



OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Opintotuen kokonaisuudistus

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2025:5

Opintotuen kokonaisuudistus

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-415-147-4

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Opintotuen kokonaisuudistus

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2025:5	Teema	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö	
Tekijä/t	Virpi Hiltunen, Jonna Salmela	
Kieli	suomi	Sivumäärä 157

Tiivistelmä

Hallitusohjelman mukaan käynnistetään opintotuen kokonaisuudistus. Opintotuen tavoitteena on mahdollistaa ensisijaisesti täysipäiväinen opiskelu. Opintotuen kokonaisuudistuksessa käydään läpi opintorahan taso, opintolainan suuruus ja opintolainahyvityksen määrä, vapaiden tulojen rajat, perheellisten opiskelijoiden asema ja asumisen tukeminen. Lisäksi opiskelijoiden yleisen asumistuen rinnalle selvitetään ja kehitetään yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto. Tulorajojen riittävyyttä ja mahdollisuutta nostaa niitä arvioidaan puoliväliriihen yhteydessä. Lisäksi selvitetään myös oppisopimuskoulutusten ja opintotuen parempi yhteensovittaminen. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaan turvata opiskeluaikainen toimeentulo, vahvistaa opintotuen kannustinelementtejä sekä tukea opintojen läpäisyä tavoiteajassa.

Muistion 1 luvussa käsitellään opintotuen uudistamisen lähtökohtia. Muistion luvussa 2 käsitellään opintotuen nykytilaa; sekä perusasteen jälkeisten opintojen ajalle että korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävää opintotukea, opiskelijan omiin tuloihin perustuvaa tarveharkintaa, asumisen tukea, opintolainan valtioneuvoston takausta, lasta huoltavien opiskelijoiden opintotukea sekä opintotukea ja muuta sosiaaliturvaa. Muistion luvussa 3 käsitellään opintotuen uudistamisen edellytyksiä ja vaihtoehtoja; opintotuen tarkoitusta ja kehittämisen painopisteiden valintaa, nykyisen järjestelmän välttämättömiä ja perusteellisia kehittämisehdotuksia sekä keskeisiä toimenpiteitä ryhmitellen työryhmän toimeksiannon mukaisesti. Muistion luvussa 4 ovat kehittämissuositukset.

Asiasanat	asumislisä, ateriatuki, opintoetuudet, opintolainat, opintoraha, opintotuki, koulutus		
ISBN PDF	978-952-415-147-4	ISSN PDF	1799-0351
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-147-4		

Totalreform av studiestödet

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2025:5	Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Författare	Virpi Hiltunen, Jonna Salmela	
Språk	finska	Sidantal 157

Referat

Enligt regeringsprogrammet inleds en totalreform av studiestödet. Syftet med studiestödet är att möjliggöra i första hand heltidsstudier. I totalreformen av studielånet går man igenom studiepenningens nivå, studielånets storlek och studielånskompensationens belopp, gränserna för de fria inkomsterna, ställningen för studerande med familj och stödet till boendet. Dessutom utreds och utvecklas ett alternativ till det allmänna bostadsbidraget för studerande. Alternativet ska uppmuntra till samboende och vara ekonomiskt attraktivt. I samband med halvtidsöverläggningen utvärderas huruvida inkomstgränserna är tillräckliga och om de kan höjas. En bättre samordning av läroavtalsutbildningarna och studiestödet utreds också. Avsikten enligt regeringsprogrammet är att trygga försörjningen under studietiden, stärka de sporrande elementen i studiestödet och stödja slutförandet av studierna inom målsatt tid.

I kapitel 1 i promemorian behandlas utgångspunkterna för reformen av studiestödet. I kapitel 2 i promemorian behandlas studiestödets nuläge; såväl det studiestöd som beviljas för tiden för studier efter grundskolan som det som beviljas för tiden för högre utbildning, behovsprövning som grundar sig på den studerandes egna inkomster, stöd för boende, statsgaranti för studielån, studiestöd för studerande som har vårdnad om barn samt studiestöd och annan social trygghet. I kapitel 3 i promemorian behandlas förutsättningarna för en reform av studiestödet och reformalternativen; studiestödets syfte och valet av fokusområden för utvecklingen, nödvändiga och grundliga alternativ för utveckling av det nuvarande systemet samt centrala åtgärder grupperade enligt arbetsgruppens uppdrag. Kapitel 4 i promemorian innehåller utvecklingsförslag.

Nyckelord bostadstillägg, måltidsstöd, studiestöd, studielån, studiepenning, studieförmåner, utbildning

ISBN PDF 978-952-415-147-4 **ISSN PDF** 1799-0351

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-147-4>

Comprehensive restructuring of student financial aid

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2025:5	Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture	

Author(s)	Virpi Hiltunen, Jonna Salmela	
Language	Finnish	Pages 157

Abstract

In line with the Government Programme, an overhaul of student financial aid will be launched. The main purpose of student financial aid is to enable full-time studying. The student financial aid overhaul will examine the level of study grants, the size of student loans, the amount of student loan compensation, tax-exempt income thresholds, the status of students with families, and housing support. With regard to students, the Government will also explore and develop a financially attractive option to complement the general housing allowance that will favour shared student housing. The mid-term policy review session will assess the adequacy of income limits and consider the possibility of raising them. Better alignment of apprenticeship training and student financial aid will also be reviewed. According to the Government Programme, the aim is to make sure that students have a source of income during their studies, reinforce the incentives in the student financial aid system and encourage students to complete their studies within the normative period.

Chapter 1 of the memorandum discusses the premises for the comprehensive restructuring of student financial aid. Chapter 2 discusses the current situation in student financial aid: student financial aid granted for both post-comprehensive and tertiary level studies, means testing based on the student's own income, housing allowances, government guarantee for student loans, student financial aid for students with children, as well as student financial aid and other social security. Chapter 3 discusses the scope and alternatives for restructuring student financial aid: the purpose of student financial aid and the selection of development priorities, essential and thorough development alternatives for the current system, and key measures grouped as assigned by the working group. Chapter 4 presents the development proposals.

Keywords housing supplement, meal allowance, student financial aid, student loans, study grant, student benefits, education

ISBN PDF	978-952-415-147-4	ISSN PDF	1799-0351
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-147-4>

Sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriölle	9
1 Uudistuksen lähtökohdat	12
1.1 Opintotuen kokonaisuudistuksen tavoitteet hallitusohjelmassa	12
1.2 Työryhmän toimeksianto	12
1.3 Uudistamisen eräistä reunaehdoista	16
2 Nykytila ja nykytilan arviointia	22
2.1 Tilannekuva 2024	22
2.2 Yleistietoa opintotukijärjestelmästä	27
2.2.1 Opintotukitilastoja	28
2.2.2 Opintotuen taso	33
2.2.3 Opintotuen käyttöaste ja läpäisy	38
2.2.4 Suomen opintotuki verrattuna muiden maiden opintotukeen	41
2.2.5 Nykytilan arviointi	44
2.3 Opintotuki perusasteen opintojen jälkeen toisella asteella	44
2.3.1 Opintoraha	45
2.3.2 Opintolainan valtiontakaus	46
2.3.3 Opintotukeen oikeuttavat opinnot ja opintojen päätoimisuus	46
2.3.4 Opintotukiaika toisella asteella	48
2.3.5 Opintojen edistymisen seuranta	48
2.3.6 Opintotuki oppivelvollisuuden suorittamiseen	49
2.3.7 Oppisopimus ja opintotuki	51
2.3.8 Koulumatkatuki	52
2.3.9 Nykytilan arviointi	54
2.4 Opintotuki korkea-asteella	57
2.4.1 Opintoraha	57
2.4.2 Opintolainan valtiontakaus	58
2.4.3 Opintotukeen oikeuttavat opinnot ja opintojen päätoimisuus	59
2.4.4 Opintotukiaika korkea-asteella	59
2.4.5 Opintojen edistymisen seuranta	60
2.4.6 Opintolainahyvitys	61
2.4.7 Korkeakouluopiskelijan ateriatuki	64
2.4.8 Opintotuki ensimmäiseen korkeakoulututkintoon	67
2.4.9 Nykytilan arviointi	69

2.5	Opiskelijan omiin tuloihin perustuva tarveharkinta.....	70
2.5.1	Opiskelijan omat tulorajat	70
2.5.2	Nykytilan arviointi	73
2.6	Opintolainan valtiontakaus.....	74
2.6.1	Opintolaina pähkinänkuoressa	74
2.6.2	Opintolainan käyttö	75
2.6.3	Korkoavustus	79
2.6.4	Opintolainan takaisinmaksu.....	81
2.6.5	Toimeentulotuki opintolainan sijaan	86
2.6.6	Nykytilan arviointi	88
2.7	Lasta huoltavat opiskelijat	89
2.7.1	Opintorahan huoltajakorotus.....	89
2.7.2	Nykytilan arviointi	90
2.8	Asumisen tuki	90
2.8.1	Yleinen asumistuki.....	90
2.8.2	Opintotuen asumislisä.....	93
2.8.3	Nykytilan arviointi	94
2.9	Opintotuki ja muu sosiaaliturva	95
2.9.1	Yhdessä opintotuen kanssa saatavat ja estävät etuudet.....	95
2.9.2	Nykytilan arviointi	98
3	Opintotuen kehittäminen nykyjärjestelmän pohjalta.....	99
3.1	Opintotuen tarkoitus.....	99
3.1.1	Opiskelijan toimeentulon tukeminen ja muut tavoitteet.....	99
3.1.2	Lainapainotteinen, opintorahapainotteinen vai suoritusperusteinen?	100
3.2	Kaikkia koulutusasteita koskevat kehittämistarpeet	104
3.2.1	Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta välttämättömin muutoksin.....	104
3.2.1.1	Opintorahan ja asumislisän indeksisidonnaisuus.....	104
3.2.1.2	Korkoavustuksen kehittäminen	105
3.2.1.3	Opintolainatietoisuus ja pankkien käytännöt lainan myöntämisessä.....	106
3.2.1.4	Takaussaatavien kehittämistarpeet	108
3.2.1.5	Opiskelijan omat tulorajat	109
3.2.1.6	Muut järjestelmää selkeyttävät muutostarpeet	110
3.2.2	Vaikutusarviot kootusti	111
3.2.3	Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta perusteellisesti.....	112
3.2.3.1	Opintorahataulukon selkeyttäminen ja opintorahan tason korottaminen	112
3.2.3.2	Opintotuki toisella asteella	112
3.2.3.3	Opintotuki korkea-asteella	113
3.2.3.4	Vanhempien tulojen huomioonottamisen vaihtoehtoista	117
3.2.3.5	Vaihtoehtoja vanhempien tulorajoille ja kustannusarvioita	118
3.2.3.6	Eräitä arvioita opintorahan korottamiseksi	119
3.2.3.7	Opintorahapainotteinen vaihtoehto.....	120
3.2.3.8	Tulotasoon sidottu opintolainan takaisinmaksu vs. nykymalli	121
3.2.4	Vaikutusarviot kootusti	122
3.2.5	Jatkoselvitystarpeet	123

3.3	Perusasteen opintojen jälkeisten toisen asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki.....	123
3.3.1	Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta välttämättömin muutoksin.....	123
3.3.1.1	Vanhempien tulorajat indeksiin.....	123
3.3.1.2	Edistymisen seuranta.....	123
3.3.1.3	Lainatakaus oikeuden rajausta toisella asteella (vanhemman luona asuvat alaikäiset).....	124
3.3.1.4	Matka- ja majoituskorvaus osaksi opintotukea ja koulumatkatukea	124
3.3.2	Vaikutusarvioita kootusti	126
3.3.3	Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta perusteellisesti.....	127
3.3.3.1	Opintorahan tasokorotus ja vanhempien tulojen vaikutus.....	127
3.3.3.2	Lapsilisän ikärajan nostamisesta	127
3.3.3.3	Opintotuki oppivelvollisuuden suorittamiseen	128
3.3.3.4	Opintotuki ja oppisopimuskoulutus	128
3.3.3.5	Opintotuki muiden kuin oppivelvollisuusopintojen ajalle.....	130
3.3.3.6	Opintolainahyvitys tutkinnon suorittamisesta määräajassa	130
3.3.3.7	Opintotukeen oikeuttava koulutus	131
3.3.4	Vaikutusarvioita kootusti	132
3.3.5	Jatkoselvitystarpeet	133
3.4	Korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki.....	133
3.4.1	Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta välttämättömin muutoksin.....	133
3.4.1.1	Opintolainahyvityksen kehittäminen	133
3.4.1.2	Harkinnanvaraisen tukiajan pidentämisperusteiden kehittäminen.....	133
3.4.1.3	Ateriatuki	134
3.4.2	Vaikutusarviot kootusti	135
3.4.3	Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta perusteellisesti.....	136
3.4.3.1	Opintotukiaika.....	136
3.4.3.2	Opintolainahyvityksen kehittäminen	137
3.4.3.3	Lukuvuosi kohtainen kannustin	138
3.4.3.4	Opintotuki ensimmäiseen korkeakoulututkintoon tavoiteajassa.....	139
3.4.3.5	Opintotukeen oikeuttava koulutus korkea-asteella	141
3.4.4	Vaikutusarvioita kootusti	142
3.4.5	Jatkoselvitystarpeet	143
4	Kehittämisehdotuksia	144
4.1	Välttämättömät ja perusteelliset kehittämisehdotukset	144
4.2	Kehittämisehdotuksia työryhmän toimeksiannon mukaan.....	146
4.3	Esimerkkejä toimenpiteiden yhdistelmästä	148
	Liitteet	151
	Liite 1: Opintotuen vaiheita.....	151
	Liite 2: Toimenpiteiden vaikutusarvioita	153
	Lähteet	156

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Työryhmän tehtävänä oli arvioida opintotuen nykytilaa ja laatia 31.1.2025 mennessä opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotuksia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisen opintotuen kokonaisuudistuksen valmistelemiseksi.

Työryhmä on laatinut muistion, jossa käsitellään opintotuen uudistamisen lähtökohtia, opintotuen nykytilaa sekä opintotuen uudistamisen edellytyksiä nykyisen järjestelmän pohjalta. Tavoitteena on turvata tuen tason riittävyys päätoimiseen opiskeluun, kannustaa tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa, parantaa opintolainojen turvallisuutta sekä selkeyttää järjestelmää ja helpottaa toimeenpanoa.

Opintotuen kehittämistarpeet on ryhmitelty muistiossa välttämättömiin ja perusteellisiin kehittämisvaihtoehtoihin sekä työryhmän toimeksiannon mukaisesti seuraavasti:

Perusasteen opintojen jälkeisten toisen asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki painopisteenä oppivelvollisuutta suorittavien opiskelijoiden toimeentulon edellytykset ja kannusteet

Opintorahan määriä tarkistetaan indeksin perusteella ja opintorahan tasoa korotetaan opintotuen riittävyyden edistämiseksi. Vanhempien tulorajat sidotaan indeksiin ja tuloarajat korotetaan, koska tarveharkinta on kiristynyt tuloarajojen ollessa pitkään muuttumattomina. Vanhemman tulot voisivat vaikuttaa oppivelvollisilla maksuttoman koulutuksen päättymisen saakka. Pienituloisista perheistä tulevien opiskelijoiden oikeus opintotukeen turvattaisiin edelleen.

Opintolainan valtiontakauksen saivat iästä riippumatta itsenäisesti asuvat opiskelijat, mutta eivät vanhemman luona asuvat alaikäiset opiskelijat. Tarkoitus on huomioida toisen asteen opintojen maksuttomuus ja vähentää nuorimpien opiskelijoiden velkaantumista.

Muihin kuin oppivelvollisuusopintoihin opintotukea saisi enintään 50 kuukautta (uusi enimmäisaika). Opintotukea saisi Suomen koulutuslainsäädännön mukaisesti järjestetyssä koulutuksessa.

Oppivelvollisten matka- ja majoitusetu otetaan osaksi opintotukea, jolloin opintososiaaliset edut muodostaisivat nykyistä selkeämmän kokonaisuuden. Koulumatkatuen uudistamisen edellytyksiä on tarkoitus selvittää erikseen myöhemmin.

Korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki painopisteenä ensimmäisen korkeakoulututkinnon tavoiteajassa suorittamisen toimeentulon edellytykset ja kannusteet

Opintorahan määriä tarkistetaan indeksin perusteella ja opintorahan tasoa korotetaan opintotuen riittävyyden edistämiseksi. Tukikuukausia lisätään korkeakoulututkinnon suorittamisen edistämiseksi. Harkinnanvaraisen tukiajan ehtoja joustavoitetaan.

Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden opintolainahyvityksen ehtoja voidaan uudistaa kustannusneutraalisti esimerkiksi portaittaiseksi, jolloin opintolainahyvitysoikeus laajenisi nykyisestään edistäen lainan käyttöä ja tutkinnon suorittamista määräajassa. Tutkinnon tavoiteajassa suorittamista edistäviä toimenpiteitä arvioidaan jatkovalmistelussa. Lisäksi ehdotetaan selvitettäväksi ateriatuelle vaihtoehtoja ateriaetumallia.

Opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta parantavat elementit

Korkoavustuksen tulorajoja korotetaan ja sen kattavuutta parannetaan pienituloisten opintovelallisten tilanteen huomioimiseksi ja valtion takausvastuun ehkäisemiseksi. Opintolainan käyttökelpoisuuden parantamiseksi kehitetään lainanmyöntökäytäntöjä, takausvastuun hoitoa sekä lisätään lainatietoisuutta.

Yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto yleiselle asumistuelle

Asumislisän määrät sidotaan indeksiin opintotuen riittävyyden turvaamiseksi. Ulkomailla opiskelevan opiskelua tuetaan joko nykymallilla tai nykyistä yksinkertaisemmalla mallilla, jossa erillisestä asumislisästä luovutaan.

Vaikutusarviot

Työryhmä on arvioinut yleisellä tasolla toimenpiteiden vaikutuksia opiskelijan toimeentuloon, opintotukimenoihin, koulutuspolitiikan tavoitteisiin sekä toimeenpanoon. Ehdotettuja toimenpiteitä voidaan toteuttaa kustannusneutraalisti sekä vaihtoehtoisesti myös niin, että ne aiheuttavat joko vähäisiä tai merkittäviä määrärahalisäyksiä.

Työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 30 tammikuuta 2025

Virpi Hiltunen, neuvotteleva virkamies, OKM, puheenjohtaja

Jonna Salmela, erityisasiantuntija, OKM, sihteeri

Allan Seuri, neuvotteleva virkamies, OKM

Joonas Havukainen, matemaatikko, Kela

Piia Kuusisto, etuuspäällikkö, Kela

Erica Alaluusua, sosiaalipolitiikan asiantuntija, SAMOK ry

Suvituuli Lindmark, edunvalvonnan asiantuntija, SAKKI ry

1 Uudistuksen lähtökohdat

1.1 Opintotuen kokonaisuudistuksen tavoitteet hallitusohjelmassa

Hallitusohjelman mukaan käynnistetään opintotuen kokonaisuudistus. Opintotuen tavoitteena on mahdollistaa ensisijaisesti täysipäiväinen opiskelu. Opintotuen kokonaisuudistuksessa käydään läpi opintorahan taso, opintolainan suuruus ja opintolainahyvityksen määrä, vapaiden tulojen rajat, perheellisten opiskelijoiden asema ja asumisen tukeminen. Lisäksi opiskelijoiden yleisen asumistuen rinnalle selvitetään ja kehitetään yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto.

Tulorajojen riittävyyttä ja mahdollisuutta nostaa niitä arvioidaan puoliväliriihen yhteydessä.

Lisäksi selvitetään myös oppisopimuskoulutusten ja opintotuen parempi yhteensovittaminen.

Tavoitteena on hallitusohjelman mukaan turvata opiskeluaikainen toimeentulo, vahvistaa opintotuen kannustinelementtejä sekä tukea opintojen läpäisyä tavoiteajassa.

1.2 Työryhmän toimeksianto

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti opintotuen kokonaisuudistuksen valmistelua varten työryhmän ja seurantaryhmän toimikaudelle 1.2.2024–31.1.2025.

Toimeksianto:

Tausta

Hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää opintotuen kokonaisuudistuksen valmistelun. Opintotuen kokonaisuudistuksessa käydään läpi opintorahan taso, opintolainan suuruus ja opintolainahyvityksen määrä, vapaiden tulojen rajat, perheellisten opiskelijoiden asema ja asumisen tukeminen. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on turvata opiskeluaikainen toimeentulo, vahvistaa opintotuen kannustinelementtejä sekä tukea opintojen läpäisyä tavoiteajassa.

Tavoite

Tavoitteena on laatia ehdotuksia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisen opintotuen kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi. Opintotuen tarkoitus on turvata opiskelijan toimeentuloa sekä edistää samalla erityisesti keskeisiä koulutuspolitiikan tavoitteita. Järjestelmän tulisi myös olla selkeä ja oikeudenmukainen.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on:

- Turvata tuen tason riittävyys päätoimiseen opiskeluun.
- Kannustaa tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa.
- Parantaa opintolainojen turvallisuutta.
- Selkeyttää järjestelmää ja helpottaa toimeenpanoa.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on arvioida opintotuen nykytilaa ja laatia 31.1.2025 mennessä opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotuksia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisen opintotuen kokonaisuudistuksen valmistelemiseksi.

Työryhmän tulee tehdä ehdotuksia:

1. Perusasteen opintojen jälkeisten toisen asteen opintojen ajalle myönnettävästä opintotuesta painopisteenä oppivelvollisuutta suorittavien opiskelijoiden toimeentulon edellytykset ja kannusteet.
2. Korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävästä opintotuesta painopisteenä ensimmäisen korkeakoulututkinnon tavoiteajassa suorittamisen toimeentulon edellytykset ja kannusteet.
3. Opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta parantavista elementeistä.

Lisäksi opiskelijoiden yleisen asumistuen rinnalle tuli selvittää ja kehittää yhteis-asumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto. Asumisen tukemisen osalta hallitus eteni asiassa jo vuosia 2025–2028 koskevan julkisen talouden suunnitelman linjauksen pohjalta (HE 160/2024 vp).

Työryhmä teetti työnsä tueksi tarpeellisia taustaselvityksiä. Työryhmä ja sen alatyöryhmät voivat kuulla työnsä aikana tarpeellisia asiantuntijoita.

Työryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö

Muut jäsenet:

Hallitusneuvos Antti Randell, opetus- ja kulttuuriministeriö, sihteeri 30.4.2024 saakka

Erytisasiantuntija Jonna Salmela opetus- ja kulttuuriministeriö, sihteeri 1.5.2024 alkaen

Neuvotteleva virkamies Allan Seuri, opetus- ja kulttuuriministeriö (13.5.2024 lukien)

Etuuspäällikkö Piia Kuusisto, Kansaneläkelaitos

Matemaatikko Joonas Havukainen, Kansaneläkelaitos

Edunvalvonnan asiantuntija Suvituuli Lundmark, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto SAKKI ry

Sosiaalipolitiikan asiantuntija Erica Alaluusua, Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK ry

Työryhmän sihteerinä toimii hallitusneuvos Antti Randell. Teknisenä sihteerinä toimii hallinnollinen avustaja Alina Arjatsalo opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Kokoonpanon muutos: Hallitusneuvos Antti Randell (opetus- ja kulttuuriministeriö) ajalla 1.2.2024–30.4.2024 ja erityisasiantuntija Jonna Salmela (opetus- ja kulttuuriministeriö) ajalla 1.5.2024–31.1.2025.

Työryhmä kokoontui yhteensä 14 kertaa.

Työryhmän muistion kirjoittamisesta ovat vastanneet neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen ja erityisasiantuntija Jonna Salmela opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Neuvotteleva virkamies Allan Seuri on laatinut työryhmälle tausta-analyysyjä tulorajoista, opintolainasta, takausvastuuvälallisistä sekä opintolainahyvityksestä.

Muistiossa on käsitelty työryhmän jäsenten esille tuomia kehittämissuhteita sekä eräitä Kelan kehittämissuhteissa käsiteltyjä keskeisiä lainsäädännön muutostarpeita sekä opiskelijajärjestöjen laatimia kehittämissuhteita. Muistion

liitteenä on lähdeluettelo, josta löytyvät muistion laadinnassa hyödynnetyt julkaisut. Työryhmän käsittelemistä kehittämisvaihtoehtoista voidaan työstää jatkovalmistelua hyödyntäviä uusia dokumentteja tai lisäselvityksiä. Uudistamistyön edetessä on muistiossa esitetyistä toimenpiteistä tarkoitus laatia tarkempia vaikutusarvioita.

Muistiossa esitettyjä laskelmia ovat laatineet matemaatikko Joonas Havukainen Kelasta ja neuvotteleva virkamies Allan Seuri opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Muistiossa käytetyt tilastotiedot ovat Kelan opintoetuustilastoista taikka Kelasto-tietokannasta. Kelan tilastoasiantuntija Terhi Rautesalo on työstänyt työryhmän käyttöön lisäksi eräitä ajankohtaisia tilastoja ja aikasarjoja. Kelan opintotukiryhmässä työskentelevät henkilöt (erikoissuunnittelija Ilpo Lahtinen, juristi Reeta Paatelma ja juristi Linda Reinikainen, suunnittelija Sari Miettunen) ovat sparranneet työryhmän puheenjohtajaa ja sihteeriä työn eri vaiheissa.

Työryhmä kuuli 2.10.2024 sosiaali- ja terveysministeriötä vireillä olevista toimeentulotukeen, asumisen tukeen ja yleistukeen liittyvistä säädösvalmisteluhankkeista, joilla on liittymäpintaa opintotukiasioihin. Kuulemiseen osallistuivat sosiaali- ja terveysministeriöstä osastopäällikkö Liisa Siika-aho, johtaja Essi Rentola, neuvotteleva virkamies Mikko Horko, erityisasiantuntija Ritva Liukonen ja erityisasiantuntija Eeva Vartio.

Seurantaryhmä

Seurantaryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Esko Ranto (opetus- ja kulttuuriministeriö). Muina jäseninä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen (valtiovarainministeriö), neuvotteleva virkamies Mikko Horko (sosiaali- ja terveysministeriö), neuvotteleva virkamies Markku Virtanen (työ- ja elinkeinoministeriö), osaamiskeskuksen päällikkö Heli Hänninen (Kansaneläkelaitos), Kehityspäällikkö Jussi Karhunen, (Finanssiala ry) 1.2.2024–31.7.2024, johtava lakimies Antti Laitila ((Finanssiala ry) 1.8.2024–31.1.2025, opetusneuvos Minna Bálint (LAMOS opetus- ja kulttuuriministeriö); hallitusneuvos Laura Hansén (KTPO, opetus- ja kulttuuriministeriö), puheenjohtaja Cecilia Huhtala, (Finlands Svenska Skolungdomsförbund, FSS rf) 1.2.–31.7.2024, poliittinen asiantuntija Simon Blomfelt ((Finlands Svenska Skolungdomsförbund, FSS rf) 1.8.2024–31.1.2025, puheenjohtaja Patrik Tanner (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto, SAKKI ry), Sosiaalipoliittinen asiantuntija Iiris Hynönen, Suomen Lukiolaisten Liitto, SLL ry; edunvalvonnan koordinaattori Emma Holsti, Suomen (Suomen Opiskelija-Allianssi, OSKU RY) 1.2.2024–30.4.2024, edunvalvonnan asiantuntija Onni Härkönen (Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry), 1.5.2024–31.1.2025, puheenjohtaja Lauri Kujala (Suomen opiskelijakuntien liitto, SAMOK

ry), sosiaalipolitiikan asiantuntija Sonja Naalisvaara (Suomen ylioppilaskuntien liitto, SYL ry) 1.5.–6.10.2024, sosiaalipolitiikan asiantuntija Sakari Tuomisto (Suomen ylioppilaskuntien liitto, SYL ry) 1.2.–30.4.2024 7.10.–2024–31.1.2025, hallitusneuvos Antti Randell (opetus- ja kulttuuriministeriö) 1.2.2024–30.4.2024 ja erityisasiantuntija Jonna Salmela (opetus- ja kulttuuriministeriö) ajalla 1.5.2024–31.1.2025. Seurantaryhmä kokoontui yhteensä 6 kertaa.

Seurantaryhmän tehtävänä oli käsitellä työryhmän valmistelemat asiat sekä ottaa kantaa työryhmän ehdotuksiin.

Seurantaryhmän sihteerinä on toiminut neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen ja ajalla 1.2.2024–30.4.2024 hallitusneuvos Antti Randell ja ajalla 1.5.2024–31.1.2025 erityisasiantuntija Jonna Salmela. Teknisenä sihteerinä on toiminut hallinnollinen avustaja Alina Arjatsalo opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

1.3 Uudistamisen eräistä reunaehdoista

Nykyisen järjestelmän pohjalta vai kokonaan uudelta pohjalta?

Varsinainen opintotuen kokonaisuudistus toteutettiin viimeksi 1990-luvun alussa, jolloin opintotuen rakenne uudistui aiempaa opintorahapainotteisemmaksi ja otettiin käyttöön Tanskan mallin mukainen tukikuukausi- ja vuositulomalli. Opintotukea on 1990-luvun alun jälkeen uudistettu useasti osittaisuudistuksin. Valtiontaloudellisista syistä painopisteenä on 2000-luvulla ollut opintolainan osuuden ja käyttökelpoisuuden lisääminen. Työurien pidentämistavoitteeseen liittyen on pyritty osaltaan kannustamaan korkeakoulututkinnon suorittamiseen tavoiteajassa. Osauudistukset ovat johtaneet siihen, että eri aikoina opintonsa aloittaneilla on ollut käytössä erilainen opintotuki. (Liite: Opintotuen vaiheita)

Opintotuen perusrakenne on selkeä ja sen peruselementit ovat jatkossakin käyttökelpoiset. Nykyisen mallin pohjalta uudistamista puoltaa se, että meillä on jo runsaasti tietoa sen toimivuudesta ja muutostarpeista. Muutosten vaikutukset voidaan arvioida suhteessa nykyiseen järjestelmään. Aivan erilaisen järjestelmän vaikutusten arviointi olisi erityisen haasteellista, esimerkiksi koska opiskelijoiden käyttäytymisen ennustaminen on vaikeaa. Jos siirryttäisiin kokonaan erilaiseen tukimalliin, olisi meillä käytössä nykyinen ja uusi järjestelmä pitkään johtuen varsin pitkistä opiskeluajoista sekä järjestelmään sisältyvistä joustoista.

Nykyisten tuen piirissä olevien opiskelijoiden tulisi saattaa opintonsa päätökseen lähtökohtaisesti nykyisillä ehdoilla. Esimerkiksi sellainen ei olisi mahdollista, että opintotukiaika lyhenisi kesken opintojen tai oikeus opintolainahyvitykseen poistuisi tai muuttuisi merkittävästi kesken opintojen suorittamisen. Käytännössä nykyinen järjestelmä poistuisi käytöstä kokonaan vasta sen jälkeen, kun meillä ei ole yhtäkään opiskelijaa, joka olisi oikeutettu johonkin nykyiseen opintotukietuuteen. Jos nykyinen opintotuki päätettäisiin lakkauttaa, niin nk. siirtymävaihe uuteen olisi pitkä, ulottuen 2040-luvulle saakka.

Useiden järjestelmien samanaikaisuus lisäisi eri aikoina aloittavien opiskelijoiden välille eriarvoisuutta sekä hallinnollista taakkaa huomattavasti vaikeuttaen opintotukikokonaisuuden toimeenpanoa, lainsäädännön huoltamista ja budjetointia. Uuden ja vanhan järjestelmän samanaikainen ylläpito ei välttämättä kuitenkaan muodostu kohtuuttomaksi taakaksi, jos siirtymäaika on kohtuullisen lyhyt.

Kustannusneutraalisuus

Yleisistä julkisen talouden tasapainoon kohdistuvista tavoitteista johtuen opintotuen uudistaminen on tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalilla tavalla. Yleisesti kustannusneutraalius voidaan ymmärtää siten, että muutoksista aiheutuvien määrärahojen lisästarpeen ja kustannussäästöjen summan tulee olla nolla. Opintotukimenojen kannalta tämä voisi tarkoittaa sitä, että opintotukimenot vastaisivat tiettyä kehyspäätöksen tasoa.

Kustannusneutraalisuus voisi kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että muutoksista lyhyellä aikavälillä voisi aiheutua määrärahatarpeen kasvua, jos pidemmällä aikavälillä muutokset ovat kustannusneutraaleja.

Kustannusneutraalisuus voitaisiin ymmärtää myös valtion kokonaistaloudellisena kustannusneutraalisuutena, jolloin huomioon otettaisiin myös muutosten verovaikutukset tai muut dynaamiset vaikutukset. Opintotukea uudistettaessa on aiemmin noudatettu pääsääntöisesti kahta viimeksi kuvattua periaatetta.

Kustannusneutraalisuusvaatimuksen periaate on ongelmallinen, jos se estää järjestelmän järkevän kehittämisen. Kustannusneutraalisuuden vaatimus voi pahimmillaan johtaa myös tavoitteiden kannalta ei-toivottuihin lopputuloksiin. Kehittämistyö edellyttää arviointia siitä, mikä toimii ja mikä ei toimi. Lisäksi on arvioitava eri vaihtoehtojen paremmuutta sekä kysyttävä, mistä on kustannussyistä mahdollista luopua ja mitä siitä seuraa.

Painopisteenä nuorten opintotuki ja keskeiset muutostarpeet

Työryhmän toimeksiannon painopisteenä on opintotuen kehittäminen erityisesti perusasteen jälkeen tapahtuvan toisen asteen opintojen ja ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittamiseksi. Kohderyhmänä ovat tällöin nuoret.

Aikuisten tarvetta hyödyntää opintotukea on tarpeellista arvioida erikseen, koska aikuisten opiskelua on tarkoitus kehittää yhä enemmän työn ohella tapahtuvaksi.

Tähän muistioon on nostettu esille sellaiset keskeisimmät kehittämistarpeet tai vaihtoehdot, jotka ovat opintotuen rakenteen kannalta olennaisia. Se ei tarkoita sitä, etteikö ennen uudistamistyötä, työryhmätyössä tai jatkovalmistelun edetessä havaittavia mittaluokaltaan pienempiä muutostarpeita voitaisi huomioida jatkovalmistelussa. Moniin nykyjärjestelmän ongelmalliseksi koettuihin yksityiskohtiin joudutaan ottamaan tarkemmin kantaa viimeistään varsinaisten säädösehdotusten valmisteluvaiheessa.

Tarkoitus on, että jatkovalmistelu tapahtuu vuorovaikutteisesti ja sidosryhmiä osallistetaan aktiivisesti valmistelun eri vaiheissa. Jatkovalmistelun yhteydessä on mahdollista myös teettää tarpeelliseksi koettavia lisäselvityksiä ja vaikutusarvioita.

Vaikutusten arviointi

Tässä muistiossa esitetyt laskelmat ovat suuntaa antavia ja eri toimenpiteiden vaikutusarviot on kuvattu pääosin yleisellä tasolla. Uudistamistyön edetessä on tarkoitus laatia tarkempia vaikutusarvioita jatkovalmisteluun etenevien toimenpide yhteisvaikutuksista hallituksen asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toimeksiannon ja hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on turvata opiskeluaikainen toimeentulo, vahvistaa opintotuen kannustinelementtejä sekä tukea opintojen läpäisyä tavoiteajassa. Jatkovalmistelussa on siten tarpeen tarkentaa valtiontaloudellisten vaikutusten lisäksi vaikutuksia opiskelijan toimeentuloon, opintojen etenemiseen, opintoaikoihin sekä näihin liittyen myös vaikutuksia opintotuen käyttöön ja työssäkäyntiin. Myös toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen toimeenpanon kannalta on tärkeää, koska toimeksiannon yhtenä tavoitteena on helpottaa toimeenpanoa.

Perustuslaki ja opintotukilaki

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta

kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan. Opintotukea koskeva lainsäädäntö täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa. (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I).

Lain uudelleen kirjoittamisen perusteluja

Opintotukilain rakenne on 1990-luvulta, joten se kaipaa uudistamista. Uudistuksen tavoitteena on opintotukilain uudelleen kirjoittaminen ja samalla sääntelyn selkeyttäminen ja ajantasaistaminen. Lain uudelleen kirjoittamisessa tulee huomioida hyvää lakikieltä koskevat periaatteet sekä vaatimukset säännösten johdonmukaisuudesta, virheettömyydestä, täsmällisyydestä ja yksitulkintaisuudesta.

Opintotukilain tulkintahaasteet saattavat johtaa ratkaisutoiminnassa ja muutoksenhaussa erilaiseen lopputulokseen. Tämä on saattanut johtua osin siitä, että ”aika on ajanut ohi” ja maailma muuttuu. Tästä esimerkkinä on EU-oikeuden kasvava vaikutus. Edunsaajien näkökulmasta kritiikki kohdistuu epäedullisiin lakimuutosten seurauksiin ja tulkintoihin. Laissa ei välttämättä ole pystytty kuitenkaan ottamaan huomioon kaikkia olosuhteita, jotka voivat vaikuttaa tukioikeuteen.

Nykyinen opintotukilaki on osoittautunut kuitenkin pääosin toimivaksi. Valitusmäärät ovat kohtalaisen pienet verrattuna muihin etuuksiin ja ensimmäisen asteen muutoksenhaun ratkaisuksista valitetaan hyvin harvoin¹.

Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot

2010-luvun opintotukiuudistuksia koskevan tarkastuskertomuksen² mukaan:

- Vuoden 2017 asumistukiuudistus johti huomattaviin ennakkoimattomiin menoihin.

¹ Opintotuen muutoksenhakulautakunnan toimintakertomukset.

² Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022

- Opintolainahyvitys aiheutti ennakoimattomia menoja, mutta myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia.
- Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät.
- Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi.
- Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien velkaantumisriskiin on kiinnitettävä huomiota.

Tarkastusvirasto suositti opintotuen riittävyden seurantaan, rekisteripohjaista selvitystä opintolainan käytöstä ja velkaongelmien vaikutuksesta toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen, keinojen etsimistä toisen asteen lainaturvallisuuden lisäämiseksi, huomion kiinnittämistä luotettaviin vaikutusarviointeihin sekä rekisteripohjaista selvitystä opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen.

Voidaanko kokeilla ennen uudistamista?

Kokeilun tarkoituksena on hankkia luotettavaa tietoa toimenpiteen mahdollisista vaikutuksista, jotta voidaan arvioida mahdollisuutta pysyvän ratkaisun toteuttamiseen ja siihen liittyviä edellytyksiä. Kokeilu voi olla ainoa tapa saada selville ehdotetun toimenpiteen teho ja ohjausvaikutus.

Kokeilu on kokeiluohjeen³ mukaan mahdollista toteuttaa, kunhan

- kokeilulla on hyväksyttävä tavoite
- kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla
- kokeilusääntely on oikeasuhtaista
- kokeilualueesta ja/tai siihen osallistuvista säädetään lailla
- kokeilusääntely ei ole syrjivää
- kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan, ja
- kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty

Kokeilua koskevan ohjeistuksen mukaan kokeilu voi kestää vain lyhyen ajan. Kun arvioidaan toimeentuloon liittyvien toimenpiteiden kokeiltavuutta, on huomioitava se, että uuden toimenpiteen vaikuttavuuden selvittäminen voi kestää useita vuosia. Usean vuoden kestävässä kokeiluissa on jonkin toimenpiteen vaikuttavuutta vaikea erottaa muista mahdollisesti samaan aikaan vaikuttavien ja mahdollisesti myös muuttuvien olosuhteiden vaikutuksista. Esimerkiksi työllisyystilanne tai korkotaso

3 <https://kokeiluohje.finlex.fi/>

voivat muuttua äkillisesti ja vaikuttaa olennaisesti opiskelijoiden käyttäytymiseen. Oikeasuhteisuuden vaatimus edellyttää sitä, ettei kokeilu aseta jotain ihmisryhmää merkittävästi toista ihmisryhmää parempaan asemaan. Kokeilusäätelyn oikeasuhteisuus ei toteudu, jos parempien etujen kokeilu kestää useita vuosia.

Kokeilu voidaan toimeenpanna esimerkiksi joissakin kunnissa tai muulla tavalla rajatuilla alueilla. Kokeilualueesta tulee tällöin säätää suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko kokeilualueista lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Täsmällisyysvaatimuksen haasteena on kokeiluaikana muuttumattomien kriteerien valinta.

2 Nykytila ja nykytilan arviointia

2.1 Tilannekuva 2024

Muutoksia 2024 ja 2025

Osana hallitusohjelman mukaisia valtion talouden sopeuttamistoimia eräiden etuuksien indeksitarkistukset on jätetty siten, että euromääriä ei tarkisteta vuosina 2024–2027 siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään (Laki 1296/2023). Indeksijäädytys tarkoittaa noin 11 prosentin leikkausta. Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa myös yleisen asumistuen kokonaisuudistuksen, jonka tavoitteena on tukien kohdistuminen tukea eniten tarvitseville ryhmille. Yleisestä asumistuesta on poistettu 1.4.2024 300 euron ansiotulovähennys ja perusomavastuu on korotettu 42 prosentista 50 prosenttiin. Myös korvausprosenttia on alennettu 80 prosentista 70 prosenttiin hyväksytyjen asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Asumistuen kuntaryhmät I ja II on yhtenäistetty ja omistusasuntoihin ei enää myönnetä asumistukea 1.1.2025. (Laki 1241/2023). Kun otetaan lisäksi huomioon opintorahan indeksijäädytys, on yhteisvaikutus yksin asuvalla täysi-ikäisellä opiskelijalla esimerkiksi seuraava (HE 160/2024 vp):

- Opintorahat: –31,70 e/kk (noin 11 prosentin leikkaus)
- Asumistuen indeksijäädytys: –34 e/kk (noin 11 prosentin leikkaus esimerkiksi 310 euron asumistukeen)
- Asumistuen ehtojen muutokset keskimäärin –62 e/kk (HE 80/2023)
- Yhteensä noin –128 e/kk.

Vuosia 2019–2022 koskevan perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan⁴ opiskelijan sosiaaliturva riittää kattamaan viitebudjetit opintolainan kanssa. Syksyllä 2023 arvioitiin, että opintolainan ostovoima oli hiipunut, koska lainatakauksen määrä oli pysynyt vuoden 2017 tasolla ja sen jälkeen elinkustannukset ovat nousseet merkittävästi. Opintolainan valtiontakauksen tason nosto nähtiin tarpeelliseksi myös indeksi- ja asumistukileikkausten vuoksi. Opintorahan tason korottamiseen taikka muihinkaan menojen lisääviin muutoksiin ei ollut valtion talouden menosopeutusten vuoksi edellytyksiä.

4 Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. THL RAPORTTI 3/2023.

1.1.2024 opintorahan huoltajakorotukseen tehtiin kuitenkin tasokorotus, jolla parannettiin lasta huoltavien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun. Opintorahan huoltajakorotuksen määräaikainen korotus oli päättymässä ja ilman tasokorotusta opintoraha olisi muutoin laskenut. 1.1.2024 huoltajakorotuksen määrä nousi 122,05 eurosta 141,63 euroon kuukaudessa. Opintolainan valtiontakauksen määrää nostettiin 1.8.2024 lukien 650 eurosta 850 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 800 eurosta 1 000 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien alle 18-vuotiaiden valtiontakauksen määrää nostettiin 300 eurosta 400 euroon. Lisäksi muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen nostokertojen määrää lukukauden aikana lisättiin opintolainan riittävyyden parantamiseksi ja opintolainan tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Muutosten tavoitteena oli myös ehkäistä toimeentulotuen tarvetta niillä opiskelijoilla, joilla opintotuki ei olisi riittä turvaamaan opintojen aikaista toimeentuloa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan opiskelijoiden yleisen asumistuen rinnalle selvitetään ja kehitetään yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto.

Hallituksen vuosille 2025–2028 laatiman julkisen talouden suunnitelman mukaan opiskelijat palautetaan yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025. Muutoksen arvioitu nettosäästö nousee vuoteen 2028 mennessä 57 miljoonaan euroon. Hallituksen esityksessä (160 /2014 vp) ehdotetaan siirrettäväksi opintotuen piirissä olevat muut kuin lasta huoltavat opiskelijat yleisestä asumistuesta 1.8.2025 käyttöön otettavaan opintotuen asumislisän piiriin. Opintotuen asumislisään olisivat oikeutettu opiskelijat, jotka asuvat vuokra-asunnossa tai asumisoikeusasunnossa. Asumislisän määrä olisi enintään 80 prosenttia kuukausittaisista ja kuntaryhmittäin määräytyvistä enimmäisasumismenosta. Opintotuen asumislisän saajilla olisi siten omavastuuta asumismenoista vähintään 20 prosenttia.

Kuntaryhmäkohtaisiin enimmäisasumismenorajoihin on päädytty, koska asumiskustannuksissa on alueellisia eroja. Asumislisän korvaavuusaste olisi sama kuntaryhmittäin. Opintotuen saajilla asumisen tuen keskimääräinen taso laskee muutoksen myötä kuntaryhmittäin suurin piirtein saman verran.

