economics.
- Hämäläinen, Ulla ja Roope Uusitalo (2003), "Koulutus kannattaa – laski sitä miten päin vain", *Talous ja Yhteiskunta* 4/2003.
- Joensen, Juanna (2010), "Timing and incentives: Impacts of student aid on academic achievement", julkaisematon käsikirjoitus, Stockholm School of Economics.
- Joensen, J. S. ja Elena Mattana (2014), "Student aid, academic achievement, and labor market behavior: Grants or loans?", julkaisematon käsikirjoitus, Stockholm School of Economics.
- Kerr, Sari; Tuomas Pekkarinen; Matti Sarvimäki ja Roope Uusitalo (2015), "Post-Secondary Education and Information on Labor Market Prospects: A Randomized Field Experiment", *IZA Discussion Paper* 9372
- Kivinen, Osmo; Juha Hedman ja Päivi Kaipainen (2012), "Koulutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuus Suomessa: Eriarvoisuuden uudet ja vanhat muodot", *Yhteiskuntapolitiikka* 77:5.
- Koerselman, Kristian ja Roope Uusitalo (2014), "The risk and return of human capital investments", *Labour Economics* 30, October 2014, s. 154–163.
- Krueger, Alan B. ja Mikael Lindahl (2001), "Education for Growth: Why and for Whom?" *Journal of Economic Literature* 39(4), s. 1101–1136

- Kurri, Eero (1990), "Opintotuen selvitysmiehen raportti opintojen rahoitusjärjestelmän uudistamisesta", julkaisematon moniste.
- Lahtinen, Ilpo (2014), "Opintotuen historia, nykypäivä ja tulevaisuus", esityskalvot, Kansaneläkelaitos.
- Lassila, Jukka ja Tarmo Valkonen (2009), "Sosiaalilitit ja moraalikato", ETLA, Keskusteluaiheita 1181.
- Lillrank, Paul; Marko Hamilo ja Elina Lepomäki (2013), "Perustili. Toimeliaisuuteen, työllistämiseen ja säästämiseen kannustava sosiaaliturvan kokonaisuudistus", Libera.
- OECD (2014), "Education at a Glance 2014: OECD Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), "OECD Employment Outlook 2015", OECD Publishing, Paris.
- Opiskelijatutkimus (2014), "Opiskelijatutkimus 2014, Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja opiskelu", Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:10.
- Paasniemi, Markus (2015), "Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti", VATT muistio 49.
- Salvanes, Kjell ja Philip Oreopoulos (2011), "Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling", Journal of Economic Perspectives 25(1), s. 159–184.
- Scott-Clayton, Judith (2015), "The Role of Financial Aid in Promoting College Access and Success: Research Evidence and Proposals for Reform", Journal of Student Financial Aid 45(3).
- Sten Gahmberg, Susanna (2016), "Early bird caught the worm? The effect of a student aid reform on time-to-degree" luku 1 väitöskirajssa "Essays on Human Capital Accumulation", Department of Economics, Norwegian School of Economics.
- Uusitalo Roope (2011), "Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder", Bilaga 3 till Långtidsutredning 2011, Staten Offentliga Utredningar 2011:11.

Sidosryhmien kuuleminen

Selvitystyön yhteydessä kuultiin sidosryhmien näkemyksiä opintotuen kehittämiseen. Sidosryhmäkuulemiset järjestettiin heti selvitystyön alussa. Kirjallisten kuulemisten lisäksi selvitysmies on tavannut Suomen ylioppilaskuntien liiton edustajan (20.10.2015) ja ylioppilaskuntien sosiaalipoliittiset asiantuntijat (26.11.2015) sekä esitellyt opintotuen uudistusvaihtoehtoja opintotukiasioiden neuvottelukunnalle (12.1.2016) ja osaamisen ja koulutuksen ministerityöryhmälle (19.1.2016). Kansaneläkelaitoksen, opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja pankkien edustajien kanssa selvitysmies on keskustellut useaan otteeseen.