Osalla alaikäisiä lapsia huoltavista opiskelijoista taloudellinen tilanne on heikentynyt erityisesti yleisen asumistuen leikkausten myötä. Osalla itsenäisesti asuvista täysi-ikäisistä opintotuen piirissä olevista opiskelijoilla toimeentuloon vaikuttaa tiukentavasti puolestaan asumislisään siirtyminen.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia koskevan muistion ⁵mukaan sosiaaliturvan leikkausten vuoksi suurimmalla osalla opiskelijoista tulojen muutos on kuitenkin hyvin pieni tai tulot jopa kasvavat, kun otetaan huomioon mahdollisuus opintolainaan ja se, että tulorajat ovat opintotuessa asumistuen tuloarajat korkeammat (Kuvio 6: Eri suuruisen tulonmuutoksen yleisyys eri etuudensaajaryhmissä, s. 27).

Hallituksen vuosille 2025–2028 laatiman julkisen talouden suunnitelman perusteella kuntoutusrahaetuksien ikäraja nostetaan 16 vuodesta 18 vuoteen. Hallituksen esitys (125/2024 vp) on annettu eduskunnalle syksyllä 2024 ja muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Esityksessä ehdotetaan kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuksien alaikärajan nostamista 18 vuoteen, jotta ikärajat saatettaisiin vastaamaan ajankohtaa, jolloin nuoren oppivelvollisuuslain mukainen oppivelvollisuus viimeistään päättyy. Työttömyysetuuksien osalta esitetään, että työttömyysetuutta ei voitaisi enää myöntää 17 vuotta täyttäneelle työnhakijalle, joka on keskeyttänyt oppivelvollisuutensa suorittamisen. Työmarkkinatukea voitaisiin edelleen maksaa alle 18-vuotiaalle koulutusta vailla olevalla nuorella vain työllistymistä edistävän palvelun ajalta. Nämä muutokset on huomioitava opintotuen puolella, koska sitä myönnetään myös alle 18-vuotiaille.

Opiskelijoiden toimeentulon haasteet

Opiskelijoiden huoli toimeentulosta ei ole pienentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tuoreimpaan opiskelijatutkimukseen⁶ vastanneista opiskelijoista 45 prosenttia kokee jonkinasteisia toimeentulovaikeuksia. AMK-opiskelijoista vaikeuksia kokee 50 prosenttia ja yliopisto-opiskelijoista 40 prosenttia. Eniten toimeentulovaikeuksia kokevat osaopiskelukykyiset (58 %) sekä suoraan työelämästä opintoihin siirtyvät (52 %). EUROSTUDENT-tutkimuksen mukaan vaikeaksi tai erittäin vaikeaksi taloudellisen tilanteensa kokevien osuus on suomalaisopiskelijoista 22 prosenttia, kun se on kaikissa vertailumaissa 26 prosenttia⁷. Vuonna 2013 tehdyn opiskelijatutkimuksen⁸ mukaan

5 Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2024.

6 Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2023:34

7 Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024.

8 Opiskelijatutkimus 2014. Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja opiskelu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2014:10

korkeakouluopiskelijoista 42 % ilmoitti, että heillä ei ole juurikaan vaikeuksia saada rahoja riittämään. Opiskelijoista 30 %:lla on jonkin verran vaikeuksia ja 28 %:lla paljon vaikeuksia saada rahat riittämään. Yliopisto- opiskelijoista 25 %:lla oli paljon vaikeuksia saada rahat riittämään, ammattikorkeakoulujen opiskelijoista hieman useammalla (37 %).

Opintotuen saajien työssäkäynti on yleistä ja palkkatulojen osuus toimeentulosta on merkittävä erityisesti korkeakouluopiskelijoilla. Opintotukea saavien tulot ovat Kelan tilastojen mukaan kasvaneet viimeisen 10 vuoden aikana noin 50 prosenttia. Opiskelijatutkimuksen⁹ mukaan työssäkäynti on yksi keskeisin opintojen etenemistä hidastava tekijä. Opintojen edetessä ansiotyöhön käytettävissä oleva aika tyypillisesti lisääntyy. Työssäkäyntiä välttämättömänä elämisen rahoittamiseksi pitävien osuus on myös sitä suurempi, mitä vanhemmista opiskelijoista on kysymys. Opintotuki onkin opintojen alussa tärkeä, mistä kertoo korkea opintotuen käyttöaste alle 24-vuotiaiden opiskelijoiden keskuudessa.

Kelan tilastojen¹⁰ mukaan kesnimääräinen laina on viimeisen kymmen vuoden aikana kasvanut noin 6 000 eurosta noin 15 000 euroon. Opintolainan käyttö onkin viimeisen kymmenen vuoden aikana lisääntynyt parantaen taloudellisia edellytyksiä opiskella päätoimisesti. Samalla myös opiskelijoiden velkaongelmat ovat yleistyneet lisäten myös valtion takausvastuuneroja.

Takausvastuunerojen ja korkoavustusmenojen kasvu antavat viitteitä opintovelallisten kasvavista lainan hoito-ongelmista. Taustalla on korkotason nousu, joka on voinut myös yllättää monen opintovelallisen. Yleinen elinkustannusten nousu aiheuttaa kotitalouksien talouden tiukkenemista. Heikentynyt tulotilanne, esimerkiksi työttömyys on usein syynä siihen, ettei opintovelkaa pystytäkään hoitamaan. Opintovelallisen olosuhteissa saattaa olla muita rasitteita, kuten vanhempainvapaalle jääminen tai terveydellisiä syitä. Lainan takaisinmaksuun liittyvistä velvollisuuksista ja seurauksista ei myöskään olla aina tietoisia.

9 Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34

10 Opintoetuustilasto 2013/2014 ja opintoetuustilasto 2023/2024.

Amisbarometri 2022¹¹:

- Vanhempien tai muun huoltajan kanssa asuvista alle 20-vuotiaista 57 prosenttia koki rahan riittäneen viimeisen puolen vuoden aikana hyvin.
- Yksin, asuntolassa, solussa tai kimppekämpässä asuvista nuorista 43 prosenttia koki rahan riittäneen hyvin ja 29 prosenttia koki, että rahat riittivät juuri ja juuri ilman että menoista joutui tinkimään.
- Puolison kanssa asuvat nuoret kokivat huomattavasti muita useammin taloudellisia hankaluuksia.

Amisbarometri 2024¹²

Toimeentulon kokemus vaikuttaa kokonaisuudessaan vakaalta siten, että alle 20-vuotiaista noin 55 prosenttia ja 20-vuotiaista tai vanhemmista noin 31 prosenttia kokee rahaa olleen riittävästi. Jatkuvia taloudellisia hankaluuksia koki 8–9 prosenttia nuorista ja 14 prosenttia vanhemmista.

Asumistukea tai asumislisää saavilla oli muita tiukempaa ja samoin niillä, jotka eivät asu huoltajan luona. Huoltajan luona asuvista 60 prosenttia koki rahaa olleen riittävästi ja muulla tavalla asuvista vain 43 prosenttia (eroa 16,9 prosenttiyksikköä). Erotuksen suuruusluokka oli sama myös vanhemmilla (47 ja 31 prosenttia).

Asumistukea tai asumislisää saavista nuorista 40 prosenttia koki rahan riittäneen ja vanhemmista 21 prosenttia. Jos opintoja rahoitti muilla tavoilla kuin asumistuella tai -lisällä, rahojen koettiin riittävän paremmin: osuudet olivat 58 prosenttia nuorilla ja 37 prosenttia vanhemmilla. Asumistuen muutokset 2024–2025 eivät näy vielä tuloksissa.

Kesällä opiskelleista 33 prosenttia koki rahan riittäneen viimeisen puolen vuoden aikana. Jotain muuta kesällä tehneiden osuus oli yhdeksän prosenttiyksikköä suurempi 42, ja ero ei muuttunut merkittävästi opiskeluvuoden mukaan. Toisen tai myöhemmän vuoden opiskelijoista 15 prosenttia oli opiskellut kesällä.

11 Amisbarometri 2022: <https://sakkiry.fi/amisbarometri/>

12 Amisbarometri 2024: <https://sakkiry.fi/wp-content/uploads/2024/08/2024-amisbarometri-sahkoinen.pdf>

Lukiolaisbarometri 2024¹³

Tulon lähteet tärkeiden mukaan olivat vastanneilla: vanhempien tai sukulaisten tuki (72 %), omat säästöt (55 %), palkkatulot (31 %) ja opintoraha (16 %), asumislisän tai asumistuen (9 %), yrittäjätulo (3 %) sekä opintolaina (2 %).

Vanhempien tai muun huoltajan kanssa asuvista lukiolaisista jopa 71 prosenttia vastasi, että rahaa oli riittävästi. Asuntolassa asuvien luku oli 49 %, soluasunnossa tai kimppekämpässä 47 %, yksin asuvilla 48 % ja puolison kanssa asuvilla 41 %. Eniten vaikeuksia (joutui tinkimään menoistaan tai raha-asiat tuottivat jatkuvia hankaluuksia) oli asuntolassa (32 %) tai puolison kanssa (32 %) asuvilla, vähiten (13 %) vanhempien kanssa asuvilla. 88 % vastaajista asuu vanhempien luona, joten muut ryhmät ovat verraten pieniä.

2.2 Yleistietoa opintotukijärjestelmästä

- Opiskeluaikana opiskelijalle maksettava opintotuki koostuu opiskelijalle maksettavasta opintorahasta, asumislisästä sekä valtiontakauksesta opintolainalle.
- Opintolaina on markkinaehtoista ja sen myöntää pankki.
- Opintolainahyvitykseen on oikeus 1.8.2014 tai sen jälkeen opiskelupaikan ensimmäistä korkeakoulututkintoa varten vastaanottaneella opintolainan saajalla, joka on suorittanut tutkinnon määräajassa. Aiemmin opintonsa aloittanut ja määräajassa korkeakoulututkinnon suorittanut voi saada osan opintolainastaan vähennettyä verotuksessa (opintolainavähennys).
- Valtio voi maksaa pienituloisen opintovelallisen korot pankille (korkoavustus).
- Korkeakouluopiskelijoiden opiskelija-aterioiden hinnan alentamiseksi maksetaan opiskelijaravintoloille ateriatukea (2,55 €/ateria) sekä ylimääräistä avustusta tila- ja laitehankintoihin (enintään 1 €/ateria).
- Toisella asteella opiskelijoiden koulumatkakustannuksia tuetaan koulumatkatuella.

13 Lukiolaisbarometri 2024: <https://lukio.fi/lukiolaisbarometri/>

2.2.1 Opintotukitilastoja

Tilastoja opintotuen saajista

Lukuvuonna 2023/2024 opintotuen saajia oli noin 290 000, joista 66 prosenttia (191 000) opiskeli korkeakouluissa. Muissa kuin korkeakoulutuksessa opintotuen saajia oli noin 99 000. Ulkomaisissa oppilaitoksissa opiskelevia oli 6 500. Opintotuen saajista oli ulkomaalaisia 13 194.

Kelan tilastojen mukaan opintolainan valtiontakauksen sai 232 795 opintotuen saajaa, joista 80 prosenttia (183 934) oli korkeakoulussa opiskelevia. Muissa oppilaitoksissa opiskelevia opintolainan valtiontakauksen saajia oli 42 562, mikä on noin 43 prosenttia muissa oppilaitoksissa opiskelevista opintotuen saajista. Ulkomailla opiskelevista lainatakauksen sai 6 299.

Opintotuen saajien mediaani-ikä oli 22 vuotta. Korkea-asteella opiskelevista noin 61 prosenttia oli alle 25-vuotiaita. Muissa oppilaitoksissa opiskelevista alle 25-vuotiaita oli noin 80 prosenttia. Lapsia oli 29 570 opiskelijalla. Naisten osuus opintotuen saajista oli 57 prosenttia. (Lähde: Kela)

Taulukko 1. Opintotuen saajat, lasten, sukupuolen ja oppilaitosasteen mukaan lukuvuonna 2023/2024

Oppilaitos	Saajat	%-osuus	on lapsia	nainen	mies
Korkeakoulu	190 788	66	18 565	110 735	80 053
Toinen aste	98 446	34	10 914	55 080	43 366
Yhteensä	289 234	100	29 570	165 815	123 419

Lukuvuonna 2023/2024) noin 2/3 opintoraha- ja asumislisämenoista oli korkea-asteella opiskelevien menoja. Ammatillisen koulutuksen osuus oli 20 prosenttia, lukiokoulutuksen osuus viisi prosenttia ja muiden oppilaitosten osuus yksi prosentti. Ulkomaisissa oppilaitoksissa opiskelijien osuus oli viisi prosenttia (Taulukko 2)

Keskimääräinen opintoraha oli lukuvuonna 2023/2024 korkea-asteella 279 euroa ja toisella asteella 207 euroa kuukaudessa. Opintolainan valtiontakauksen määrä oli keskimäärin 658 korkea-asteella ja 608 euroa kuukaudessa. (Taulukko 3)

Taulukko 2. Opintoraha ja -asumislisämenot lukuvuonna 2023/2024 (milj. e)

Oppilaitosaste	menot (milj. e)	%-osuus
Yliopisto	183,4	34
Ammattikorkeakoulu	188	35
Ammatillinen oppilaitos	107,5	20
Lukio	28	5
Muu oppilaitos	7,2	1
Ulkomainen oppilaitos	24	5

Taulukko 3. Keskimääräinen opintotuki lukuvuonna 2023/2024

Oppilaitosaste	Opintoraha e/kk	Opintolainan valtioneuvoston e/kk*
Korkea-aste	279	658
Toinen aste	207	608

Taulukko 4. Opintorahan saajat joulukuussa 2023

Oppilaitos	Saajat	Itsenäisesti asuvat	Vanhemman luona asuvat	Huoltaja- korotuksen saajat
Toinen aste	67 040	35 391	23 424	5 871
Korkea-aste	152 469	132 974	8 098	11 381
Yhteensä	219 509	168 365	31 552	17 252

Opintorahan saajia oli joulukuussa 2023 noin 219 500, josta noin 69,5 prosenttia opiskeli korkea-asteella ja 30,5 prosenttia toisella asteella. Itsenäisesti asuvien osuus oli 80 prosenttia ja vanhemman luona asuvien osuus 20 prosenttia. Valtaosa vanhemman luona asuvista (74 %) opiskeli toisella asteella. (Taulukko 4)

Taulukko 5. Opintolainan valtiontakauksen saajat iän mukaan joulukuussa 2023

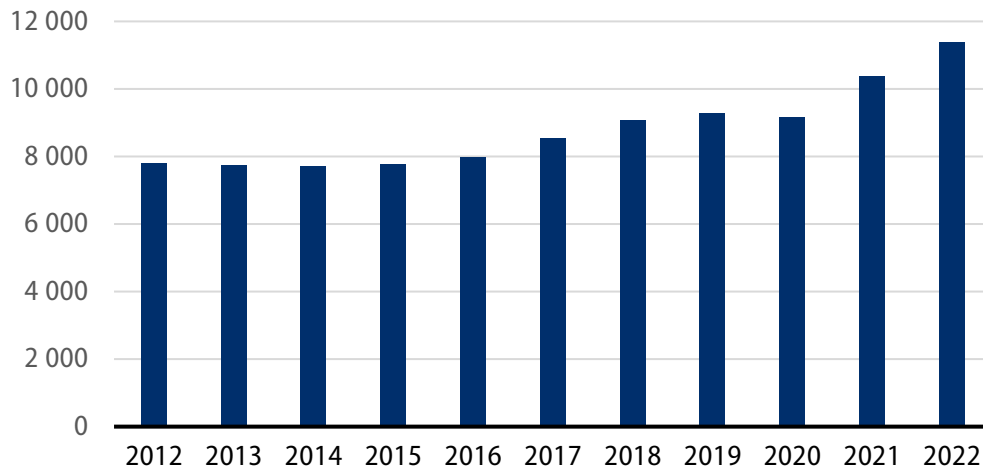
Koulutusaste	Opintotuki	Opintolainan valtiontakaus					
		Yhteensä	Alle 18 vuotta	18 vuotta	19 vuotta	20 vuotta	Yli 20 vuotta
Yhteensä	242 091	201 780	4 103	6 773	8 843	17 488	164 573
Korkeakoulut	169 182	168 788	5	210	5 393	15 410	147 770
Toisen asteen oppilaitokset	72 909	32 992	4 098	6 563	3 450	2 078	16 803

Täysi-ikäisellä opintolainan valtiontakaus oli lukuvuonna 2023/2024 650 e/kk, alle 18-vuotiaalla 300 e/kk ja ulkomailla opiskelevalla 800 e/kk. Opintolainan valtiontakauksen saajista (201 780) 84 prosenttia opiskeli korkeakoulussa ja 16 prosenttia toisen asteen oppilaitoksissa. 18-vuotiaita tai vanhempia oli 98 prosenttia. Korkeakoulussa opintotukea saavista lähes kaikilla oli opintolainan valtion takaus. Toisella asteella opiskelevista opintotuen saajista 45 prosentilla oli lainatakaus. Näistä 18-vuotiaiden ja vanhempien osuus oli 88 prosenttia (28 894) ja alle 18-vuotiaiden osuus oli 12 prosenttia (4 098). (Taulukko 5)

Opintotuen ohella on mahdollista ansaita muita tuloja. Keskimääräiset tulovalvonnassa huomioidut tulot ovat kasvaneet. Vuonna 2013 tulovalvontatulo oli keskimäärin noin 7 700 euroa ja vuonna 2023 noin 11 400 euroa. (Kuvio 1)

Kuvio 1. Kuviossa kuvataan opintotuen saajien kesimääristen tulojen kehitystä 2012–2022

Opintotuen saajien keskimääräiset tulovalvontatulot 2012–2022



Lisätietoja: Kelan opintetuustilastot¹⁴

Ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla tulot ovat huomattavasti pienempiä kuin korkeakouluopiskelijoilla, mutta ammatillisella puolella tulot ovat kasvaneet viime vuosina huomattavasti enemmän. Vuonna 2022 yliopisto-opiskelijoilla tulovalvontatulo oli keskimäärin noin 12 500 euroa, kun se oli ammatillisella puolella 8 500 euroa. Vuoteen 2018 verrattuna yliopisto-opiskelijoiden tulot ovat kasvaneet noin 14 prosenttia (11 000 eurosta 12 500 euroon). Ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla kasvu on ollut 31 prosenttia keskimääräisen tulovalvontatulon noustessa 6 500 eurosta 8 500 euroon.

Tilastoja opintotukimenoista

Opintotuen saajamäärät ovat pysyneet opintoetuustilaston mukaan pitkään samalla noin vajaan 300 000 tasolla. Opintotuen saajien osuus on ollut 2010 luvulta tänne saakka noin 24 prosenttia 17–34-vuotiaista.

Nimellisesti opintotukimenot ovat laskeneet vuodesta 2010 vuoteen 2016 mennessä vähän. Reaalisesti opintotuen menotaso on laskenut melko paljon. Jos opintotukimenot olisivat kehittyneet kustannuskehityksen perusteella vuoden 2010 jälkeen, niin menot olisivat 2023 noin 1 056 milj. euroa. Nimellinen menotason lasku on ollut suuri (- 321 milj. e) vuodesta 2016 vuoteen 2018 johtuen

¹⁴ <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/4937147f-6ead-4418-b11b-11a47d0dd684/content>

asumistukisiirrosta sekä eräistä 1.8.2017 voimaan tulleista opintotuen leikkauksista. Jos opintorahamenot olisivat seuranneet vuoden 2010 jälkeen tapahtunutta kustannuskehitystä, niin ne olisivat olleet vuonna 2023 noin 669 milj. euroa. Ero on –188 milj. euroa (669-481).

Elinkustannusindeksin muutos vuodesta 2010 vuoteen 2023 on +31,11 prosenttia. Keskimääräinen vuotuinen inflaatio tällä aikavälillä on ollut 2,11 %.

Vuonna 2025 opintotukimenot ovat valtion talousarvioehdotuksen mukaan noin 1 064 milj. euroa. Summasta opintoraha- ja asumislisämenot ovat noin 699,3 milj. euroa. Opintotukimenot ovat vuonna 2025 reaalisesti suurin piirtein samalla tasolla kuin vuonna 2010.

Taulukossa 6 kuvataan opintotuen saajamäärän ja opintorahamenojen ja osuuden kehitystä vuosina 2010–2023. Opintorahan osuus oli opintotukimenoista vuonna 2023 noin 70 prosenttia. Korkeimmillaan opintorahamenojen osuus oli vuonna 2018, jolloin se oli 86 prosenttia. Alimmillaan osuus on ollut 63 prosenttia vuosina 2010–2015.

Taulukko 6. Opintotuen saajat ja menot

Vuosi	saajat	menot (milj. e)	opintoraha	% osuus menoista
2010	300 280	806	510	63
2011	292 269	780	492	63
2012	288 390	764	479	63
2013	286 526	756	473	63
2014	288 057	778	487	63
2015	286 262	792	502	63
2016	280 271	794	508	64
2017	276 264	632	461	73
2018	273 582	473	408	86
2019	281 349	501	412	82
2020	293 575	544	438	81
2021	291 310	569	446	78
2022	290 057	595	454	76
2023	289 234	690	481	70

Lähde: Opintoetuustilasto 2023/2024

Huom! Menojen yhteissummasta on vähennetty opiskelijoiden Kelalle maksamat vuositulomallin mukaiset korotukset takaisinperityistä opintotuuista

Kun tarkastellaan opintotukimenoja BKT:een tai opetus- ja kulttuuriministeriön menoihin, niin opintotukimenojen osuus on laskenut voimakkaasti¹⁵ verrattuna muihin koulutusmenoihin.