Kirjallinen kysely lähetettiin keskeisille opiskelijoiden etujärjestöille, Finanssialan keskusliitolle, Kansaneläkelaitokselle, työmarkkinoiden keskusjärjestöille sekä poliittisille opiskelijajärjestöille.

Kirjallisella kuulemisella sidosryhmiltä pyydettiin näkemyksiä seuraaviin kysymyksiin:

- Miten opintotukijärjestelmää pitäisi uudistaa ja miten hallitusohjelman mukainen opintotukimenojen pienentäminen voidaan parhaiten toteuttaa?
- Miten opintotukijärjestelmää tulee uudistaa, jotta se mahdollistaa keskittymisen kokopäiväiseen opiskeluun ja tavoiteajassa valmistumiseen?
- Miten kaikille korkeakouluopiskelijoille voidaan turvata koulutusmahdollisuudet opiskelijan omasta ja vanhempien taloudellisesta asemasta riippumatta?

Lisäksi pyydettiin näkemyksiä lisäksi opiskelijoiden asumislisän ja opintotuen tulorajojen soveltamista uuteen opintotukijärjestelmään.

Sidosryhmille lähetetyssä kirjeessä todettiin, että hallituksen päätöksen mukaisesti opintotuen määrärahoja tullaan leikkaamaan siten, että ne pitkällä aikavälillä pienenevät 150 miljoonalla eurolla. Kuulemisen tavoitteena oli selvittää, mitkä olisivat sidosryhmien kannalta vähiten haitallisia leikkauksia ja löytää mahdollisesti uusia ideoita selvitystyön pohjaksi.

Valintojen tekeminen osoittautui kuitenkin kyselyyn vastaajille vaikeaksi. Suuressa osassa vastauksista ei haluttu ottaa kantaa leikkausten toteuttamistapaan vaan keskityttiin puolustamaan nykyistä järjestelmää ja erityisesti rahamuotoisen suoran tuen osuutta lainapainotteisen järjestelmän sijaan. Näistä vastauksista on luonnollisesti vain rajoitetusti hyötyä järjestelmän uudistusvaihtoehtojen vertailussa. Lähinnä nämä vastaukset osoittavat, että varsinkin opiskelijoiden etujärjestöt ja useimmat poliittiset opiskelijajärjestöt vastustavat uudistusta, johon liittyy hallitusohjelman mukainen merkittävä opintotuen määrärahojen leikkaus. Toisaalta vastauksista näkyy huoli opiskelijoiden toimeentulon heikkenemisestä ja tasa-arvoisista opiskelumahdollisuuksista tilanteessa, jossa opintotukimäärärahoista on säästetty hallitusohjelman mukainen summa.

Määräaikaan (6.11. 2015) mennessä sidosryhmäkyselyyn vastasivat työmarkkinoiden keskusjärjestöt: Akava, STTK, SAK ja EK. Myös kaikki opiskelijoiden etujärjestöt, Suomen Lukiolaisten Liitto – SLL, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI, Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU, sekä Suomen ylioppilaskuntien liitto – SYL ja Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK yhdessä, joille kuulemispyyntö lähetettiin vastasivat siihen. Poliittisista opiskelijajärjestöistä näkemyksensä kertoivat Vasemmisto-opiskelijat, Svensk Ungdom ja Liberala studerande yhdessä, Vihreiden nuorten ja opiskelijoiden liitto, Kokoomusopiskelijat, Keskustan Opiskelijaliitto ja Sosialidemokraattiset opiskelijat. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Kansaneläkelaitos toimittivat omista näkemyksistään laajan kalvopaketin.

Laina vs. raha

Vastauksissa korostui rahamuotoisen tuen tärkeys. Valtaosa opiskelijoiden etujärjestöistä piti opintolainaan perustuvaa järjestelmää huonona vaihtoehtona ja esitti että rahamuotoisen tuen pitäisi kattaa vähimmäisetuuksien tasoinen toimeentulo. Suomen Lukiolaisten Liitto epäilee jopa hakeutumisen korkeakouluihin vähenevän alemmissa tuloluokissa jos opintotuen lainapainotteisuus kasvaa. Suomen ylioppilaskuntien liitto ja Suomen ammattiin opiskelevien liitto huomattavat kannanotossaan että opiskelijat ovat ainoa väestöryhmä, joka ”joutuu turvautumaan lainaan elämän perustarpeiden, kuten ruuan tai asumisen, kustantamiseksi”. SYL ja SAMOK epäilevät myös lainapainotteisen järjestelmän kohtelevan eri alojen opiskelijoita eriarvoisesti ja ovat huolissaan koulutuksen tasa-arvosta, jos opintolainaan liittyvät riskit pelottavat erityisesti matalammasta sosioekonomisesta taustasta ponnistavia nuoria.