2.2.2 Opintotuen taso

Yksin asuvan täysi-ikäisen opiskelijan opintotuki on enintään 1 129 euroa kuukaudessa. Lisäksi opiskelija voi saada asumistukea. Lainan osuus on tällöin noin 60 prosenttia tuen enimmäismäärästä. Yksin asuvan opiskelijan saama enimmäismääräinen tuki laskee asumislisäsiirron yhteydessä opiskelijan asuinkunnasta riippuen 98 e/kk (I kuntaryhmä), 65 e/kk (II kuntaryhmä) ja 60 euroa kuukaudessa (III kuntaryhmä). Opintorahan ja asumislisän osuus on 1.8.2025 37–40 prosenttia tuen enimmäismäärästä. 1.8.2024 opintorahan ja asumistuen osuus oli tuen enimmäismäärästä 40–44 prosenttia. (Taulukko 7)

15 Sivistyskatsaus 2023. Aleksi Kalenius. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3.

Taulukko 7. Yksin asuvan opiskelijan opintotuki ja asumisen tuki

Voimaantulo- ajankohta	opintoraha e/kk	opintolaina e/kk	yhteensä e/kk	asumisen tuki 2024 asumislisä 2025 (e/kk)	yhteensä	lainan osuus %	asumisen tuen osuus %	opintorahan osuus %
1.8.2024	279,38	850	1 129	394	1 523	56	26	18
				313	1 442	59	22	19
				276	1 405	60	20	20
1.8.2025	279,38	850	1 129	296	1 425	60	21	19
				248	1 377	62	18	20
				216	1 345	63	16	21

Vanhemman luona asuvan opintotuki on tarveharkintainen ja lainapainotteinen siten, että alle 20-vuotiaan opintoraha voi olla 0–161,26 euroa kuukaudessa. 20-vuotias tai sitä vanhempi vanhemman luona asuva voi saada opintorahaa vähintään 90,85 euroa kuukaudessa ja enintään 204,42 euroa kuukaudessa. Itsenäisesti asuva 17-vuotias voi saada opintorahaa vähintään 113,57 e/kk ja enintään 279,38 e/kk, kun huomioidaan oppimaterialilisä (52,24 e/kk). Valtiontakauksen määrä on alle 18-vuotilla 400 e/kk ja 18-vuotta täyttäneillä 850 e/kk. Valtiontakauksen voi saada lapsilisän piirissä oleva opiskelija vaikkei hän saisi opintorahaa. (Taulukko 8)

Taulukko 8. Vanhemman luona asuvan ja itsenäisesti asuvan alle 18-vuotiaan opiskelijan opintotuki

Opiskelijan ikä	opintoraha e/kk	opintolaina e/kk	yhteensä e/kk Max.	lainan osuus %
20 v tai vanhempi	90,85–204,42	850	940–1054	81–90
alle 20 v	0–161,26*	400/ 850	0–1011	84–100
alle 18 v itsenäisesti asuva	113,57–279,38	400	513–679	59–78

* vanhempien tulojen huomioonottaminen erilainen korkea-asteella kuin toisella asteella

Opintotuen ostovoiman turvaamiseksi ja tuen riittävyyden parantamiseksi opintorahan määriä tarkistettiin ensimmäisen kunkin lukuvuoden alusta lukien siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään kerran 1.8.2014 lukien. Indeksisidonnaisuudesta luovuttiin 1.8.2016. Opintorahat sidottiin uudelleen KEL-indeksiin 1.8.2020 ja opintorahoihin tehtiin indeksikorotukset vuosina 2020–2023. Eräitä etuuksia ja rahamääriä mukaan lukien opintorahoja, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkisteta siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027.

Opintolainan määriin tehtiin tasokorotus 1.8.2024. Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on:

1. korkeakouluopiskelijalla 850 euroa;
2. muulla kuin korkeakouluopiskelijalla 850 euroa, jos opiskelija on täyttänyt 18 vuotta, ja 400 euroa, jos opiskelija on alle 18-vuotias; oikeus korkeampaan valtiontakaukseen alkaa sen kuukauden alusta, jona opiskelija täyttää 18 vuotta;
3. ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla 1 000 euroa

Kun tarkastellaan esimerkiksi itsenäisesti asuvan opiskelijan opintorahan ja opintolainan valtiontakauksen kehitystä 2010–2025, voidaan todeta opintorahan osuuden laskeneen ja lainan osuuden kasvaneen. Opintorahan ja lainan yhteenlaskettu ostovoima on kuitenkin huomattavasti parempi kuin 15 vuotta sitten. Osa opintotuesta realisoituu opintojen päätyttyä opintolainahyvityksenä, jos opiskelija on suorittanut tutkinnon määräajassa. Tyypillinen hyvitys on ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneella 6 000 euroa eli keskimäärin 133 e/ kk tavoiteajan mukaiselle ajalle laskettuna (6 000 e/ 45 kk). Laskennallisen hyvityksen ja opintorahan osuus opintotuen enimmäismäärästä noin 37 prosenttia ($279+133=412/1\,129$).

Vuosi	Opintoraha	Opintolainan valtiontakaus	Opintorahan osuus %	Opintoraha ja opintolainan valtiontakaus yhteensä vuoden 2023 rahassa e/kk
2010	298	300	50	784
2015	303,19	400	43	847
2020	252,76	650	28	1 050
2025	279,38	850	25	1 129

Taulukossa olevat opintorahan ja opintolainan valtiontakauksen euromäärät ovat nimellisiä.

Opiskelijan menot

Korkeakouluopiskelijoiden tulojen riittävyyttä menoihin on arvioitu Opiskelijatutkimuksessa¹⁶ vuodelta 2022. Menojen mediaani oli vuonna 2022 yhden hengen opiskelijakotitaloudella 848 ja kahden hengen opiskelijakotitaloudella 946 ja opiskelijalapsiperheellä 1 226 euroa kuukaudessa. Suurin menoerä oli asumismenot, joiden osuus oli menoista yhden hengen opiskelijakotitaloudella 65 prosenttia ja kahden hengen opiskelijakotitaloudella ja opiskelijalapsiperheellä 53 prosenttia. Ruokamenojen osuus oli yhden hengen opiskelijakotitaloudella 32–33 prosenttia ja kahden hengen opiskelijakotitaloudella ja opiskelijalapsiperheellä hieman yli 30 prosenttia. Muiden kuin asumis- tai ruokamenojen osuus oli siten yhden hengen opiskelijakotitaloudella noin 11 prosenttia ja kahden hengen opiskelijakotitaloudella ja opiskelijalapsiperheellä noin 15 prosenttia. Kun osuuksia vertaa muiden kotitalouksien menorakenteeseen, niin

16 Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34

opiskelijakotitalouden menoista merkittävästi suurempi osa aiheutuu erityisesti asumis- ja ruokamenoista. Muilla kotitalouksilla näiden kyseisten menojen osuus on 61–65 prosenttia, kun opiskelijakotitalouksilla se on 85–88 prosenttia. Opiskelijatutkimuksen mukaan eniten taloudellisia ongelmia kokevat opintoja haittaavasta terveysongelmasta kärsivät opiskelijat, joista 42 prosenttia koki taloudellisten tilanteensa melko tai erittäin haastavaksi. Yliopisto-opiskelijat, suoraan toiselta asteelta tulleet opiskelijat ja toista tutkintoa opiskelevat opiskelijat kokivat taloudellisen tilanteensa useammin parempana kuin muissa elämäntilanteissa olevat opiskelijat. Noin kolmasosa ei kokenut taloudellisia vaikeuksia lainkaan.

Vuonna 2023 julkaistun viitebudjetteja koskevan tutkimuksen¹⁷ mukaan yksin asuvan noin 45-vuotiaan naisen budjetti on pääkaupunkiseudulla 1 543, suurissa yliopistokaupungeissa 1 251 ja muualla Suomessa 1 144 euroa kuukaudessa. Miesten viitebudjetit ovat hieman korkeampia.

Opintotuen enimmäistaso yksin asuvalla tulee olemaan 1.8.2025 pääkaupunkiseudulla 1 425, II kuntaryhmässä 1 377 ja III kuntaryhmässä 1 345 euroa kuukaudessa. Vuoden 2022 viitebudjettien tasosta voidaan päätellä, että opiskelijoiden viitebudjetit tulevat olemaan melko lähellä nykyisiä opintotuen enimmäismääriä. Pääkaupunkiseudun elinkustannusten korkeampi taso saattaa kuitenkin antaa aihetta tarkastella opintotuen riittävyyttä erityisesti pääkaupunkiseudulla.

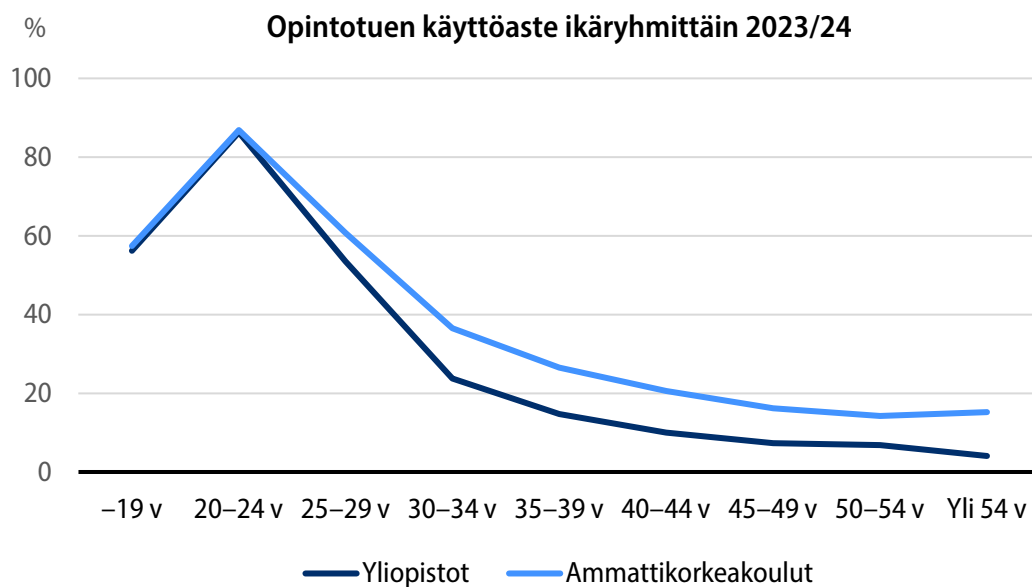
17 Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa? Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022. Anna Grahn, Anna Kuusela, Lauri Mäkinen, Outi Sarpila. Susanna Mikkilä. THL. 2023.

2.2.3 Opintotuen käyttöaste ja läpäisy

Opintojen käyttöaste korkea-asteella

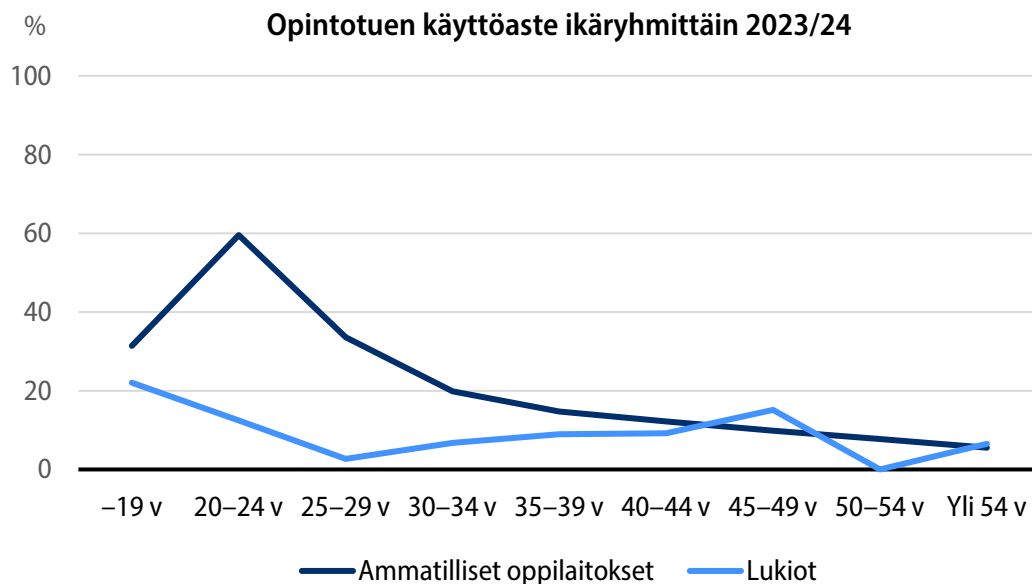
Opintotuen käyttöaste on korkeimmillaan korkea-asteella 20–24-vuotiaiden ikäryhmässä.

Kuvio 2 a. Opintotuen käyttöaste korkea-asteella ikäryhmittäin 2023/2024



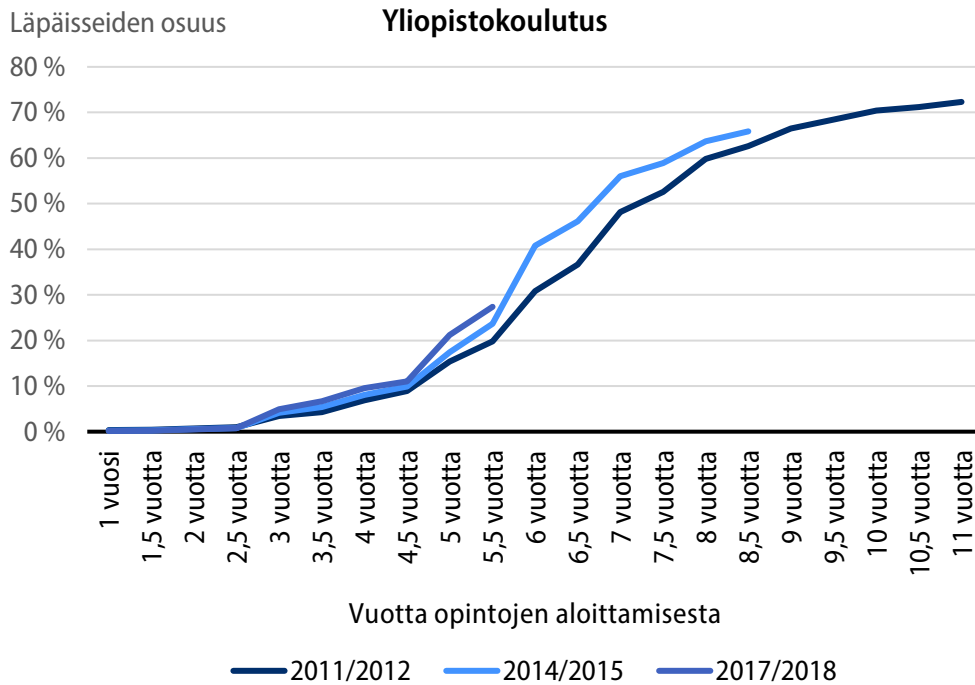
Ammatillisessa koulutuksessa opintotuen käyttöaste on matalampi kuin korkea-asteella, mutta myös korkeimmillaan 20–24-vuotiaiden ikäryhmässä. Lukiossa käyttöaste on alle 30 prosenttia ja sitä käyttävät eniten alle 19-vuotiaat. Myös 45–49-vuotiaat hyödyntävät opintotukea lukiossa opiskeluun.

Kuvio 2 b. Opintotuen käyttöaste lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa ikäryhmittäin 2023/2024

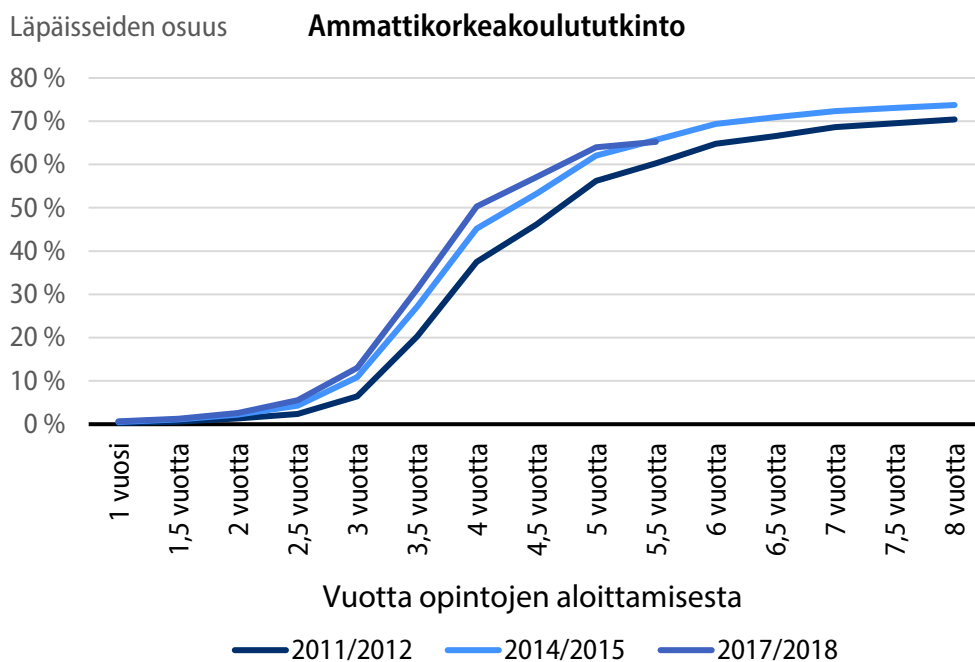


Läpäisyn osalta alla esitetään läpäisyn kehitys yliopistokoulutuksessa, ammattikorkeakoulututkinnoissa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa vuosina (tai lukuvuosina) 2011, 2014 ja 2017 aloittaneilla. Tiedot on haettu tilastopalvelu Vipusesta, ja läpäisy kuvaa alkuperäisessä tutkintolajissa tutkinnon suorittaneiden osuutta aloittaneista. Kaikki tarkastelut on rajattu alle 30-vuotiaisiin, koska vanhemmissa ikäryhmissä opintotuen käyttö on vähäisempää.

Yliopistojen osalta läpäisy nopeutui lukuvuodesta 2011/12 lukuvuoteen 2014/15 erityisesti määräajassa valmistumisen osalta. Tämän jälkeen läpäisy on nopeutunut jonkin verran myös tavoiteajassa valmistumisen osalta.

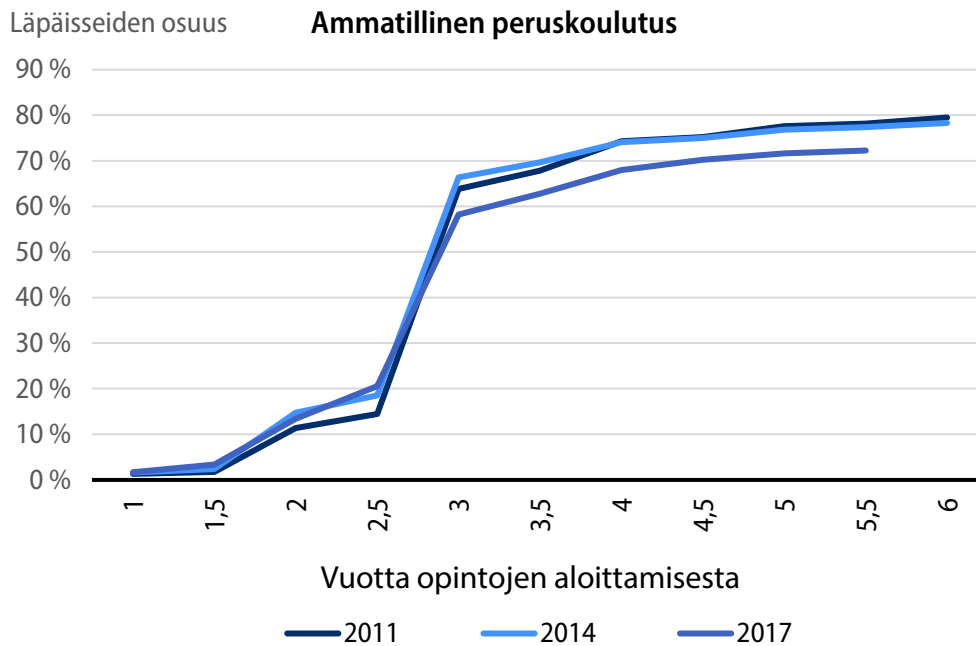
Kuvio 3 a. Läpäisy yliopistossa lukuvuonna 2010/2011, 2014–2015 ja 2017/2018

AMK-tutkintojen osalta läpäisy parani kautta linjan lukuvuodesta 2011/12 lukuvuoteen 2014/15. Tämän jälkeen läpäisy on nopeutunut edelleen hieman.

Kuvio 3 b. Läpäisy ammattikorkeakoulussa lukuvuosina 2020/2022, 2014/2025 ja 2017/2018

Ammatillisen peruskoulutuksen osalta kumulatiivinen läpäisy heikkeni hieman aloitusvuodesta 2014 aloitusvuoteen 2017.

Kuvio 3 c. Läpäisy ammatillisessa koulutuksessa 2011, 2014 ja 2017



2.2.4 Suomen opintotuki verrattuna muiden maiden opintotukeen

Opintojen tuki Pohjoismaissa

Pohjoismaissa päätoimiseen opiskeluun kannustetaan opiskelijalle itselleen maksettavalla opintotuella, joka muodostuu sekä opintoraha- että lainamuotoisesta tuesta.

Opintotuki toisella asteella

- Vanhemman tulot vaikuttavat tukeen kaikissa Pohjoismaissa.
- Tuki on lainapainotteisinta Suomessa myös alaikäisillä.
- Koulutus on maksutonta Ruotsissa ja Suomessa ja lisäksi opiskelijalle myönnetään opintotukea. Norjassa vain ensimmäiset kirjat ovat maksuttomia. Tanskassa opiskelusta aiheutuvia menoja katetaan opintotuella.

Opintotuen ikäraja

- Suomi: ei alaikärajaa, opintorahaa ei makseta, jos maksetaan lapsilisää, jolloin ikäraja 17 v
- Ruotsi: 16 v
- Norja: ei alaikärajaa, opintotuki ja lapsilisää voi saada yhtä aikaa
- Tanska: 18 v

Opintotuki korkea-asteella

Korkea-asteen opintotuki on lainapainotteinen Suomessa, Ruotsissa, Norjassa sekä Islannissa ja opintorahapainotteinen Tanskassa.

Tyypillinen opintotuen ja asumistuen enimmäismäärä on Pohjoismaissa korkea-kouluopiskelijalla noin 1 200–1 500 euroa kuukaudessa. Erillistä asumistukea voidaan maksaa tietyin edellytyksin opintotukea saaville opiskelijoille Ruotsissa ja Tanskassa. Yleisen asumistuen osuus opiskelijan toimeentuloturvasta on Suomessa kuitenkin suurempi kuin muissa Pohjoismaissa. (HE 160/2024 vp)

- Opintotuki on lainapainotteista Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Tanskassa on opintorahapainotteinen tuki.
- Vanhempien tulot eivät vaikuta tukeen pienentävästi.
- Suomessa on opintolainahyvitys määräajassa korkeakoulututkinnon suorittaneille.
- Norjassa osa lainasta muuttuu rahaksi tutkinnon suorittamisen perusteella- 25 % opintosuoritusten perusteella ja 15 % tutkinnon suorittamisen perusteella.

Maiden vertailua

Suomessa, Tanskassa ja Norjassa vanhempien tulot otetaan huomioon, jos opiskelija asuu samassa kotitaloudessa vanhempien kanssa. Suomessa ja Tanskassa vanhempien matalat tulot voivat korottaa opintorahaa, kun taas Norjassa vanhempien luona asuminen voi estää opintorahan saamisen. Suomessa vanhempien tulot vaikuttavat myös itsenäisesti asuvan 17-vuotiaan tai nuoremman toisen asteen opiskelijan opintorahassa, joka voi olla korkeampi, jos vanhempien tulot ovat matalat. Suomessa ja Tanskassa opiskelijoiden tuloilla on lisäksi vuosituloraja. Ruotsissa toisen asteen opiskelijoiden opintoraha on kaikilla sama kiinteä summa, johon opiskelijan omat tai vanhempien tulot eivät vaikuta. Ruotsissa on mahdollista saada myös lisätukea, jos vanhempien tulot ovat matalat. Suomessa ja Tanskassa toisen asteen opiskelijoiden on mahdollista saada myös opintolainaa.

Norjassa opintolainaa on voi hakea vain, jos opiskelijalla on jo aiempi tutkinto. Korkeakouluopiskelija saa Norjassa opintolainaa vain, jos asuu muualla kuin vanhempansa luona.¹⁸

Lisätietoa:

- Ruotsin opintotuki: www.csn.se
- Norjan opintotuki: www.laenekassen.no
- Tanskan opintotuki: www.su.dk
- Islannin opintotuki: www.menntasjodur.is

EUROSTUDENT-tutkimus

EUROSTUDENT-tutkimus seuraa 25 maassa määrääjoin mm.

korkeakouluopiskelijoiden toimeentuloa. Vuonna 2022 itsenäisesti asuvan suomalaisen korkeakouluopiskelijan mediaanitulo oli 1 108 euroa kuukaudessa, mikä on hieman alle kaikkien vertailumaiden korkeakouluopiskelijoiden mediaanitulon (1 154 e/kk). Suomalaisen korkeakouluopiskelijan tärkeimmät tulolähteet ovat omat tulot ja opintotuki, kuten muissakin Pohjoismaissa. Tarkasteltaessa kaikkia vertailumaita tyypillisimmät tulolähteet ovat omat tulot ja vanhempien ja perheen taloudellinen tuki. Järjestelmien vertailua vaikeuttaa se, että muissa Euroopan maissa on käytössä esimerkiksi verotuksellisia tukia opiskelijoiden vanhemmille. (Taulukko 9)

Taulukko 9. Korkeakouluopiskelijan tulolähteet EUROSTUDENT-maissa (%)

Tulolähde	Vertailumaat	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Vanhemmat ja perhe	40	10	18	10	15
Opintotuki	12	32	49	33	45
Omat tulot	41	49	28	56	34
Muut	7	9	7	1	6

Lähde: Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024, s. 180.

Pohjoismaat erottuvat muista maista tarkasteltaessa opintotuen tärkeyttä. Opintotukea saavien osuus ja tuen osuus opiskelijan tuloista on Pohjoismaissa korkeampi kuin muissa EUROSTUDENT-maissa.¹⁹

Lähde: Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024, s. 183.

18 Sosiaaliturvan toimivuus nuorten erilaisissa ja muuttuvissa elämäntilanteissa Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:40

19 Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024, s. 183.

2.2.5 Nykytilan arviointi

Opintotuki on korostuneesti 20–24-vuotiaiden opiskelijoiden tukijärjestelmä. Toisella asteella tuen käyttöaste on korkea-asteen käyttöastetta alempi johtuen opiskelijoiden iästä ja tuen tarveharkintaisuudesta. Korkeakouluopiskelijat saavat lainatakauksen opintorahan yhteydessä automaattisesti. Toisella asteella lainatakausta hyödyntävien osuus opintotuen saajista on huomattavasti pienempi johtuen tuen tarveharkintaisuudesta sekä siitä, että lainatakausta on haettava erikseen.

Tuen riittävyys päätoimiseen opiskeluun riippuu opiskelijan menorakenteesta. Opintotuen taso on niukka, mutta riittää itsenäisesti asuvalla opintolaina mukaan lukien välttämättömyysmenoihin. Opiskelijoiden saamat tulot ovat olleet kasvussa, mikä kertoo osaltaan opintotuen niukkuudesta ja elinkustannusten kasvusta.

Kansainvälisesti vertaillen opintotuki on Suomessa tärkeämpi toimeentulon lähde kuin useammassa muussa Euroopan maassa. Pohjoismaissa on käytössä opiskelijalle suoraan maksettava opintotuki.

2.3 Opintotuki perusasteen opintojen jälkeen toisella asteella

Opiskeluajalle maksettava opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtiontakauksesta opintolainaan. Tuen määrään vaikuttavat opiskelijan omat tulot, opiskelijan ikä, siviilisäätty sekä asumismuoto. Opiskelijan vanhempien tulojen perusteella voidaan joko korottaa tai alentaa opintorahan määrää. Vanhemman tulot voivat pienentää opintorahaa vain, jos opiskelija on alle 20 vuotta ja asuu vanhemman luona. Opiskelija voi olla oikeutettu samanaikaisesti kaikkiin tai vain osaan opintotukietuuksista (opintoraha, opintorahan oppimateriaalilisä, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus). Opintorahaa ei myönnetä oppimateriaalilisää lukuun ottamatta opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisälain (796/1992) mukaista lapsilisää. Opintolainan valtiontakauksen voi saada kuitenkin lapsilisän piirissäkin oleva opiskelija, jos vanhemman tulot ovat pienet. Perusasteen jälkeisiä opintotuella tuettavia opintoja ovat aikuisten perusopetuksen mukaiset opinnot, lukio-opinnot, ammatilliseen opinnot sekä eräät muut opinnot.

Toisen asteen opintojen maksuttomuus kattaa päivittäisen ruokailun ja oppimateriaalit sekä koulumatkatukilain nojalla korvattavat pitkät ja säännölliset koulumatkat.

2.3.1 Opintoraha

Opintorahan määrä on muilla kuin lasta huoltavilla opiskelijoilla toisella astella 0–279,38 e/kk. Vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona, sekä opintorahaa- ja asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias. Tulot otetaan huomioon mainitun ikärajan täyttämistä edeltävän kalenterikuukauden loppuun. Vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai saa opintorahan huoltajakorotusta. Jos opiskelijan vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi välien rikkoutumisen vuoksi erillään, vain sen vanhemman tulot otetaan huomioon, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Jos opiskelija on alle 18-vuotias ja hän on vanhempansa ja tämän uuden aviopuolison yhteisessä kodissa huollettavana, myös uuden aviopuolison tulot otetaan huomioon. Joulukuussa 2023 opintorahaa saavista (n. 64 700) noin puolet eli lähes 30 000 sai korkeinta mahdollista opintorahaa, koska oli täysi-ikäinen itsenäisesti asuva tai avioliitossa oleva opiskelija. Itsenäisesti asuvia 17-vuotiaita tai nuorempia oli noin 5 600 ja vanhemman luona asuvia noin 23 400, joista 90 prosenttia alle 20-vuotiaita. (Taulukko 10)

Taulukko 10. Opintorahan määrät, saajamäärät ja määräytymisperusteet toisella asteella

Opiskelija	e/kk	Vaikuttavatko vanhemman tulot	Saajamäärä lv. 2023/2024 joulukuussa
Alaikäisen lapsen huoltaja	421,01	eivät vaikuta	5 871
Avioliitossa	279,38	eivät vaikuta	29 843
Itsenäisesti asuva 18 vuotta täyttänyt tai naimisissa	279,38	eivät vaikuta	
Itsenäisesti asuva 17-vuotias tai nuorempi	113,57	voivat suurentaa: 113,57–279,38 e/kk*	5 548
Vanhempansa luona asuva 20 vuotta täyttänyt	90,85	voivat suurentaa: 90,85–204,42 e/kk	2 705
Vanhempansa luona asuva 19-vuotias tai nuorempi	43,15	voivat pienentää tai suurentaa: 0–161,26 e/kk e/kk*	20 719

Lähde: Opintoetuustilasto 2023/2024

* Tuen enimmäismäärään sisältyy oppimateriaalilisä 52,24 e/kk. Oppimateriaalilisää ei myönnetä, jos opiskelijalla on oikeus maksuttomaan koulutukseen.

Opintorahan oppimateriaalilisää on myönnetty 1.8.2019 alkaen. Oppimateriaalilisään ei ole oikeutta, jos on oikeutettu maksuttomaan koulutukseen. Oppimateriaalilisää voi saada 52,24 euroa kuukaudessa alle 17-vuotias opiskelija, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat enintään 41 100 euroa vuodessa. Koska syksystä 2024 kaikki peruskoulunsa päättäneet ja toisen asteen opintonsa aloittaneet ovat kuuluneet maksuttoman koulutuksen piiriin, oppimateriaalilisään oikeutettuja opiskelijoita on melko vähän. Lukuvuonna 2023/2024 oppimateriaalilisää sai 2 018 opiskelijaa, joista ammatillisessa oppilaitoksessa opiskeli 1 314, lukiossa 691 ja muualla 13. Oppimateriaalilisää saavat opiskelijat opiskelevat muussa kuin maksuttomassa koulutuksessa. Esimerkkinä tästä ovat eräät opintotuen piirissä olevat muut kuin julkisen valvonnanalaiset oppilaitokset.

2.3.2 Opintolainan valtiontakaus

Opintolainan valtiontakauksen voi saada opintorahaa saava opiskelija. Lisäksi valtiontakauksen voi saada 18–19-vuotias, joka asuu vanhempiensa luona, eikä voi saada opintorahaa vanhempien tulojen vuoksi. Alle 17-vuotias itsenäisesti asuva voi saada valtiontakauksen, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat alle 64 400 euroa vuodessa. Lainatakauksen määrä on alle 18-vuotiaalla 400 euroa kuukaudessa ja 18 vuotta täyttäneellä 850 euroa kuukaudessa. Ulkomailla opiskelevilla lainantakauksen määrä on 1 000 €/kk.

Toisen asteen opiskelijalle voidaan myöntää opintolainan valtiontakaus hakemuksen perusteella. Opintorahaa saavalle korkeakouluopiskelijalle valtiontakaus myönnetään ilman erillistä hakemusta.

2.3.3 Opintotukeen oikeuttavat opinnot ja opintojen päätoimisuus

Toisella asteella opintotukea myönnetään opiskelijalle, joka suorittaa:

1. ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) säädettyä koulutusta;
2. lukiolaissa (714/2018) säädettyä lukiokoulutusta tai lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta taikka lukiokoulutusta Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007) tarkoitetussa oppilaitoksessa; (29.6.2021/681)
3. tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020) tarkoitettua koulutusta;

4. muuta kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua koulutusta vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettussa kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa tai Snellman-korkeakoulu-nimisessä oppilaitoksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetussa laissa (252/2010) tarkoitettussa koulutuskeskuksessa;
5. perusopetuslain (628/1998) 46 §:ssä säädettyä aikuisille tarkoitettua perusopetusta; tai
6. muun alan viranomaisten kuin opetusviranomaisten valvomaa 1 kohdassa tarkoitettua koulutusta vastaavaa ammatillista koulutusta.

Lukio-opinnot ovat päätoimisia, jos niiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 150 opintopistettä tai jos ne suoritetaan ammatillisen perustutkinnon yhteydessä aikuisille suunnatun oppimäärän mukaisina lukio-opintoina. Päätoimiseksi opinnoiksi katsotaan myös lukiokoulutukseen valmistava yhden lukuvuoden ja vähintään 50 opintopisteen laajuinen opintokokonaisuus. Lukio-opinnoissa edellytetään lisäksi, että opiskelija osallistuu lukukauden aikana vähintään 20 opintopisteen laajuisiin opintoihin tai niitä vastaaviin opintoihin taikka kahteen ylioppilastutkintoon kuuluvaan kokeeseen. Sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoimisiksi.

Päätoimiseksi opinnoiksi katsotaan myös aikuisille suunnatun oppimäärän mukaiset lukio-opinnot, joita suorittaa oppivelvollisuuslain (1214/2020) 16 §:n nojalla maksuttomaan koulutukseen oikeutettu opiskelija.

Päätoimista on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen koulutus, jonka tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan taikka työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen. Ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon tai mainittujen tutkintojen osien suorittaminen on päätoimista, jos opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa sovittu opintojen laajuus on vähintään 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti.

Päätoimisia ovat opinnot, joiden tavoitteena on tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettun koulutuksen suorittaminen.

Muut kuin edellä mainitut opinnot ovat päätoimisia, jos opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia, 4,5 osaamispistettä tai kolme opintoviikkoa opiskelukuukautta kohti.

Aikuisille tarkoitettu perusopetuslain mukainen opiskelu on päätoimista, jos opintojen laajuus on vähintään 22 kurssia lukuvuodessa

2.3.4 Opintotukiaika toisella asteella

Opintotukiaikaa toisella asteella ei ole rajoitettu kuten korkea-asteella, joten opintotukea voi saada ilman enimmäisaikarajoitusta useisiin toisen asteen opintoihin ja tutkintoihin.

Opintotukea myönnetään päätoimisten opintojen ajaksi. Lukiokoulutuksessa opintotuki voidaan myöntää enintään yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Pääsääntöisesti tuki myönnetään kaavamaisesti syyskuun alusta toukokuun loppuun. Ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen ja ammatillista perustutkintoa varten opintotuki myönnetään puolestaan kymmeneksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Opintotuki voidaan hakemuksesta myöntää myös kymmentä kuukautta lyhyemmäksi tai pidemmäksi ajaksi. Kymmentä kuukautta pidemmäksi ajaksi tuki myönnetään vain, jos opiskelija osoittaa harjoittavansa opintoja lukuvuoden aikana sitä pidemmän ajan. Muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa säännönmukaisen opiskeluajan päätyttyä opintotukea voidaan myöntää enintään 12 kuukauden ajalle. Säännönmukaisella opiskeluajalla tarkoitetaan ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa enintään neljää vuotta ja muissa opinnoissa opinnoille säädettyä pidentämätöntä opiskelu- tai suoritusaikaa taikka opetussuunnitelman tai opetusohjelman mukaista suoritusaikaa, jos suoritusajasta ei säädetä laissa. Ammatillista perustutkintoa varten tukea saa täten enintään viidelle vuodelle. Lukion oppimäärä on suoritettava neljässä vuodessa, joten tukea voi saada enintään viidelle lukuvuodelle.

2.3.5 Opintojen edistymisen seuranta

Opintojen edistymistä toisella asteella seurataan. Opintojen edistymistä pidetään opintotukilain mukaan riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskelu aika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Seurannan piiriin joutuu opiskelija, jolla on ollut lukuvuonna alle 20 opintosuoritusta.

- lukiolaiset, joilla on opintosuorituksia vähintään 15 opintopistettä läpäisevät seurannan
- ammatillisen koulutuksen opiskelija, joilla on opintosuorituksia vähintään 20 osaamispistettä, läpäisee seurannan

Jos opintosuorituksia edellä mainittua vähemmän, Kela lähettää opiskelijalle selvityspyynnön. Jos opiskelija vastaa selvityspyyntöön opintotuen maksamista jatketaan toistaiseksi tai määräaikaisena, jos selvitys on riittävä tai lähes riittävä.

Opintotuen maksamisen jatkuminen harkitaan tapauskohtaisesti opiskelijan esittämän selvityksen perusteella. Opintotuen maksamista voidaan jatkaa, vaikka opintosuorituksia ei ole riittävästi, jos opiskelija esittää hyväksyttäviä syitä, joiden vuoksi opinnot ovat hidastuneet. Hyväksyttävä syy voi olla opiskelijan sairaus tai muu siihen rinnastettava opiskelukykyä heikentävä tekijä, hänen lähiomaisensa sairaus, hänen vaikea elämäntilanteensa tai hänen opintojensa edistymiseen tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Jos opiskelija vetoaa omaan sairauteensa, selvityksen liitteenä tulee olla lääkärintodistus tai muu vastaava selvitys.

Opintotuki lakkautetaan, jos selvitys ei ole riittävä. Opintotuki voidaan periä takaisin, jos opintosuorituksia on erityisen vähän ja olosuhteista ilmenee, ettei opintoja ole ollut tarkoituksaan harjoittaa päätoimisesti. Opiskelijaa kuullaan erikseen mahdollisesta opintotuen takautuvasta lakkauttamisesta ja takaisinperinnästä. Takaisin periminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos opiskelija ei ole osallistunut opetukseen tai hän on käytännössä keskeyttänyt opintonsa kesken seurantalukuvuoden.

2.3.6 Opintotuki oppivelvollisuuden suorittamiseen

Oppivelvollisuus laajeni koskemaan myös toisen asteen opintoja 1.8.2021, kun oppivelvollisuuslaki (1214/2020) tuli voimaan. Oppivelvollisuuslain tavoitteena oli, että jokainen nuori saisi toisen asteen koulutuksen. Uudistuksen tavoitteena on ollut nostaa koulutus- ja osaamistasoa, kaventaa oppimiseroja sekä lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä lasten ja nuorten hyvinvointia. Olennainen osa oppivelvollisuuden laajentamista oli maksuttomuuden laajentaminen toisen asteen koulutukseen.

Ensimmäisen kerran velvoite hakeutua toiselle asteelle koski nuoria, jotka suorittivat perusopetuksen oppimäärää oppivelvollisina yhdeksännellä luokalla 1.1.2021. Kyse oli pääosin 2005 syntyneistä koululaisista. Tästä ikäluokasta alkaen oppivelvollisuuden laajentaminen tuli koskemaan kaikkia peruskoulusta toiselle asteelle siirtyviä nuoria. Heillä oppivelvollisuus jatkuisi 18 ikävuoteen asti tai jo sitä ennen suoritettuaan ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon. Maksuttomuus jatkuu oppivelvollisuuden päätyttyä aina sen vuoden loppuun, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulumatkat siten kuin koulumatkatukilaissa säädetään.

Oppivelvollisuuden laajennuttua opiskelussa tarvittavat välttämättömät oppimateriaalit ja työvälineet tulivat oppivelvolliselle ja muille oppivelvollisuuslain mukaiseen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuille maksuttomiksi.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan päätoimisessa perustutkintokoulutuksessa sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan sellaisina päivinä, joina opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Oppivelvollisella opiskelijalla on edellä tarkoitettu oikeus myös päätoimisessa ammattitutkintokoulutuksessa. Opiskelijalla on edellä säädetyn lisäksi oikeus myös muuhun maksuttomaan päivittäiseen ruokailuun koulutuksessa, joka on järjestämisluvan mukaisesti järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävissä perustutkinnoissa, joissa osaamisen hankkiminen edellyttää läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa tavanomaista työpäivää pidemmän ajan.

Lukiolain mukaan nuorille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Oppivelvollisella opiskelijalla on edellä mainittu oikeus myös aikuisille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa. Koulutuksessa, joka on 4 §:n 2 momentin perusteella järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, opiskelijalla on lisäksi oikeus muuhun riittävään päivittäiseen ruokailuun.

Asuminen koulutuksen järjestäjän osoittamassa asuntolassa on opiskelijalle maksutonta. Asuntolapaikan myöntämiseen sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 104 §:n 1 momentissa säädetään.

Oppivelvollisuuslaissa säädetään oppivelvollisen oikeudesta matka- ja majoituskorvaukseen silloin, jos matka oppivelvollisen kodista lähimpään lukioon tai monialaiseen ammatilliseen oppilaitokseen on yli 100 kilometriä tai päivittäinen koulumatka nopeinta matkustustapaa käyttäen kestää yli kolme tuntia, eikä oppivelvolliselle ole tarjottu mahdollisuutta asua oppilaitoksen maksuttomassa asuntolassa. Matkakorvaukseen ovat oikeutettuja myös maksuttomassa asuntolassa asuva oppivelvollinen (joka täyttää majoituskorvauksen saamiseksi edellytetyt ehdot), mutta jolla ei ole oikeutta asua asuntolassa viikonloppuisin. Matkakorvauksena korvataan oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisen kodin ja opiskeluaikaisen asunnon välisistä matkoista aiheutuvat kustannukset viikonloppujen ja lomien yhteydessä.

Elatusvelvollisuudesta

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa.

Vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan sekä seikat, joiden johdosta vanhemmille ei aiheudu lapsen elatuksesta kustannuksia tai ne ovat vähäiset.

Opintotukilaissa ei ole käsitettä elatusvelvollisuus, mutta asiallisesti sillä tarkoitetaan opintotuen ehtojen yhteydessä opiskelijan iän, asumismuodon (asuko vanhempien luona vai ei) ja vanhempien taloudellisten edellytysten huomioonottamista. Opintotuessa vanhempien elatusvelvollisuutta onkin korostettu nuorimpien opiskelijoiden kohdalla määrittelemällä opintotuen taso alemmaksi ja ottamalla huomioon myös vanhempien tulot. Merkitystä on myös sillä, missä opiskelija asuu sekä huoltajuudella. Lähtökohtana on ollut, että samanlaisessa tilanteessa olevien kohdalla vanhempien tulot vaikuttavat samalla tavalla.

Nykyisin jos opiskelijan vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi välien rikkoutumisen vuoksi erillään, vain sen vanhemman tulot otetaan huomioon, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Jos opiskelija on alle 18-vuotias ja hän on vanhempansa ja vanhemman uuden aviopuolison yhteisessä kodissa *huollettavana*, myös uuden aviopuolison tulot otetaan huomioon. Onko vanhemman uuden aviopuolison tulojen huomioon ottamiselle perusteita? Määritelmän muuttaminen siten, että uuden puolison tuloja ei huomioida lieventäisi tarveharkintaa.

2.3.7 Oppisopimus ja opintotuki

Oppisopimuskoulutuksessa pääosa osaamisesta hankitaan työpaikalla käytännön työtehtäviä tehden. Osaamista täydennetään tarvittaessa muissa oppimisympäristöissä. Oppisopimus voidaan tehdä koko tutkinnon ajaksi, tutkinnon osaan tai sitä pienempään osaan. Lähtökohtana on opiskelijan osaamistarve ja työpaikan mahdollisuudet. Oppisopimuksen kesto vaihtelee joustavasti. Oppisopimuskoulutus perustuu määräaikaiseen työsopimukseen tai virkasuhteeseen ja työnantajan ja koulutuksen järjestäjän sopimukseen.

Oppisopimuskoulutuksessa opiskelija on päätoiminen työllinen ja saa palkkaa. Oppisopimuskoulutuksessa opiskelijan viikoittaisen työajan tulee olla keskimäärin vähintään 25 tuntia. Oppisopimuskoulutuksessa työnantajalle maksetaan koulutuskorvausta, jos koulutuksesta aiheutuu työnantajalle kustannuksia ja koulutuksen järjestäjä ja työnantaja sopivat korvauksen maksamisesta. Yrittäjälle voidaan järjestää oppisopimuskoulutusta omassa yrityksessään.

Opintotukea tai koulumatkatukea ei myönnetä opiskelijalle, joka on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain) mukaan järjestetyssä oppisopimuskoulutuksessa.

Lukuvuonna 2023–2024 on oppisopimusjaksoja ollut Kelan mukaan 3 225 opintotuen saajalla ja 3 000 koulumatkatuen saajalla.