Tuen lainapainotteisuuden kasvattamista vastustavat myös useimmat poliittiset opiskelijajärjestöt. Kaikkein kriittisimmin lainapainotteiseen järjestelmään siirtymiseen suhtautuivat Vasemmisto-opiskelijat ja Vihreiden nuorten ja opiskelijoiden liitto. Nämä järjestöt olisivat myös halunneet kehittää opintotukea osaksi perustulojärjestelmää ja pikemminkin kasvattaa kuin karsia opintotukimenoja ja myöntää kaiken tuen rahamuotoisena tukena. Keskustaopiskelijat epäilevät, että lainapainotteinen tuki ei takaisi tasa-arvoisia koulutusmahdollisuuksia eikä kohtelisi tasapuolisesti ansiomahdollisuuksiltaan erilaisia aloja. Sosialidemokraattiset opiskelijat halusivat säilyttää opintorahan ennallaan ja tämän lisäksi vapauttaa pienituloiset opintolainan takaisinmaksuvelvollisuudesta.

Ymmärtäväisemmin opintotuen lainapainotteisuuden kasvuun suhtautuvat ruotsinkieliset opiskelijajärjestöt Svensk Ungdom ja Liberala Studerande, mutta niidenkin mielestä tuesta pitäisi olla vähintään puolet suoraa rahamuotoista tukea. Kokoomusopiskelijat olisivat valmiit rajaamaan rahamuotoisen tuen kestoja. Elinkeinoelämän keskusliitto muuttaisi tukea nykyistä enemmän lainapainotteiseksi ja kasvattaisi lainahyvitystä opintojen nopeuttamisen kannustimien parantamiseksi.

Aleneva vs. vakiona pysyvä tuki

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen mielestä opintorahan osuus opintotuesta voisi olla suurempi opintojen alkuvaiheessa ja lainan osuus suurempi opintojen loppuvaiheessa. Akavan mukaan lainanotto olisi houkuttelevampaa, kun valmistumisen lähestyessä, kun valmistumisen jälkeinen tulotaso alkaa näyttää realistisemmalta. Toisaalta AKAVA toteaa että työssäkäynti saattaisi opintojen loppuvaiheessa kasvaa, kun lainaa ei haluta ottaa työtä on paremmin tarjolla, mikä viivästyttäisi opintoja. SAK toteaa, että vaikka maiste-

rivaiheessa tuesta olisi suurempi osa lainaa, rahamuotoisen tuen pitäisi olla edelleen osa opintotukea, jotta opiskelijoille ei syntyisi kannustimia jättää maisterivaiheen opinnot tekemättä opintososiaalisista syistä. Samasta syystä rahamuotoista tukea myös maisterivaiheeseen kannattaa myös Suomen Lukiolaisten Liitto.

Tulorajat

SYLin ja SAMOKin yhteisen kannanoton mukaan opintotuen tulorajat kohdentavat tukea sitä eniten tarvitseville ja ovat sinänsä SYL:n ja SAMOKin mielestä hyvin perusteltuja. Myös SAK pitää perusteltuna palkkatulojen rajaa opintotuen ehtona. Suomen lukio-
laisten liiton mukaan tulorajat suuntaavat tukea eniten tarvitseville, mutta jos rahamuotoinen tuki pienenee, olisi tulorajoja syytä korottaa.

Opintotuen tulorajoja haluaisivat korottaa merkittävästi mm. AKAVA ja STTK, sekä opiskelijajärjestöistä SAKKI ja OSKU. OSKU sitoisi tulorajat yleiseen palkkakehitykseen. Svensk Ungdom ehdottaa että tulorajat voitaisiin poistaa kokonaan niiden kuukausien osalta, kun opiskelija ei nosta opintotukea. Tulorajojen kiristämiseen olisivat valmiita Vasemmisto-opiskelijat ja keskustan opiskelijaliitto.

Vanhempien tulot

Vanhempien tulojen vaikutuksesta opintotukeen huomauttavat erityisesti toisen asteen opiskelijajärjestöt SLL, SAKKI ja OSKU sekä SAK. Alle 20-vuotiaiden, mutta silti täysi-ikäisten toisen asteen opiskelijoiden opintorahan suuruuteen vaikuttavat vanhempien tulot, vaikka nämä asuisivat itsenäisesti, eikä vanhemmilla ole täysi-ikäisten opiskelijoiden kohdalla enää elatusvelvollisuutta. Tämä on toisen asteen opiskelijajärjestöjen mielestä opintotukijärjestelmän suurimpia epäkohtia.

Asumistuki vs. lisä

Opiskelijoiden asumistuki tai opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin jakoi vastaajien mielipiteitä. Esimerkiksi SAKKI katsoo, että byrokratian keventämiseksi ja käytänteiden yhdenmukaistamiseksi olisi järkevää siirtää opiskelijat asumislisästä yleisen asumistuen piiriin. Myös Keskustan opiskelijaliitto ja Vasemmisto-opiskelijat olisivat valmiita siirtämään opiskelijat yleisen asumistuen piiriin. KELA kannattaa opiskelijoiden siirtämistä yleisen asumistuen piiriin ja on tuottanut tämän vaikutuksista yksityiskohtaisia laskelmia, joita käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä raportissa.

OSKU kannattaa pysymistä nykyisen kaltaisessa asumislisäjärjestelmässä, koska yleinen asumistuki leikkaisi tuen samalla pois suurelta joukolta ihmisiä tai heikentäisi sitä ja koska asumistuen hakemisen vaikeuttaisi opintotuen hakemista ja lisäisi byrokratiaa. SYL huomauttaa että opintotuen asumislisä on jäänyt ratkaisevasti jälkeen yleisestä vuokrakehityksestä, mutta ei ota kantaa asumislisän tai yleisen asumistuen puolesta. Yleistä asumistukea pitää turhan byrokraattisena myös Svensk Ungdom.

SAK olisi valmis harkitsemaan kokonaan asumislisästä luopumista ja vastaavaa opintorahan korottamista tai vaihtoehtoisesti asumislisän määrän eriyttämistä opiskelupaikkakunnittain yleisen asumistuen tapaan. Asumiskustannusten alueellisen vaihtelun parempaan huomioon ottamista asumislisäjärjestelmässä kaipaa myös mm. Svensk Ungdom.

Suoritusvaatimukset

Vihreät esittävät myös opintosuoritusvaatimuksista luopumista. Esimerkiksi SAK pitää nykyisiä opintotukeen oikeuttavia opintopisterajoja riittävinä siihen, että ne kannustavat etenemään opinnoissa.

Konkreettiset säästöt

Vaikka sidosryhmäkyselyn ensimmäinen kysymys koski tapoja, joilla hallitusohjelman mukainen opintotukimenojen leikkaus voitaisiin toteuttaa, konkreettisia esityksiä oli vain vähän. Kokoomusopiskelijoilla oli ainoa varisnainen säästölista, joka piti sisällään tukiajan rajauksen 45 kuukauteen, opintorahan tason leikkauksen 300 euroon, ulkomaille maksettavan asumistuen lopettamisen, vanhempien luona asuvien tuen pienentämisen ja lainahyvityksen ehtojen kiristämisen niin, että hyvityksen saisi vain tavoiteajassa valmistumalla. Kokoomusopiskelijat esittävät myös täysin uutta koulutustilimallia.