2.3.8 Koulumatkatuki

Koulumatkatuesta säädetään koulumatkatukilaissa (48/1997). Koulumatkatuen tarkoituksena on korvata lukio-opintoja ja ammatillisia opintoja harjoittavien opiskelijoiden päivittäisestä koulumatkasta aiheutuvia kustannuksia. Ensisijaisesti tarkoituksena on korvata joukkoliikennettä käyttävän opiskelijan säännöllisiä matkakustannuksia. Tukea voidaan kuitenkin maksaa myös kustannuksiin, joita aiheutuu opiskelijan kuljetuksista, tai oman auton käyttöön. Koulukuljetus on aina kunnan tai kuntayhtymän järjestämää. Tuen tarkoituksena on taata eri kunnissa asuville opiskelijoille yhdenvertaiset opiskeluedellytykset silloin, kun koulumatkat ovat pitkiä ja niistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia.

Laki koulumatkatukilain muuttamisesta (814/2024) astuu voimaan 1.8.2025. Lain muutoksella rajataan koulumatkatukioikeus koskemaan maksuttomaan koulutukseen oikeutettuja oppivelvollisia opiskelijoita. Opiskelijalla ei ole lähtökohtaisesti omavastuuta matkakustannuksista, kun hän opiskelee maksuttomassa koulutuksessa ja hänen yhdensuuntainen koulumatkansa on vähintään seitsemän kilometriä.

Kelan opintoetuustilaston mukaan lukuvuonna 2023/2024 koulumatkatuen saajista (104 248) 42 prosenttia oli nk. omaa matkustustapaa käyttäviä opiskelijoita ja 42 seutuliikennettä käyttäviä opiskelijoita. Matkahuoltoa käyttävien osuus oli 13 prosenttia ja koulutuksen järjestäjien järjestämää kuljetusta käyttävien osuus oli noin 2 prosenttia. Suurin osa opiskeli ammatillisessa oppilaitoksessa (49 349) tuen ollessa yleensä 100–200 euroa kuukaudessa. (Taulukko 11)

Taulukko 11. Koulumatkatuen saajat tuen suuruuden ja maksun vastaanottajan mukaan lukuvuonna 2023/2024

Tuen suuruus ¹ Oppilaitosaste	Kaikki	Maksun vastaanottaja			
		Matkahuolto	Seutuliikenne	Koulutuksen järjestäjä	Opiskelija
Yhteensä	86 830	13 812	43 881	1 623	44 932
Ammatilliset oppilaitokset	49 349	8 954	20 253	208	29 515
Lukiot	37 107	4 716	23 543	1 364	15 204
Muut oppilaitokset	543	142	85	51	319
Tuki alle 50 €/kk	11 047	198	7 218	12	5 969
Ammatilliset oppilaitokset	5 018	144	2 506	1	3 378
Lukiot	5 980	51	4 702	11	2 551
Muut oppilaitokset	48	3	10	-	39
Tuki 50–99,99 €/kk	15 870	658	5 370	165	11 967
Ammatilliset oppilaitokset	9 402	400	2 628	17	7 598
Lukiot	6 369	252	2 736	146	4 281
Muut oppilaitokset	99	6	6	2	88
Tuki 100–200 €/kk	45 402	6 168	27 064	1 016	20 976
Ammatilliset oppilaitokset	24 310	3 346	12 459	92	13 657
Lukiot	20 838	2 759	14 551	892	7 187
Muut oppilaitokset	252	63	54	32	130
Tuki yli 200 €/kk	14 511	6 788	4 229	430	6 020
Ammatilliset oppilaitokset	10 561	5 064	2 660	98	4 863
Lukiot	3 824	1 654	1 554	315	1 112
Muut oppilaitokset	126	70	15	17	45

Lähde: Kelan opintoetuustilasto 2023/2024

2.3.9 Nykytilan arviointi

Tuen taso

Opintorahan taso on niukka ja tarveharkintainen nuorimmilla opiskelijoilla. Vanhemman luona asuvilla alle 20-vuotiailla opintorahan määrä on 0–161,26 euroa. Lapsilisää korkeampaa opintorahaa voivat saada pienituloisimmista perheistä tulevat opiskelijat. Itsenäisesti asuva ja pienituloisen perheen alaikäinen opiskelija voi saada saman tasoista opintorahaa kuin täysi-ikäinenkin, kun otetaan huomioon muussa kuin maksuttomassa koulutuksessa myönnettävä oppimateriaalilisä.

Toisen asteen opiskelijoiden opintotukioikeutta ei ole muutettu viime vuosina, eikä tukeen ole tehty leikkauksia kuten korkea-asteen opintotukeen on tehty lukuun ottamatta 1.8.2025 voimaan tulevaa koulumatkatukioikeuden rajausta.

Oppivelvollisuuslain valmistelun yhteydessä ei toisen asteen opiskelijoiden opintotuen maksuttomuuden mahdollista päällekkäisyyttä tarkasteltu. Koulumatkatukioikeutta laajennettiin osana maksutonta toista astetta siten, että koulumatkat korvataan koulumatkatueella ilman opiskelijan omavastuuta opiskelijan yhdensuuntaisen koulumatkan ollessa vähintään seitsemän kilometriä. Siten oppivelvollisuutta suorittava ja säännöllisesti bussilla kulkeva opiskelija on voinut saada 1.8.2021 alkaen matkalipun ilman omaa maksuosuutta. Koulutuksen järjestäjälle tai omaa autoa käyttäville on matkakustannukset puolestaan korvattu laskennallisesti nk. koulumatkatukitaksan mukaan.

Opintolainan valtiontakausten määriä on nostettu vuosien varrella, viimeksi 1.8.2024, myös toisella asteella. Lisäksi vuonna 2019 vanhempien tulojen vaikutuksesta opintorahan perusmäärään ja asumislisään luovuttiin niiden alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden kohdalla, jotka asuvat muualla kuin vanhempansa luona. Oppivelvollisuuteen sisältyvän maksuttomuuden yhteydessä opiskelun taloudelliset edellytykset paranivat. maksuttomuuden valmistelun yhteydessä ei arvioitu esimerkiksi sitä, missä määrin maksuttomuus vähentäisi tarvetta opintotukeen tai missä määrin opintolaina on tarpeellinen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilla oppivelvollisilla.

Oppivelvollisuuslain 17 §: ssä on säädetty siitä, mitä maksuttomuus pitää sisällään. Sen mukaan opiskelijalle maksuttomia ovat opetus (aiemminkin maksutonta), päivittäinen ruokailu (aiemminkin maksutonta), opetuksessa tarvittavat oppikirjat ja muut materiaalit, opetuksessa tarvittavat työvälineet, -asut ja -aineet, lukion oppimäärän päätteeksi suoritettavan ylioppilastutkinnon suorittamiseksi edellytettävät 5 ensimmäistä koetta sekä niiden osalta hylättyjen kokeiden uusiminen, vähintään seitsemän kilometrin pituiset koulumatkat korvataan

koulumatkatukilain mukaisesti, joissakin erityistapauksissa myös majoitus- ja matkakustannukset (matka lähimpään oppilaitokseen yli 100 km tai päivittäinen koulumatka nopeinta matkustustapaa käyttäen kestää yli kolme tuntia). Erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat henkilökohtaiset välineet, kuten soittimet ja urheiluvälineet, joita opiskelija käyttää myös muutoin kuin opetuksen yhteydessä, jäisivät edelleen opiskelijan itsensä maksettaviksi.

Opintotuen tarpeessa on huomioitu jo nykyisin vanhempien elatusvelvollisuus, jonka vuoksi nuorimpien opiskelijoiden opintotukeen vaikuttaa vanhempien tulot. Vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta on erilaista riippuen opiskelijan iästä ja asumismuodosta.

Onko maksuttomuus vähentänyt tarvetta opintotukeen? Maksuttomuus ei kata kaikkia opiskelusta aiheutuvia kuluja. Esimerkiksi koulumatkatukea voivat saada vain ne, joiden yhdensuuntainen koulumatka on vähintään seitsemän kilometriä. Maksuttomasta koulutuksesta huolimatta nuorella on jokapäiväiseen elämään liittyviä välttämättömiä menoja, kuten vaate-, paikallisliikenne-, puhelin- ja harrastus- sekä virkistystoimintamenot. Opintotuen tarpeessa ovat erityisesti ne nuoret, jotka ovat hyvin pienituloisista perheistä. Tarveharkinnassa on huomioitava myös asumislisään siirtyminen.

Opintotuen määräytymisperusteissa voitaisiin huomioida toisen asteen koulutuksen maksuttomuus. Tulisiko vanhempien tulot vaikuttaa siihen saakka, kun oppivelvollisuus on suoritettu vai siihen saakka, kun opiskelijalla on oikeus maksuttomaan koulutukseen? Tulisiko vanhempien tulot ottaa huomioon myönnettäessä opintorahaa, asumislisää tai opintolainan valtiontakausta vai vain jossain näistä?

Opintotuen lainapainotteisuus ja valtiontakauksen myöntäminen erityisesti alaikäisille vanhempiensa luona asuville opiskelijoille on ristiriidassa koulutuksen maksuttomuustavoitteen näkökulmasta. Velkataakan kasvattaminen toisella asteella voi vaikuttaa negatiivisesti myös myöhempään opintoihin ja perheen perustamiseen.

Tuen taso laina mukaan lukien tulisi olla vähintään sellainen, ettei se johda toimeentulotuen kaavamaiseen tarpeeseen. Toisen asteen opiskelijoiden kohdalla toimeentulotuen tarvetta ei yleensä synny itsenäisesti asuvilla pois lukien ne, jotka eivät saa lainaa pankista. Nuorimpien opiskelijoiden kohdalla lainaa ei huomioida toimeentulotuessa eräissä poikkeustilanteissa. Tämä on johtanut siihen, että osalle toisen asteen opiskelijoista voidaan myöntää toimeentulotukea. (ks. luku 2.6.5 Toimeentulotuki opintolainan sijaan)

Tukiaika

Opintotukiaikaa toisella asteella ei ole rajoitettu. Tiettyyn tukikuukausimäärään perustuva rajausta vähentäisi opintotukimenoja ja epätarkoituksenmukaista tuen käyttöä. Toisaalta opintotuen hyödynnettävyys myöhemmin työuralla olisi myös rajallisempaa.

Edistymisen seuranta

Kelan mukaan lukion nuorten oppimäärän opiskelijoiden opintojen ohjelmallinen edistymisen seuranta on toiminut pääsääntöisesti hyvin. Ammatillisen perustutkintokoulutuksen seurannassa sen sijaan on ollut haasteita. Ammatilliset perustutkinnot koostuvat hyvin laajoista tutkinnon osista. Tutkinnon osista kertyy osaamispisteitä vasta kun opiskelija osallistuu tutkinnon osan näyttötilaisuuteen. Opiskelija voi olla koko ajan oppilaitoksessa tai työpaikalla hankkimassa osaamista näyttötilaisuutta varten, mutta osaamisen hankkimisesta ei kerry osaamispisteitä, joita voitaisiin huomioida edistymisen seurannassa. Opiskelijalla voi mennä jopa kokonainen lukuvuosi ilman että hänelle kertyy osaamispisteitä, vaikka hän opiskelisi koko ajan päätoimisesti. Tästä syystä päätoimisille opiskelijoille lähtee aiheettomia selvityspyyntöjä. Koski-tietovarantoa olisi mahdollista kehittää siten, että oppilaitos voisi kirjata erillistietona Kelan seurantaan varten, edistyykö opiskelu riittävästi, vaikka osaamispisteitä ei kerry. Näille opiskelijoille ei lähetettäisi aiheettomia selvityspyyntöjä.

Nykyisin opiskelijan heikentynyt toimintakyky otetaan huomioon opintotukeen liittyvässä opintojen edistymisen seurannassa. Kuntoutusrahaan liittyvien ikärajojen muutoksen (HE 125/2024) toteutuessa on kuitenkin todennäköistä, että opintojen edistymisen seuranta ja opiskelijoiden toimintakykyä tukevia tukitoimia on tarpeen kehittää. Muutoksen kohteena olevilla nuorilla on usein esimerkiksi toimintakykyä alentava sairaus, joka voi vaikuttaa opintojen etenemiseen ja opinnoista valmistumiseen esimerkiksi oppilaitoksen tukitoimista huolimatta. Lisäksi opintojen jälkeinen työllistyminen voi olla haastavampaa ja esimerkiksi mahdollisesti nostetun opintolainan takaisinmaksussa voi olla työllistymisen vuoksi normaalia enemmän haasteita.

Tuettavat opinnot

Opintotukea voidaan opintotukilain mukaan myöntää koulutukseen, joka on julkisen valvonnan alaista. Julkisen valvonnan alaiseksi katsotaan koulutus tai oppilaitos, joka on opetusviranomaisten tai oman alansa viranomaisten valvoma tai rahoittama. Lisäksi opintotukilain mukaan opintotukea voidaan myöntää Suomessa järjestettyyn muuhun kuin julkisen valvonnan alaiseen koulutukseen,

jos Kansaneläkelaitos on koulutuksen järjestäjän hakemuksesta myöntänyt koulutukseen opintotukioikeuden. Kokonaisuudistuksen yhteydessä olisikin perusteltua arvioida, ovatko kaikki nykyisen opintotukilain mukaiset opintotukeen oikeutetut koulutukset sellaisia, joihin opintotukea on tarkoituksenmukaista myöntää.

2.4 Opintotuki korkea-asteella

Korkea-asteella opiskeluaikana maksettava opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtiontakauksesta opintolainaan. Tuen määrään vaikuttavat opiskelijan omat tulot, opiskelijan ikä, siviilisääty sekä asumismuoto. Vanhempien tulot eivät pienennä opintorahaa, mutta vanhemman luona asuvan tai alle 18-vuotiaan opiskelijan opintorahaa voidaan korottaa vanhempien pienten tulojen perusteella. Opiskelija voi olla oikeutettu samanaikaisesti kaikkiin tai vain osaan opintotukietuuksista (opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus). Määräajassa korkeakoulututkinnon suorittaneen opintolainasta voidaan osa maksaa opintolainahyvityksenä. Korkeakouluopiskelija voi ostaa ateriatuen määrällä alennettuja opiskelija-aterioita.

2.4.1 Opintoraha

Opintorahan määrä on korkea-asteella 43,15–279,38 euroa. Käytännössä pienten opintorahojen saajia on vähän johtuen korkeakouluopiskelijoiden ikärakenteesta. Vanhempien pienten tulojen perusteella opintorahaa voidaan korottaa vanhemman luona asuvilla. Lasta huoltavien opiskelijoiden opintoraha on 421,01 euroa kuukaudessa. Joulukuussa 2023 opintorahaa saavista (n. 152 500) noin 87 prosenttia eli lähes 133 000 sai korkeinta mahdollista opintorahaa, koska oli täysi-ikäinen itsenäisesti asuva tai avioliitossa oleva opiskelija. Vanhemman luona asuvia oli noin 8000, joista noin 90 prosenttia 20-vuotiaita tai vanhempia. (Taulukko 11)

Taulukko 12. Opintorahan määrät, saajamäärät ja määräytymisperusteet korkea-asteella

Opiskelija	e/kk	Vaikuttavatko vanhemman tulot	Saajamäärä lv. 2023/2024 joulukuussa
Alaikäisen lapsen huoltaja	421,01	eivät vaikuta	11 381
Avioliitossa	279,38	eivät vaikuta	132 971
Itsenäisesti asuva 18 vuotta täyttänyt tai naimisissa	279,38	eivät vaikuta	
Itsenäisesti asuva 17-vuotias tai nuorempi	113,57	voivat suurentaa: 113,57–227,14 e/kk	3
Vanhempansa luona asuva 20 vuotta täyttänyt	90,85	voivat suurentaa: 90,85–204,42 e/kk	7 311
Vanhempansa luona asuva 19-vuotias tai nuorempi	43,15	voivat suurentaa: 43,15–109,02 e/kk	787

Lähde: Opintoetuustilasto 2023/2024

2.4.2 Opintolainan valtiontakaus

Opintolainan valtiontakaus myönnetään korkeakouluopiskelijalle, joka saa opintorahaa. Valtiontakausoikeutta eivät koske samanlaiset poikkeukset kuten muissa oppilaitoksissa opiskelevia. Pelkän valtiontakauksen myöntäminen ei ole mahdollista korkeakouluopiskelijalle, jos hän ei saa opintorahaa.

Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on korkeakouluopiskelijalla 850 euroa ja ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla 1 000 euroa.

Opintolainan määrä

Opiskelijatutkimuksen²⁰ mukaan tietyillä aloilla opiskelevat kokevat keskimääräistä enemmän alan työllisyysnäköymien edesauttavan opintolainan hyödyntämistä. Näitä aloja ovat yliopistossa kauppa-, hallinto- ja oikeustiede sekä tietojenkäsittely ja tietoliikenneala ja yhteiskunnalliset alat ammattikorkeakoulussa.

20 Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34

2.4.3 Opintotukeen oikeuttavat opinnot ja opintojen päätoimisuus

Korkeakoulussa opintotukea myönnetään opiskelijalle, joka suorittaa:

1. alempaa tai ylemmää korkeakoulututkintoa taikka tieteellistä, taiteellista tai ammatillista jatkotutkintoa;
2. ammattikorkeakoulututkintoa tai ylemmää ammattikorkeakoulututkintoa taikka ammattikorkeakoululain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua maahanmuuttajille suunnattua koulutusta;
3. erillistä ammatillista täydennyskoulutusohjelmaa; tai
4. ammatilliseen tai virkakelpoisuuteen tähtäävää muuta kuin 1–3 kohdassa tarkoitettua opintokokonaisuutta, jos opiskelija on suorittanut korkeakoulututkinnon.

Päätoimisia ovat opinnot, joiden tavoitteena on korkeakoulututkinnon suorittaminen. Muut korkeakouluopinnot ovat päätoimisia, kun opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

2.4.4 Opintotukiaika korkea-asteella

Korkeakouluopiskelua varten opintotukea voi saada enintään 54 tukikuukautta. Tukeen oikeuttava aika on kuitenkin 57 tukikuukautta, kun alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon laajuus on yhteensä 360 opintopistettä.

Yhden korkeakoulututkinnon suorittamista varten tukeen oikeuttava aika määräytyy kyseiselle tutkinnolle säädetyn laajuuden perusteella siten, että tukeen oikeuttava aika on enintään yhdeksän tukikuukautta tutkinnon laajuuden mukaista lukuvuotta kohti lisättynä kolmella tukikuukaudella. Täydet lukuvuodet ylittävältä puolelta lukuvuodelta tukeen oikeuttava aika on kuitenkin viisi tukikuukautta.

Jos opiskelija on otettu suorittamaan sekä alempaa että ylemmää korkeakoulututkintoa, opintotuki myönnetään erikseen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tukeen oikeuttava aika on kuitenkin yhteensä enintään näiden tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella mukaisesti määräytyvä tukiaika.

Korkeakoulussa tieteellisten, taiteellisten tai ammatillisten jatkotutkintojen suorittamista varten opintotukea voi saada yhteensä enintään yhdeksän tukikuukautta.

Ulkomaisessa korkeakoulussa suoritettavassa tutkinnossa opintotukeen oikeuttava aika määräytyy kuten kotimaassakin tutkinnon laajuuden perusteella.

Opintotuki myönnetään Suomessa korkeakoulututkintoa varten yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Ulkomailla opiskelua varten opintotuki myönnetään täysien opiskelukuukausien mukaan opintojen alkamispäivästä siten, että opiskelukuukausi oikeuttaa opintotukeen, jos siinä on vähintään 18 opintotukeen oikeuttavaan aikaan kuuluvaa päivää.

Opintotuen myöntäminen kaksiporraisesti

Opintotuen tukiaika on kaksiporainen, koska korkeakoulututkinnotkin ovat kaksiporaisia. Tuen kaksiporaisuudella on haluttu varmistaa se, että tutkinto-kohtainen tukiaika riittäisi sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tutkintokohtaisessa tukiajassa on joustoa kolme tukikuukautta ja se on mahdollista käyttää jo alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen yhteydessä. Sen lisäksi tukiaikaa voidaan pidentää harkinnanvaraisesti kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettun ajan puitteissa.

Nykyinen malli takaa sen, että alempi korkeakoulututkinto tulee suoritetuksi ennen kuin tukea myönnetään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Jos korkeakouluopiskelija voisi käyttää korkeakoulututkintoon tarkoitettuja tukikuukausia nykyistä vapaammin, riskinä voi olla se, että ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen ei jää riittävästi tukikuukausia. Nykyisin opiskelija on voinut saada toimeentulotukea tuen maksamisen keskeydyttyä sen vuoksi että opinnot eivät ole edistyneet riittävästi tai kun tukikuukaudet on käytetty.

2.4.5 Opintojen edistymisen seuranta

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

Opintotuki lakkautetaan tai opintotukihakemus hylätään, jos opiskelijan opinnot eivät ole edistyneet riittävästi. Korkeakouluopinnoissa opintotuki lakkautetaan sen lukukauden lopussa, jonka aikana edistymisen seuranta suoritetaan. Opintotuki voidaan lakkauttaa takautuvasti, jos opintosuorituksia on erityisen vähän ja olosuhteista ilmenee, ettei opintoja ole ollut tarkoituskaan harjoittaa päätoimisesti.

Opiskelijalla on oikeus opintotukeen, vaikka hänen opintonsa eivät ole edistyneet riittävästi, jos hän esittää hyväksyttävän syyn, jonka vuoksi opinnot ovat hidastuneet. Hyväksyttävä syy voi olla opiskelijan sairaus tai muu siihen rinnastettava opiskelukykyä heikentävä tekijä, hänen lähiomaisensa sairaus, hänen vaikea elämäntilanteensa tai hänen opintojensa edistymiseen tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy.

Jos opintojen edistymisen katsotaan edellyttävän erityistä seurantaa, opintotuki myönnetään tai sen maksamista jatketaan määräaikaaisesti. Korkeakouluopinnoissa määräaika on enintään lukuvuoden loppuun.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä opintojen riittävän edistymisen arvioimisesta.

Korkea-asteella edistymisen seuranta toteutetaan jo pitkään käytössä olleen mallin mukaisesti. Opintotuesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään opintojen riittävän edistymisen arvioimisesta siten, että opiskelijan täytyy suorittaa tukikuukautta kohti keskimäärin vähintään 5 opintopistettä ja jokaisen lukuvuoden aikana vähintään 20 opintopistettä (vähimmäissuoritus-vaatimus). Korkea-asteella opiskeleville lähetetään edistymisen seurannan yhteydessä kirje, jossa pyydetään selvittämään syitä mahdollisista liian vähäisistä opintosuorituksista.