Opintotukijärjestelmän muutokset

Opintotukijärjestelmän usein tapahtuvia muutoksia kritisoivat monet vastaajat. STTK toteaa että opintotukijärjestelmää on uudistettu niin tiheästi, ettei todellista uudistusten vaikutusten arviointia ole ollut mahdollista tehdä. Svensk Ungdom laskee että vuoden 1994 jälkeen on opintotukilakiin tehty 76 muutosta, keskimäärin 3,6 muutosta vuodessa. SYL toteaa, että opiskelijan oikeusturvan kannalta on kohtuutonta, jos opintolainan hyvityksen ehdot muuttuvat merkittävästi opiskeluaikana. SYLin kannan mukaan opintolainan nostopäätöstä tekevällä opiskelijalla tulee olla tieto lainahyvityksen ehdoista ilman pelkoa siitä, että hyvityksen ehdot muuttuvat kesken opiskeluajan.

Laina

Lainaturvahyvityksen kaltaista ripeään valmistumiseen kannustavaa elementtiä kannattavat useat vastaajat. EK korvaisi sillä suuren osan nykyistä opintorahaa ja Akava ehdottaa, että määrääjassa valmistunut opiskelija saa osan lainastaan anteeksi. EK:n mallissa lainahyvitys olisi porrastettu siten että se olisi sitä suurempi mitä lähempänä tavoiteaikaa valmistuu. STTK korostaa lainahyvityksen tärkeyttä opintolainan käyttöön ja ripeään valmistumiseen kannustamisessa. Lainan takaisinmaksua turvaavien elementtien luomista vaativat AKAVA ja Suomen lukiolaisten liitto.

Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		Julkaisuaika 1.3.2016	
Tekijä(t)	Selvityshenkilö professori Roope Uusitalo			
Julkaisun nimi	Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7			
Julkaisun teema	koulutus			
Julkaisun osat	raportti ja liite			
Tiivistelmä	<p>Opintotuen selvityshenkilö, professori Roope Uusitalo esittää raportissa muutoksia korkeakouluopiskelijoiden opintotukeen. Hallitusohjelmassa sovitut opintotukimenot koskevat säästöt toteutettaisiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pientämällä korkeakouluopiskelijoiden opintoraha samalle tasolle kuin toisen asteen opiskelijoilla eli 250,28 euroon kuukaudessa syyslukukaudesta 2017 alkaen. - Lyhentämällä opintotukikuukausien maksimimäärä kunkin tutkinnon laskennalliseen suorittamisaikaan eli esimerkiksi tavallisimpien 300 op yliopistotutkintojen kohdalla 45 kuukauteen. Ehdotus on tarkoitettu koskemaan samalla tavalla sekä ammattikorkeakoulu- että yliopistotutkintoja varten myönnettyjä opintorahoja. - Kiristämällä opintotuen ehtona olevaa opintojen edistymisvaatimusta nykyisestä 5 opintopisteestä tukikuukautta kohti 6 opintopisteeseen tukikuukautta kohti. - Luopumalla tukikuukausien laskennasta erikseen alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa varten silloin kun opiskelija on hyväksytty opiskelemaan ylempää korkeakoulututkintoa varten. Jos opiskelija on hyväksytty suorittamaan vain alemmaa korkeakoulututkintoa, olisi tukikuukausien määrä tämän tutkinnon laskennallisen keston mittainen. Jos alemman korkeakoulututkinnon suorittanut hyväksytään suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa (esim. maisteriohjelmat tai ylemmät AMK-tutkinnot), voitaisiin tähän tutkintoon myöntää opintorahaa maksimissaan ko. tutkinnon laskennallista kestoja vastaavaksi ajaksi. - Lyhentämällä kaikkia korkeakoulututkintoja varten yhteensä myönnettävien opintotukikuukausien maksimimäärä 54 kuukauteen, mikä vastaa laskennalliselta kestoaltaan pisintä, lääketieteen lisensiaatin tutkintoa. - Kasvattamalla opintolainan valtiontakauksena siten, että opintorahan, asumislisän ja opintolainan valtiontakauksen summa on 1 100 euroa/kk. Käytännössä tämä tarkoittaa valtiontakauksen maksimimäärän kasvattamisesta nykyisestä 400 euroa/kk tasosta 250 eurolla siten, että takaus olisi 650 euroa/kk. - Opintolainan valtiontakaus myönnettäisiin lisäksi laskennallista tutkinnon kestoja pidemmälle ajalle, jotta viivästyneet opinnot olisi mahdollista suorittaa loppuun opintolainan turvin. Tämä tarkoittaisi maksimissaan 1 100 euroa/kk opintolainan valtiontakauksen myöntämistä opiskelijoille maksimissaan 18 kuukauden mittaiseksi ajaksi, opintorahakuukausien ajalle myönnetyn 650 euroa/kk valtiontakauksen lisäksi. - Pitämällä opintotuen tuloajat ennallaan, mutta sitomalla ne indeksiin, jonka perusteella niitä tarkistettaisiin automaattisesti vuosittain. - Pientämällä opintolainahyvitystä 30 prosenttiin omavastuuosuuden ylittävistä lainamäärästä. Opintolainahyvityksessä huomioon otettava lainamäärä olisi edelleen korkeintaan tutkinnon laskennallista suorittamisaikaa vastaava määrä. Ehtona olisi, että tutkinto on suoritettu tavoiteajassa. - Hyvityksen määrä olisi porrastettu siten, että hyvitys olisi 15 prosenttia omavastuuosuuden ylittävistä lainamäärästä niille opiskelijoille, jotka suorittavat tutkinnon ajassa, joka ylittää esimerkiksi ylempään ja alemman korkeakoulututkinnon tavoitteellisen suorittamisajan korkeintaan yhdellä vuodella. - Rakentamalla opintolainoihin korkosuojaus, joka rajoittaa opintolainan korkojen noususta aiheutuvaa riskiä ja rajoittaa opiskelijan maksettavan koron korkeintaan neljään prosenttiin. Sen sijaan selvitysmiehen ehdotuksen mukaan opintolainajärjestelmään ei rakennettaisi valmistumisen jälkeisistä tuloista riippuvaa opintolainojen takaisinmaksuvelvollisuutta. 			
Asiasanat	opintotuki, opintoraha, opintolaina, opiskelijat, korkeakoulututkinnot			
URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-392-7			
	ISBN (nid.) -	ISSN (painettu) -	ISBN (PDF) 978-952-263-392-7	ISSN (verkkojulkaisu) 1799-0351
	Sivumäärä 54	Kieli suomi	Dnro	
Julkaisun myynti/jakelu	www.minedu.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö			