2.4.6 Opintolainahyvitys

Määräajassa korkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja on tietysin edellytyksin oikeutettu opintolainahyvitykseen, jonka määrä on 40 prosenttia siitä osasta hyvitykseen oikeuttavaa opintolainaa, joka ylittää 2 500 euroa. Opintolainahyvityksen määrä lasketaan enintään sen lainamäärän perusteella, joka vastaa tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan tai laajuutta vastaavan ajan mukaista opintolainan määrää. Opintolainahyvityksen määrää laskettaessa otetaan huomioon opintolainaa enintään 400 euroa tukikuukautta kohti, jos tutkinto on suoritettu suomalaisessa korkeakoulussa, tai enintään 700 euroa tukikuukautta kohti, jos tutkinto on suoritettu ulkomaisessa korkeakoulussa. Opintolainaa otetaan huomioon yhdeksältä kuukaudelta lukuvuodessa. Siten huomioonotettava laina määrä voi olla 300 opintopisteen laajuisen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneella kotimaassa $18\,000 \text{ euroa} (400 \text{ e} \times 45 \text{ kk} = 18\,000 \text{ euroa})$ ja hyvityksen enimmäismäärä $6\,200 \text{ euroa} (18\,000 \text{ e} - 2\,500 \text{ e} \times 40 \%)$. Opintolainan korkoja ei huomioida hyvityksessä. Hyvityksessä huomioonotettava lainamäärä pienenee, jos opintovelallinen lyhentää lainaansa opiskeluaikana.

Opintolainahyvitys myönnetään opintolainansaajalle, joka on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon, sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon, ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla. Opintolainansaajalle voidaan myöntää opintolainahyvitys vain hänen ensimmäiseksi suorittamansa korkeakoulututkinnon perusteella. Jos opintolainansaaja on suorittanut sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon, ensimmäiseksi suoritetuksi korkeakoulututkinnoksi katsotaan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen, jollei opintolainahyvitystä ole myönnetty opintolainansaajan hakemuksesta jo alemman korkeakoulututkinnon perusteella.

Opintolainansaajalla on oikeus opintolainahyvitykseen, jos alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen käytetty aika ylittää tutkinnon säädetyn tavoitteellisen suorittamisajan enintään yhdellä lukukaudella tai jos sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen käytetty aika ylittää tutkintojen yhteenlasketun säädetyn tavoitteellisen suorittamisajan enintään yhdellä lukuvuodella taikka ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen käytetty aika ylittää tutkinnon säädetyn tavoitteellisen suorittamisajan enintään yhdellä lukuvuodella. Oikeus opintolainahyvitykseen on myös, jos ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittamiseen käytetty aika ylittää tutkinnon säädetyn laajuuden mukaisen ajan enintään yhdellä lukukaudella. Opintolainahyvitykseen oikeuttava tutkinnon suorittamisaikavaatimus koskee myös ulkomaisessa korkeakoulussa suoritettua tutkintoa.

Opintolainansaaja on kuitenkin oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on edellä kuvattua pidempi. Suorittamisaika voi olla pidempi, jos opintolainansaaja on ollut suorittamassa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelusta, saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä. Suorittamisaikavaatimusta voidaan pidentää lisäksi lapsen hoitamisen perusteella saadun sairausvakuutuslain mukaisen vähintään 30 päivän mittaisen äitiys-, isyys- tai vanhempainrahajakson perusteella. Lapsen hoitamisen perusteella määräaika voidaan pidentää rajoituksetta. Muiden mainittujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään enintään kahdella lukuvuodella. Ulkomailla korkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka

tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on enintään kolme kuukautta tavanomaista suoritusaikavaatimusta pidempi, jos tutkinnon suorittamisaikaa on pidentänyt ulkomaisen korkeakoulun poikkeava lukukauden määritelmä ja tutkintotodistuksen myöntökäytäntö. Opintolainahyvityksen suoritusaikavaatimuksen joustoa koskevista opintotukilain säännöksissä on myös otettu huomioon covid-19-epidemiasta johtuva opintojen viivästyminen. Opintolainahyvityksen tarkoituksena on ollut kannustaa suorittamaan ensimmäinen tutkinto määräajassa sekä parantaa opintolainan käytettävyyttä opintojen rahoitusmuotona.

Vuonna 2023 opintolainahyvityksen sai 19 680 korkeakoulututkinnon suorittanutta opintovelallista, joista 11 652 oli suorittanut ammattikorkeakoulututkinnon ja 8 028 korkeakoulututkinnon yliopistossa. Keskimääräinen opintolainahyvitys oli ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneilla noin 4 700 euroa ja ylemmän korkeakoulututkinnon yliopistossa suorittaneilla noin 6 000 euroa. Opintolainahyvitykset olivat vuonna 2023 yhteensä 93,6 milj. euroa. Hyvityksen saajista 7 013 oli miehiä ja 12 667 naisia ja mediaani-ikä 26 vuotta.

Opintolainahyvityksen käyttöönotolla lukuvuonna pyrittiin uudistamaan opintotukijärjestelmää tukemaan päätoimista opiskelua vähentämällä opintolainan käyttöön liittyvää kustannusta ja riskiä, ja kannustamaan nopeampaan valmistumiseen. Opintolainahyvitys otettiin käyttöön ensimmäiset korkeakouluopintonsa lukuvuonna 2014/15 aloittaneille ja se korvasi aiemman verotukseen perustuvan opintolainavähennysjärjestelmän. Hämäläinen, Koerselman & Uusitalo (2017) eivät havaitse, että opintolainavähennys olisi lisännyt lainanottoa tai nopeuttanut valmistumista.

Kelan vuoden 2022 selvityksessä (Nurminen 2022) opintolainahyvityksestä verrattiin opintolainan käyttöä ja määräajassa valmistumista lukuvuosina 2012/13 ja 2013/14 ensimmäiset korkeakouluopintonsa aloittaneilla lukuvuosina 2014/15 ja 2015/16 aloittaneisiin. Selvityksen perusteella opintolainan käyttöaste nousi yli 7,4 prosenttiyksikköä 55,1 prosentista 62,5 prosenttiin opintolainahyvityksen käyttöönoton jälkeen, ja keskimääräinen (enimmäis)lainamäärä yli 15 prosenttia 12 160 eurosta 14 023 euroon. Opintolainahyvityksen edellyttämässä, tutkinnon laajuuteen perustuvassa, määräajassa valmistuneiden osuus on noussut 7,2 prosenttiyksikköä 47,8 prosentista 55 prosenttiin. Yliopistoissa tutkintonsa suorittaneilla nousu on ollut yli 12 prosenttiyksikköä.

Opintolainahyvityksen vaikutusten tunnistamista vaikeuttaa se, että lukuvuoden 2014/15 ympärillä oli käynnissä muitakin muutostrendejä, jotka vaikuttavat lainanottoon ja määräajassa valmistumiseen, kuten pitkittynyt matala korkotaso ja läpäisyn painottuminen korkeakoulujen ohjauksessa. Näiden muutostrendien lisäksi

opintolainahyvityksen käyttöönoton kanssa samanaikaisesti tapahtui muitakin mahdollisesti sekoittavia muutoksia, joista tärkeimpiä ovat muut opintotuen muutokset (opintorahan tason nosto, tutkintokohtaisten enimmäisaikojen lyhentäminen ja valtiontakauksen enimmäismäärän korotus) ja korkeakoulujen ensikertalaiskiintiön käyttöönotto (syksyllä 2014 alkavista opinnoista eteenpäin hakijat menettivät ensikertalaisstatuksensa vastaanottamalla paikan).

Ministeriössä laadituissa tarkasteluissa on havaittu seuraavaa:

- Lainaa nostaneiden osuus kasvoi opintolainahyvityksen käyttöönoton yhteydessä, mutta osuus oli kasvussa jo ennen lainahyvityksen käyttöönottoa ja jatkoi kasvuaan myös sen jälkeen. Lainaa ottaneiden osuus kasvoi kuitenkin voimakkaammin juuri 2014/2015 kuin ympäröivinä lukuvuosina, mikä viittaa siihen, että opintolainahyvitys (tai mahdollisesti jokin muu samanaikainen muutos) on lisännyt lainan suosiota hieman.
- Opintolainan suosion kasvulla ja opiskelijoiden vanhempien koulutustaustalla ei havaittu olevan yhteyttä.
- Opintojen läpäisyn osalta määrääjassa valmistuneiden osuus on kasvanut lukuvuodesta 2014/15 alkaen.
- Korkeimmissa tuloluokissa olevilla opintolainahyvityksen saajilla oli suuremmat opintolainahyvitykset kuin muissa tuloluokissa. Tarkastelu koski vuonna 2014 opintonsa aloittaneita.

2.4.7 Korkeakouluopiskelijan ateriatuki

Korkeakouluopiskelija voi ostaa opiskelijaravintolasta aterioita ateriatuella alennettuun hintaan. Ateriatukea maksetaan valtionavustuksena opiskelijaravintoloille valtion talousarviossa varatusta määrärahasta, jota saa käyttää ruokailun tukemisen perusteista annetun asetuksen (375/2020) 1 §:n mukaan avustuksen myöntämiseksi niiden opiskelijoiden aterioiden hinnan alentamiseksi, jotka suorittavat Suomessa sijaitsevassa suomalaisessa korkeakoulussa ammattikorkeakoululain (932/2014), yliopistolain (558/2009) tai poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) nojalla:

1. alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa, ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa; taikka
2. opintotukeen oikeuttavaa täydennyskoulutusta tai erikoistumiskoulutusta.

Vuoden 2024 talousarvion momentille 29.70.57 Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki on varattu korkeakouluopiskelijoiden ateriatukeen 39 500 000 euron arviomääräraha sekä määritelty ateriatuen määräksi ateriala kohti 2,55 euroa. Muualla kuin korkeakoulun tiloissa sijaitsevan opiskelijaravintolan pitäjälle voidaan lisäksi myöntää ylimääräistä avustusta enintään 1 euroa ateriala kohti opiskeljaruokailusta aiheutuviin tila- ja laitekustannuksiin. Tällä hetkellä opiskelija maksaa opiskelija-ateriastaan enintään 2,95 euroa (5,50–2,55 e). Ateriatuen osuus on siten 46 prosenttia opiskelija-aterian hinnasta. Erikoisannoksesta opiskelija maksaa enintään 5,60 euroa ja vähintään 4,25 euroa.

Valtioneuvoston asetuksessa korkeakouluopiskelijoiden ruokailun tukemisen perusteista säädetään opiskelija-aterian hinnan alentamiseksi myönnettävän avustuksen perusteista, avustukseen oikeuttavista aterioista ja niiden enimmäishinnoista. 1.10.2022 voimaan tulleen asetuksen 4 §:n mukaan avustukseen oikeuttavan opiskelija-aterian enimmäishinta on 5,50 euroa ja erikoisannoksen vähimmäishinta 6,80 ja enimmäishinta 8,15 euroa. Enimmäishintoja korotettiin viimeksi 1.10.2022 noin 10 prosenttia.

Vuonna 2023 ateriatukimenot olivat 32,2 milj. euroa, josta aterialakohtaisen avustuksen osuus oli 29,7 milj. euroa ja nk. ylimääräisen avustuksen osuus 2,5 milj. euroa. Yliopistoravintoloissa myytiin 2023 yhteensä 6 145 585 ateriala ja ammattikorkeakouluravintoloissa 2 792 525 ateriala.

Opiskelija-aterioiden arvonlisäverokysymys

Ateriatuettuja aterioita on myyty opiskelijoille arvonlisäverottomina silloin, kun opiskelija-ateria syödään ravintolassa paikan päällä (arvonlisäverolaki 39 ja 40 § <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931501#V28>). Jos opiskelija haluaa ostaa aterian mukaan, aterialasta on peritty normaali ulkopuolisen asiakkaan arvonlisäverollinen hinta. Korona-aikana tästä on joustettu Verohallinnon kanssa sovitun mukaisesti, kun korkeakoulut ovat joutuneet järjestämään opetusta etänä.

Ateriatuettuja aterioita on myyty arvonlisäverottomana sekä korkeakoulun tiloissa sijaitsevista opiskelijaravintoloista että korkeakoulun ulkopuolisista tiloista sijaitsevista avustuksen piirissä olevista ravintoloista. Sillä ei ole ollut merkitystä, onko aterialpalvelujen myyjällä koulutuksen järjestämislupaa tai onko aterialpalvelun tuottaja muutoinkaan harjoittanut toimintaansa koulutusta koskevan lainsäädännön nojalla. Korkeakoulusektorilla on toimittu jo ateriatuen syntyhetkistä vuodesta 1979 siten, että pääsääntöisesti aterialpalveluja ei myy korkeakoulu itse. Arvonlisäverottomuuden osalta ei ole myöskään tehty jaottelua sen osalta,

onko kyseessä oppilaitoksen itsensä ylläpitämä (yleensä osakeyhtiömuotoinen), ulkopuolisen yrityksen ylläpitämä tai julkisen terveydenhuollon ylläpitämä ravintola (voivat olla myös osakeyhtiömuotoisia).

Arvonlisäverodirektiivin implementoinnin yhteydessä todettiin valiokunnan mietinnössä, että oppilaitosruokailun verotuskohteluun ei tulisi vaikuttaa sen, missä oikeudellisessa muodossa ruokailunpito järjestetään. Merkitystä ei ole sillä seikalla, missä paikassa oppilaitosruokailu tapahtuu. Korkeimman hallinto-oikeuden 21.9.1995 antaman päätöksen (dnro 1437/6/95) mukaan yhtiön ei ole suoritettava arvonlisäveroa hakemuksessa tarkoitettua tarjoilusta korkeakouluissa, ammatillisissa opettajakorkeakouluissa eikä ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa. Tarjoiluna pidetään elintarvikkeiden luovuttamista tarjoilutoiminnan yhteydessä, kun elintarvike on tarkoitettu nautittavaksi oppilaitosruokalassa.

Keskusverolautakunta on antanut ennakkoratkaisun (2021/12) ajalle 28.4.2021–31.12.2022²¹ liittyen opiskeluruokailua tarjoavien palvelujen arvonlisäverollisuuteen. Ratkaisusta ilmenee, että arvonlisäverodirektiivissä määritellään tiukemmin arvonlisäverovapaan myynnin rajat kuin kansallisessa alv-laissa. Nykyisen alv-lain perusteella myös sellaiset ateriapalvelujen myyjät, jotka eivät itse ole koulutuksen järjestäjiä, voivat myydä arvonlisäverottomasti aterioita. Sen sijaan lautakunnan tulkinnan mukaan alv-direktiivin mukaan ne eivät olisi oikeutettuja myymään aterioita ilman arvonlisäveroa.

21 Ennakkoratkaisussa todetaan: "Arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan i alakohdan mukaan "opetukseen suoraan liittyvien palvelujen suoritukset" on vapautettu arvonlisäverosta ainoastaan silloin, kun palvelut on suorittanut julkisoikeudellinen laitos, jolla on opetukseen liittyvä päämäärä tai muu laitos, jolla kyseisen jäsenvaltion mukaan on vastaavia päämääriä. Koska A Oy ei myy opetuspalveluja, sitä ei voitu pitää mainitunlaisena laitoksena. Näissä olosuhteissa arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan i alakohtaa voitiin pitää sillä tavoin ehdottomana ja selvänä, että sitä voitiin soveltaa suoraan yhtiön suorittamien oppilasateriapalvelujen arvonlisäverokäsittelyä ratkaistaessa. Kun arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan i alakohdassa säädetyt arvonlisäverottomuuden edellytykset eivät A Oy:n myymien oppilasateriapalvelujen osalta täyttyneet, ei palveluja voitu pitää arvonlisäverottomina myöskään arvonlisäverolain 39 §:n 3 momentin perusteella. A Oy:n tuli siten käsitellä oppilasateriapalvelujen myynti arvonlisäverollisena ja arvonlisäveron vähennykseen oikeuttavana liiketoimintana."

Verohallinnon antaman ohjeen mukaan²², ateriapalveluja opiskelijoille tarjoavat yritykset ja yhteisöt voivat päättää, soveltavatko ne voimassa olevaa lakia vai suoraan arvonlisäverodirektiiviä toiminnassaan (ja käsittelevätkö siten aterioiden myynnit arvonlisäverollisena vai ilman).

Opiskelijan maksettavaksi ei nykyisin tule enempää kuin asetuksessa säädetty enimmäishinta vähennettynä ateriatuen määrällä. Arvonlisäverollisuuden mahdollinen laajeneminen luo paineita enimmäishintojen nostamiseen. Aterioiden arvonlisäverollisuutta koskeva tulkinta on ongelmallinen nykyisen ateriatukea koskevan asetuksen, käytännön ja ateriatuen tavoitteiden kannalta. Nykyisen aterioiden enimmäishintamallin ja ateriatuen tilalle voitaisiin pohtia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.

2.4.8 Opintotuki ensimmäiseen korkeakoulututkintoon

Opintotukilaissa on eräitä säännöksiä, joiden perusteella opintukea myönnetään nimenomaan opiskelijan ensimmäiseksi aloittaman korkeakoulututkinnon perusteella. Säännökset koskevat opintolainahyvitystä ja opintotukeen oikeuttavaa aikaa.

Opintolainansaajalle voidaan myöntää opintolainahyvytys vain hänen ensimmäiseksi suorittamansa korkeakoulututkinnon perusteella. Hyvityksessä huomioon otettava tutkinnon suorittamiseen käytetty aika lasketaan sen lukukauden alusta, jona opiskelija on ensimmäisen kerran ottanut vastaan opiskelupaikan suomalaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa. Opintolainahyvitykseen oikeuttavalla opintolainalla tarkoitetaan korkeakouluopintojen ensimmäistä aloituspäivää edeltävän lukukauden lopun ja hyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamispäivää seuraavan lukukauden alun välisenä aikana kertynyttä tämän lain mukaista opintolainaa ilman lainaan pääomitettuja korkoja.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettua enimmäistukiaikaa (54 kk) sovelletaan korkeakoulututkinnon suorittaneeseen korkeakouluopiskelijaan, joka ottaa opiskelupaikan vastaan tai ilmoittautuu läsnä olevaksi korkeakouluopintoihin 1 päivänä elokuuta 2017 tai sen jälkeen. Tutkintokohtaista tukiaikaa sovelletaan myös opiskelijaan, joka on ottanut opiskelupaikan, joka on ottanut opiskelupaikan

22 <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48433/koulutustoiminnan-arvonlisaverotus3/>

vastaan korkeakoulussa ensimmäisen kerran 1 päivänä elokuuta 2017 tai sen jälkeen. Aiemmin aloitettuihin opintoihin sovelletaan aiemmin voimassa olleita tukiaikoja.

Käytännössä nykyinen enimmäistukiaika riittää noin kuuden lukuvuoden opintoihin. Tukiaika riittää yhteen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon, kun huomioidaan tutkintokohtaiset tukiaikojen joustot. Tutkintokohtaisen tukiajan jousto 3 kuukautta on käytettävissä joko alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen yhteydessä. Jos opiskelija suorittaa ensin 240 opintopisteen laajuisen ammattikorkeakoulututkinnon, hän voi saada siihen 39 kk (9 kk x 4 + 3 kk) tukikuukautta ja sen jälkeen muihin korkeakouluopintoihin 15 kuukautta (54–39). Jos opiskelija puolestaan käyttää amk-tutkintoon 36 kuukautta, on hänellä käytössään ylempään korkeakoulututkintoon 18 kuukautta.

Ammattikorkeakoulututkintoon käytetään keskimäärin 29 tukikuukautta, mikä vastaa noin kolmen lukukauden tukikuukausimäärää. 300 opintopisteen laajuisen tutkinnon tai vastaavan laajuisen ulkomaisen tutkinnon suorittamiseen ja käytetään puolestaan noin 46 tukikuukautta, mikä vastaa noin viiden lukuvuoden tukikuukausimäärää. Käytettyjen tukikuukausien määrä on vähentynyt kymmenen vuoden aikana, koska tukikuukausien määrää on vähennetty. (Taulukko 13)

Taulukko 13. Tukikuukaudet korkeakoulututkinnon suorittaneilla 2013, 2017 ja 2023

Tukikuukausimäärä	Suomalainen 210 op:n amk-tutkinto	Suomalainen 300 op:n ylempi kk-tutkinto	Ulkomainen 5 lukuvuoden ylempi kk-tutkinto
Tukikuukausien keskiarvo 2023	29	46	46
Tukikuukausien mediaani 2023	31	48	45
Tukikuukausien keskiarvo 2017	30	48	49
Tukikuukausien mediaani 2017	31	52	49
Tukikuukausien keskiarvo 2013	32	49	54
Tukikuukausien mediaani 2013	32	53	53

2.4.9 Nykytilan arviointi

Taso

Opintotuen taso vaihtelee itsenäisesti asuvalla korkeakouluopiskelijalla kuntaryhmittäin 1.8.2025 siten, että se on I kuntaryhmässä 1 425 e/kk, II kuntaryhmässä 1 377 e/kk ja III kuntaryhmässä 1 345 e/kk. Vanhemman luona asuvalla 20-vuotialla opintotuki on enintään 940–1 054 e/kk (opintoraha 90,85 e -204,42 e + lainatakaus 850 e).

Tuen taso opintolaina mukaan lukien tulisi olla vähintään sellainen, ettei se johda toimeentulotuen kaavamaiseen tarpeeseen. Korkeakouluopiskelijoiden kohdalla ei yleensä synny kaavamaisesta toimeentulotuen tarvetta muutoin kuin tilanteessa, jossa opiskelijalla ei ole ollut mahdollisuutta saada pankista lainaa.

Tukiaika

Opintotukikuukausien määrä on mitoitettu siten, että järjestelmä turvaa vähintäänkin yhden alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen. Käytännössä tutkintokohtainen tukiaika on niukka, jos opiskelijan opinnot hidastuvat merkittävästi. Harkinnanvarainen tukiajan pidennysmahdollisuus turvaa osaltaan opintojen jatkamista tai loppuunsaattamista. Vuonna 2023 harkinnanvarainen pidennys myönnettiin 2 651 korkeakouluopiskelijalla ja 820 hakemusta hylättiin.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettuja tukikuukausia voi olla käytössä hyvin vähän tutkinnon suorittamisen jälkeen, mikä vaikeuttaa myöhemmin työuralla tapahtuvaa opiskelua. Tukikuukausien niukkuus aiheuttaa myös toimeentulotuen tarvetta.

Opintolainahyvitys

Opintolainahyvitys otettiin käyttöön opintolainan käytön edistämiseksi sekä tavoiteajassa tutkinnon suorittamiseen kannustamiseksi. Käytännössä hyvitys on jälkikäteen maksettua opintorahaa, koska hyvityksellä vähennetään opintovelan määrää. Opintolainan valtiontakauksen määriä on korotettu, mutta hyvityksen ehdot ovat pysyneet muuttumattomina nk. koronajoustoja lukuun ottamatta. Selvitysten perusteella hyvityksellä on yhteyttä lainan käytön ja määräajassa ainakin ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän kasvuun. Opintolainahyvityksen tulonjaollista merkitystä voitaisiin tarkastella jatkovalmistelussa ja arvioida missä määrin hyvitys edistää eri tuloluokkiin

sijoittuvien opintovelallisten lainan takaisinmaksukykyä. Hyvitystä tulisi uudistaa tai siitä voitaisiin luopua kokonaan, jos sen sijaan olisi mahdollista kehittää järjestelmää muilla tavoilla määräajassa valmistumiseen kannustavaksi.