Presentationsblad

Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet			Utgivningsdatum 1.3.2016
Författare	Utredare professor Roope Uusitalo			
Publikationens namn	Revidering av studiestödet. Utredarens rapport			
Seriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:7			
Publikationens tema	utbildning			
Publikationens delar	utredning och bilaga			
Referat	<p>I rapporten föreslår professor Roope Uusitalo, som fått i uppdrag att utreda studiestödet, ändringar i studiestödet för högskolestuderande. De inbesparingar i studiestödsutgifterna som slagits fast i regeringsprogrammet ska enligt förslaget förverkligas genom att:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sänka studiepenningen för högskolestuderande till samma nivå som för studerande på andra stadiet, dvs. 250,28 euro per månad fr.o.m. höstterminen 2017. - förkorta det maximala antalet studiestöds månader för examen till den beräknade tiden för avläggande av examen, vilket för de universitetsexamina som omfattar 300 sp skulle innebära 45 månader. Avsikten är att förslaget ska påverka studiepenningen för yrkeshögskole- respektive universitetsexamina på samma sätt. - skärpa villkoren för beviljande av studiestöd i fråga om den studieframgång den studerande förutsätts ha från nuvarande 5 studiepoäng per stödmånad till 6 studiepoäng per stödmånad. - slopa nuvarande sätt att beräkna stödmånaderna separat för lägre respektive högre högskoleexamen, i sådana fall där den studerande har antagits för att avlägga vardera högskoleexamen. Om den studerande endast antagits för att avlägga lägre högskoleexamen, föreslås att antalet stödmånader ska motsvara den beräknade studietiden för den examen. Om en person som avlagt lägre högskoleexamen däremot antas för att avlägga högre högskoleexamen (t.ex. magisterprogram eller högre YH-examen), föreslås att studiestöd beviljas för den tid det beräknas ta att avlägga i frågavarande examen. - minska antalet studiestöds månader för samtliga högskoleexamina till högst 54 månader, vilket motsvarar den längsta beräknade studietiden, som är den tid det beräknas ta att avlägga medicine licentiatexamen. - höja statsborgen för studielånet så att studiepenningen, bostadstillägget och studielånet med statsborgen uppgår till sammanlagt 1 100 €/mån. I praktiken skulle det innebära att statsborgen stiger med 250 €/mån. från nuvarande 400 €/mån. till 650 €/mån. - dessutom ska statsborgen för studielånet kunna beviljas för längre tid än den beräknade tiden för avläggande av examen, så att det med hjälp av studielånet ska gå att slutföra fördröjda studier. Det här skulle betyda att studerande ska kunna beviljas statsborgen för studielån på maximalt 1100 €/mån. för maximalt 18 månader, utöver den statsborgen på 650 €/mån. som beviljats för de stödmånader som berättigar till studiepenning. - inkomstgränserna för studiestödet ska kvarstå på nuvarande nivå men binds till index, så att de automatiskt justeras årligen. - minska studielånkompensationen till 30 procent för den del av studielånet som överstiger självriskandelen. Den andel av studielånets belopp som ska beaktas föreslås fortfarande uppgå till högst det belopp som motsvarar den beräknade tiden för avläggande av examen. Villkoret föreslås vara att den studerande har avlagt examen inom den föreskrivna målsatta tiden. - beloppet på studielånkompensationens graderas så att kompensationen uppgår till 15 procent av den del av lånebeloppet som överstiger självriskandelen för studerande som tidsmässigt till exempel överskrider den föreskrivna målsatta tiden för avläggande av lägre och högre högskoleexamen med ett år. - inkludera ett ränteskydd i studielånet som skulle begränsa riskerna en höjning av låneräntan föranleder, och dessutom begränsa räntan som den studerande ska betala till högst fyra procent. Däremot föreslår utredaren inte att studielånesystemet skulle inkludera en skyldighet för den studerande att betala tillbaka studielånet enligt sina inkomster efter utexamineringen. 			
Nyckelord	studiestöd, studiepenning, studielån, studerande, högskoleexamina			
URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-392-7			
	ISBN (tryckt) -	ISSN (tryckt) -	ISBN (PDF) 978-952-263-392-7	ISSN (Online) 1799-0351
	Sidoantal 54	Språk finska	Dnro	
Beställningar/distribution	www.minedu.fi/publikationer			
Finansiering/förläggare	Undervisnings- och kulturministeriet			

Description

Published by	Ministry of the Ministry of Education and Culture		Date of publication 1.3.2016	
Authors	Examiner Professor Roope Uusitalo			
Title of publication	Revision of the student financial aid system. Examiner's report			
Series and publication-number	Publications of the Ministry on Education and Culture, Finland 2016:7			
Theme of publication	Education			
Publication parts	report och appendix			
Abstract	<p>In this report, student financial aid examiner, Professor Roope Uusitalo, proposes changes to the financial aid offered to higher education students. The cutbacks to student financial aid expenses included in the Government Programme could be realised as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> - By reducing the study grant of higher education students to the same level as secondary level students, meaning EUR 250.28 per month, as of the start of the 2017 autumn term. - By reducing the maximum number of financial aid months to correspond with the calculated completion time of the degree. In the case of typical 300 credit university degrees, for example, the number of financial aid months would therefore be 45. The proposal is meant to affect the study grants paid for degree studies in both universities and universities of applied sciences. - By increasing the study progress requirement of financial aid from the current 5 credits per aid month to 6 credits per aid month. - By ending the separate calculation of aid months for Bachelor's and Master's degrees in cases where the student has been admitted to study for a Master's degree. If the student has been admitted to study only for a Bachelor's degree, the number of aid months would correspond to the calculated length of the degree in question. If a student who has completed a Bachelor's degree is admitted to study for a Master's degree (for example, Master's degree programmes and university of applied sciences Master's degrees), financial aid for this degree could be granted up to the calculated length of the degree in question. - By reducing the maximum number of financial aid months available across all higher education degrees to 54 months, which corresponds to the calculated length of the longest degree offered, namely the Licentiate in Medicine degree. - By increasing the government guarantee for student loans so that the study grant, the housing supplement and the government guarantee would together add up to EUR 1,100 per month. In practice, this means that the maximum government guarantee would be increased by EUR 250 from the current EUR 400 per month, at which point the government guarantee would be EUR 650 per month. - The government guarantee for student loans would also be granted for periods exceeding the calculated length of a degree, so that delayed studies could be completed with the help of the student loan. This would mean that students would be granted a maximum government guarantee of EUR 1,100 per month for student loans for a maximum duration of 18 months, in addition to the government guarantee of EUR 650 per month granted for the duration of financial aid months. - By maintaining the income limits of financial aid as they are, but linking them to an index, based on which the limits would be automatically updated annually. - By reducing the student loan compensation to 30% of the excess of the student loan amount. The maximum amount of the loan included in the calculation of the compensation would still be the amount corresponding to the calculated completion time of the degree. The requirement would be that the degree is completed within the target time. - The amount of the compensation would be staggered, so that the compensation would be 15% of the excess of the student loan amount for students who complete their degree within a time frame exceeding the target completion time of a Bachelor's or Master's degree, for example, by a maximum of one year. - By introducing an interest rate hedge to student loans, which would reduce the risk resulting from rising student loan interest and limit the amount of interest paid by the student to a maximum of four percent. Conversely, based on the examiner's proposal, a student loan repayment obligation dependent on the student's income after their studies would not be introduced to the student loan system. 			
Keywords	student financial aid, study grant, student loan, students, higher education studies			
URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-392-7			
	ISBN (print) -	ISSN (print) -	ISBN (Online) 978-952-263-392-7	ISSN (Online) 1799-0351
	Number of pages 54	Language Finnish	Dnro	
Distribution	www.minedu.fi/publications			
Funded/ Published by	the Ministry of Education and Culture, Finland			

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja -sarjassa vuonna 2016 ilmestyneet

- 1 Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset
- 2 Tutkijanuran tilannekuva. Tutkijanuratyöryhmän loppuraportti
- 3 Miten tohtorit työllistyvät
- 4 Taidenäyttelyiden järjestämiseen liittyvistä sopimus- ja korvauskäytännöistä. Työryhmän loppuraportti
- 5 Studiegångar och integrering av invandrare – smärtpunkter och åtgärdsförslag
- 6 The educational tracks and integration of immigrants – problematic areas and proposals for actions
- 7 Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti
- 8 Ehdotus koulutussopimuksen käyttöönotosta ammatillisessa koulutuksessa
- 9 Koulutusviennin tiekartta (2016–2019)
- 10 Osaamis- ja koulutustarpeiden valtakunnallisen ennakkoinnin kehittäminen
- 11 Liikuntatoimi tilastojen valossa; Perustilastot vuodelta 2014
- 12 Tutkimuksen monitieteisyys ja laatu
- 13 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen
- 14 Yrittäjyyden tukemisen hyvät käytänteet korkeakouluissa 2016
- 15 Neliportaisen tutkijanuramallin arviointihanke. Loppuraportti
- 16 Ulkomaiset tutkijat ja julkaisuaktiivisuus
- 17 Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus
- 18 Pieni riski – suuri mahdollisuus; Ehdotus audiovisuaalisen tuotannon kannustinjärjestelmäksi
- 19 Yhdenvertaiset mahdollisuudet harrastaa – painopisteenä harrastamisen hinta
- 20 Vietävän hyvää toisen asteen koulutusta! Toimet toisen asteen koulutusviennin edistämiseksi
- 23 Ehdotus uudeksi ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeksi
- 26 Työpajatoiminta 2015
- 27 Suunnitelma etsivän nuorisotyön osaamiskeskukseksi
- 28 Etsivä nuorisotyö 2015



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN 978-952-263-392-7 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)