Ateriatuki

Valtion tukeman opiskelija-aterian hinnoittelussa ei ole huomioitu arvonlisäveron osuutta. Jos nykyistä hinnoittelutapaa olisi tarvetta muuttaa, tulisi aterioiden enimmäishinnoittelua ja ateriatukea tarkastella uudelleen. Yksi vaihtoehto on uudistaa ateriatuki opiskelijan etuudeksi, jolloin luovuttaisiin nykyisestä enimmäishintasäätelystä ja ravintoloille maksettavasta ateriatuesta. Ateriatuki maksettaisiin tällöin opiskelijalle. Tämä vaihtoehto edellyttää taustaselvitysten laatimista.

2.5 Opiskelijan omiin tuloihin perustuva tarveharkinta

2.5.1 Opiskelijan omat tulorajat

Nykyinen vuositulomalli otettiin käyttöön vuonna 1998. Tulorajat pysyivät muuttumattomina pitkään, kunnes niitä korotettiin vuonna 2008 30 prosentilla. Opiskelijan omat tulorajat on vuonna 2017 sidottu ansiotasoindeksiin muutokseen, jonka perusteella on tehty indeksitarkistukset vuosina 2018 ja 2020. Lisäksi vuoden 2022 aikana on voimassa 25 prosentin määräaikainen tulorajojen korotus. Opiskelijoiden omia tulorajoja korotettiin viimeksi 1.1.2023 50 prosentilla vuoden 2021 tasoon verrattuna.

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi.

Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamiskuukautta tai opintojen päättymisvuonna tutkinnon suorittamiskuukauden tai opintotukeen oikeuttavien opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella.

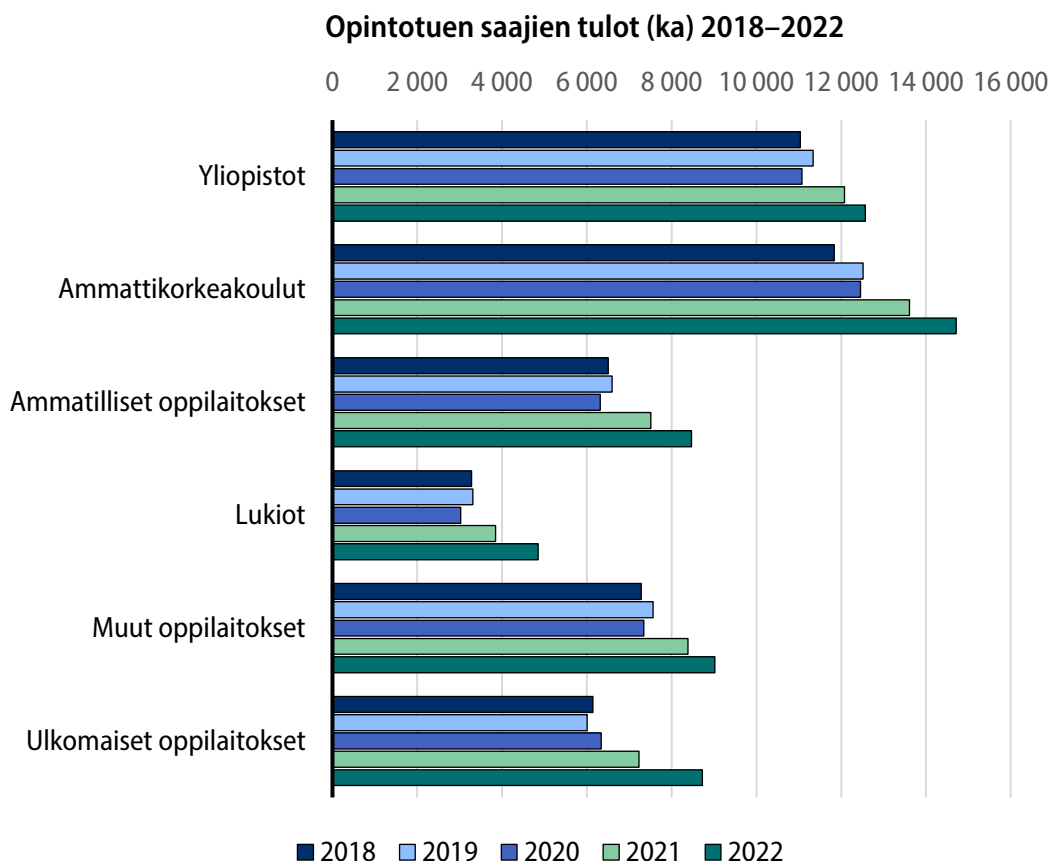
Tulorajoja tarkistetaan joka toinen vuosi ansiotasoindeksiin muutoksen perusteella. Seuraavan kerran tulorajoja tarkistetaan 1.1.2025 jolloin opiskelijalla voi olla tuloa:

1. 1 118 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä
2. 3 355 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

Opiskelijan tulee huolehtia siitä, että vuositulo ei ylitä vapaata tuloa. Opiskelija voi säädellä vapaata tuloaan hakemalla opintotukea vain osalle opiskelukuukausista, peruuttamalla jo myönnetyn opintotuen halutuilta kuukausilta tai palauttamalla jo maksettujen tukikuukausien opintorahan ja asumislisän. Opintoraha ja asumislisä on palautettava vapaan tulon korottamiseksi tukivuotta seuraavan kalenterivuoden aikana.

Opintotuen saajien tulot ovat kasvaneet vuosi vuodelta. Opintotuen saajien tulot ovat kasvaneet kaikilla koulutusasteilla. Vuonna 2020 ei tapahtunut kotimaassa opiskelevien tuloissa kasvua, vaan tulotaso pieneni edelliseen vuoteen verrattuna todennäköisesti johtuen koronaepidemiasta. (Kuvio 4)

Kuvio 4. Opintotuen saajien tulot 2018–2022



Lähde: Kela

Opintojen aikaista työssäkäyntiä ja opintotukijärjestelmän vaikutusta työssäkäyntiin on tutkittu kotimaisilla aineistoilla, joskin näissä tarkastelu on aina rajattu korkeakouluopiskelijoihin.

Matikka & Kosonen (2024)²³ tutkivat vuoden 2008 tulorajojen tasokorotuksen vaikutuksia työssäkäyntiin korkeakouluopiskelijoiden keskuudessa. Tutkimuksessa havaitaan, että tulorajojen nosto lisäsi työssäkäyntiä. Tutkimuksessa ei tarkastella vaikutuksia opintojen edistymiseen.

Isotalo ym. (2024)²⁴ tarkastelevat yleisesti opintojen aikaista työssäkäyntiä korkeakouluopiskelijoiden keskuudessa, mutta myös muutoksia vuoden 2022 tulorajojen korotuksen jälkeen. Selvityksessä havaitaan (kuvio 8), että uudistus lisäsi käytettyjen opintotukikuukausien määrää korkeampituloisten keskuudessa. Tulos on sinänsä odotettu ja havainnollistaa sitä, että korkeammat tulorajat kohdistavat opintotukimenoa korkeampituloisille. Vertaamalla 18–30-vuotiaita opiskelijoita samanikäisiin ei-opiskelijoihin, tutkijat havaitsivat tulorajojen noston lisänneen työssäkäyntiä.

Kylliäinen (2024)²⁵ tarkasteli opintotuen tulorajojen vuosien 2022 ja 2023 korotuksia pro gradutyössään, joka laadittiin osana opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantoa Datahuoneelle. Tulorajojen vaikutusta työssäkäyntiin arvioitiin tutkimuksessa sen kautta, miten korkeakouluopiskelijat kasautuvat tulorajojen alapuolelle. Voimakas kasautuminen tulorajojen alapuolelle on tässä lähestymistavassa merkki siitä, että tulorajat vähentävät työssäkäyntiä. Kylliäinen havaitsee, että opiskelijat kasautuivat tulorajojen alapuolelle vielä vuonna 2021, mutta tämä kasautuminen pitkälti katosi jo vuoden 2022 korotuksen myötä.

Tutkimuksissa on pyritty tarkastelemaan myös työssäkäynnin ja tulorajojen vaikutusta opintojen kulkuun. Paasiniemi (2015)²⁶ ja Isotalo ym. (2024) ovat tarkastelleet vuositulojen ja opintopistekertymän välistä yhteyttä, ja vastaavia tarkasteluja on tehty myös valtionvarainministeriössä (HE 214/2021, s. 9). Näissä tarkasteluissa voidaan havaita negatiivinen yhteys työtulojen ja opintopistekertymän välillä riittävän korkeilla työtulotasoilla, mutta tämä yhteys on hyvin maltillinen. Kylliäinen (2024) tarkastelee tulorajojen nostamisen vaikutusta opintopistekertymään vertaamalla opiskelijoita tulorajojen kasautumisen tuloalueella (joiden voidaan odottaa lisäävän työssäkäyntiään tulorajojen noston seurauksena) muihin opiskelijoihin (joiden työssäkäyntiin tulorajojen nosto ei

23 Kosonen, T. & Matikka, T. (2024). Discrete Labor Supply: Quasi-experimental Evidence and Implications. [[linkki](#), 26.3.2024 versio]

24 Isotalo, E., Kalin, S., Karhunen, H., Saarinen, T., Tuomala, J., Tynjälä, P., & Virtanen, A. (2024). Korkeakouluopiskelijoiden työssäkäynnin vaikutukset: loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2024:8. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-207-7>

25 Kylliäinen, O. (2024). The academic and employment effects of study grant income limit raises. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/160646>

26 Paasiniemi, M. (2015). Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti. VATT Muistiot 49.

suoraan vaikuta). Tässä tarkastelussa ei havaita juuri minkäänlaista vaikutusta opintosuorituksiin. Kalin (2024)²⁷ tarkastelee väitöskirjatutkimuksessaan vuoden 2017 asumistuki uudistuksen vaikutuksia. Tutkimuksessa havaitaan, että ne opiskelijat, joiden etuustaso nousi uudistuksen myötä, vähensivät työssäkäyntiään suhteessa opiskelijoihin, joiden etuustaso laski. Tästä huolimatta opintosuoritukset kehittyivät samalla tavalla näissä ryhmissä.

2.5.2 Nykytilan arviointi

Työssäkäynti opintojen aikana parantaa opintojen aikaista toimeentuloa, ja sillä voi olla myös myönteisiä vaikutuksia valmistumisen jälkeiseen työllistymiseen ja palkkakehitykseen. Toisaalta opintojen aikainen työssäkäynti voi hidastaa valmistumista.

Opiskelijatutkimuksen²⁸ mukaan ammattikorkeakoulun perustutkintoa päivätoteutuksella suorittavista 55 prosenttia ilmoittaa käyvänsä lukukauden aikana töissä, mutta työssäkäyntiä opintoja hidastavana tekijänä pitää vain noin joka kolmas työssäkäyvä. Yliopistojen kandiditutkintoa opiskelevien keskuudessa työssäkäyviä on vähemmän, mutta osuus työssäkäyntiä hidastavana tekijänä pitävänä on hieman suurempi.

Yhteenvetona viimeisimmistä tutkimuksista voidaan todeta, että opintotuen tuloajat voivat rajoittaa korkeakouluopiskelijoiden työssäkäyntiä. Vuosien 2022 ja 2023 korotusten myötä tuloajat eivät enää toimi tällaisena rajoittimena. On kuitenkin mahdollista, että opiskelijat reagoivat kannustimiin viiveellä ja opiskelijoiden asumisen tuen palauttaminen opintotukijärjestelmään vahvistaa tuloajojen kannustinvaikutuksia, mikä johtaisi jälleen kasautumiseen tuloajojen alapuolelle lähivuosina. Opintojen aikaisen työssäkäynnin ja korkeakouluopintojen etenemisen osalta eri tutkimukset ja lähestymistavat viittaavat siihen, että työssäkäynnin mahdollinen opintoja hidastava vaikutus on todennäköisesti maltillinen.

Tuloajojen mahdollisia korottamisen tai alentamisen edellytyksiä on mahdollista arvioida muuttaessa opintotuen rakennetta olennaisesti. Tuloajojen alentamisen tarvetta tulisi arvioida, esimerkiksi jos opintorahan tasoa haluttaisiin korottaa huomattavasti nykytasosta.

27 Kalin, S. (2024). Essays on the Impact of Taxes and Transfers on Labor Supply and Migration. <http://hdl.handle.net/10138/578942>

28 Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34

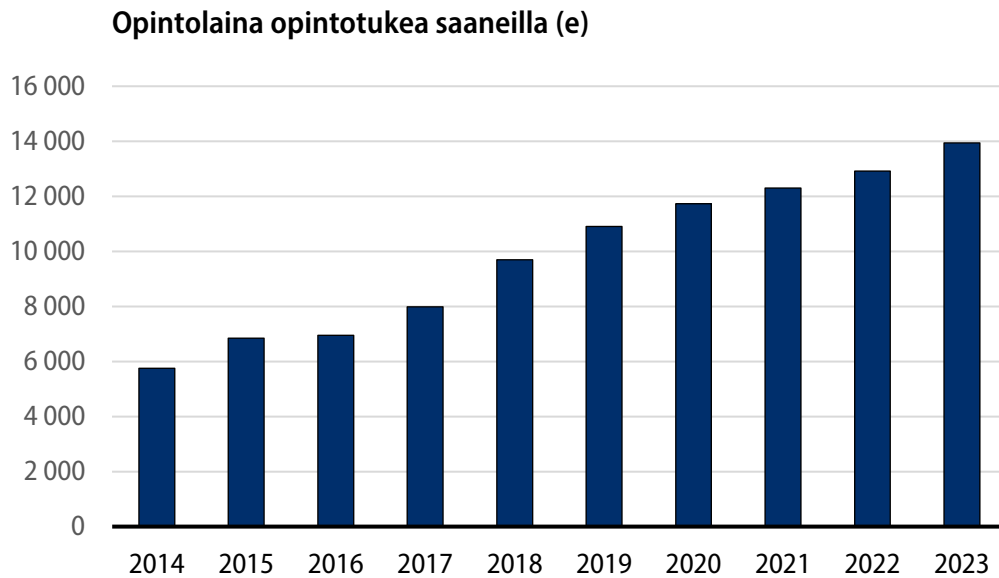
2.6 Opintolainan valtiontakaus

2.6.1 Opintolaina pähkinäkuoressa

- Opintolaina on osa opintotukea.
- Opintolainalle on valtiontakaus. Muita vakuuksia ei tarvita.
- Opintolainan valtiontakaus myönnetään lukuvuodeksi kerrallaan.
- Opintolainan myöntää pankki. Korosta ja takaisinmaksusta sopivat pankki ja opiskelija.
- Tyypillinen opintolainan korko on 12 kk Euribor n. 2,862 %, 11.12.2024 + 0,2–0,5 %:n marginaali
- Opiskelija ei maksa korkoa opiskeluaikana, vaan korot pääomitetaan eli lisätään velkapääomaan.
- Korko määräytyy lainan nostoajankohtana ja korot lisätään lainapääomaan 15.12. tai 15.6.
- Opiskelija voi nostaa koko lukukauden (syksy/kevät) ajalle tarkoitetun lainan yhdellä kertaa korkea-asteella.
- Toisella asteella lainan voi nostaa neljässä erässä.
- Jos lainan nostaa esimerkiksi kuukausittain, niin pankki perii ”ylimääräisistä nostoista” maksun.
- Opintolainaa ei voi nostaa ”jälkikäteen”, lukuvuoden päättymisen jälkeen.
- Opiskelija voi nostaa lukukauden aikana maksimimäärän tai sitä pienemmän lainamäärän.
- Opiskelija voi lyhentää lainaa myös opiskeluaikana.
- Opintolainahyvityksen määrä lasketaan enintään sen lainamäärän perusteella, joka vastaa tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan tai laajuutta vastaavan ajan mukaista opintolainan määrää.
- Opintolainaa ei enää saa, jos tukikuukaudet on kulutettu eikä opintorahaa enää voida myöntää.
- Eräissä poikkeustapauksissa opiskelija voi saada opintolainan valtiontakauksen, vaikkei saisi opintorahaa (esim. 18–19-vuotias vanhemman luona asuva, joka ei saa vanhempien tulojen perusteella opintorahaa).

2.6.2 Opintolainan käyttö

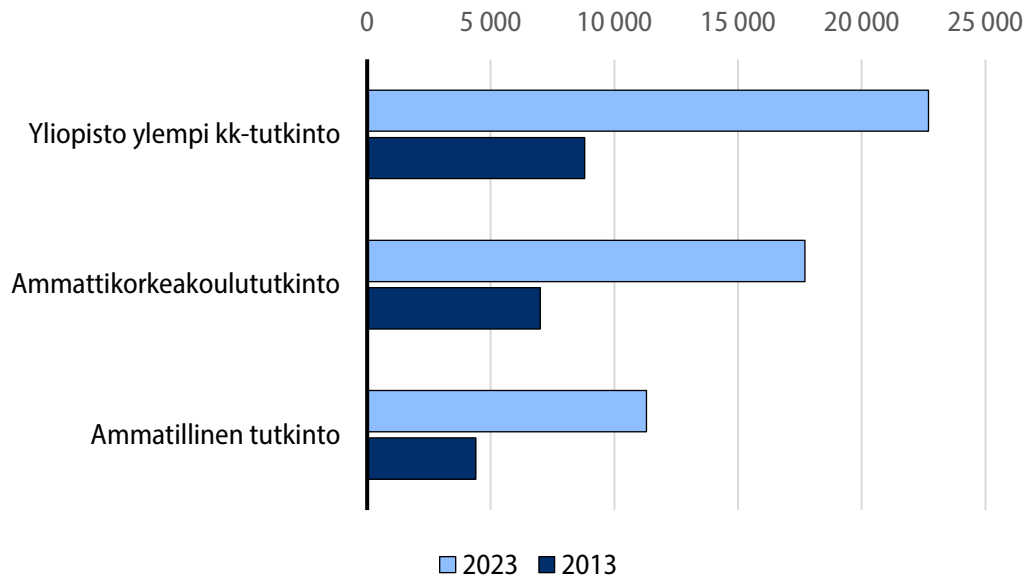
Opintolainaa oli vuoden 2023 lopussa 537 230 henkilöllä. Opintolainan käyttö ja määrät ovat kasvaneet opintolainapainotteisuuden myötä.

Kuvio 5. Opintolainan määrä opintotukea saaneilla (mediaani)

Lähde: Kelasto

Vuonna 2023 opintoetuustilaston mukaan tutkinnon suorittaneista opintotukea käyttäneistä opintolainaa oli 11 371 (67 %) ylemmän korkeakoulututkinnon suorittajalla, 17 439 (69 %) ammattikorkeakoulututkinnon suorittajalla ja 9 590 (41 %) ammatillisen tutkinnon suorittajalla. Ylioppilastutkinnon suorittaneiden lainamäärää ei ole saatavilla tilastoista, mutta lukuvuonna 2023/24 lukio-opintoihin opintotukea saaneilla opintovelallisilla (2 721 hlö) oli opintolainaa keskimäärin 6 205 euroa lukuvuoden lopussa.

Kelan opintoetuustilaston mukaan vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista 10 prosentilla oli lainaa enintään 10 000 euroa, 17 prosentilla 10 000–20 000 euroa ja 41 prosentilla yli 20 000 euroa. Ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2023 suorittaneista noin 12 prosentilla oli lainaa enintään 10 000 euroa, 27 prosentilla 10 000–20 000 euroa ja 29 prosentilla lainaa oli yli 20 000 euroa. Ammatillisen tutkinnon suorittaneista noin 22 prosentilla oli lainaa enintään 10 000 euroa, 14 prosentilla 10 000–20 000 euroa ja noin 6 prosentilla yli 20 000 euroa. Mediaanilainamäärä vuonna 2023 oli ammatillisen tutkinnon suorittaneilla 9 400 euroa, ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneilla 18 200 euroa ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla 23 800 euroa. Vuonna 2013 tutkinnon suorittaneiden keskimääräiset lainamäärät olivat noin 40 prosenttia siitä mitä ne ovat vuonna 2023. (Kuvio 6)

Kuvio 6. Tutkinnon suorittaneiden lainamäärä 2013 ja 2023 (mediaani)**Tutkinnon suorittaneiden lainamäärä 2013 ja 2023**

Lähde: Kela

Opintotuen uudistamista selvittäneen professori Roope Uusitalon [selvityksen](#)²⁹ mukaan opintolainaa käyttävät jonkun verran useammin pienituloisista perheistä tulevat opiskelijat. Uusitalon selvityksen mukaan 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 hyötyy opiskelijan lisäksi myös muu yhteiskunta sekä koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoon erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden kesken.

Korkeakouluopiskelijoiden opintolainan käyttöä tutkivan Mirka Kurkelan pro-gradu [tutkielman](#)³⁰ mukaan monet opiskelijat nostavat opintolainaa välttämättömyyden takia (46 % vastaajista) ja he ovat käyttäneet siitä lähes kaiken (48 % vastaajista). Vastaajista 69 % käyttää opintolainaa ruoan ostamiseen ja 67 % käyttää

29 Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7)

30 Opintolaina – opiskelijan pelastus? Opintolainan nostamisen syyt, opintolainan käyttökohteet sekä opintolainan aiheuttama stressi korkeakouluopiskelijoilla. Filosofian pro gradu. Itä-Suomen yliopisto. Mirka Kurkela. 2021)

opintolainaa asumiseen. Opintolainahyvitys on vaikuttanut tai osittain vaikuttanut 80 % vastaajista päätökseen nostaa opintolainaa. Osa (17 %) kertoo, että opintolainan merkitys talouden ylläpitämisessä on kasvanut koronaviruksen myötä. Tutkimuksessa selvitettiin myös sitä, että onko opintolainan nostaminen vähentänyt raha-asioihin liittyvää stressiä ja huolta. Vastaajista 69 % (n=210) oli täysin samaa mieltä tai joihinkin samaa mieltä, eli heillä stressi raha-asioiden hoidosta on helpottanut opintolainan myötä. Vastaajista 10 % (n=32) oli täysin eri mieltä tai joihinkin eri mieltä väittämän kanssa, eli he eivät koe stressin vähentyneen lainan noston myötä. (Opintolaina – opiskelijan pelastus? Opintolainan nostamisen syyt, opintolainan käyttökohteet sekä opintolainan aiheuttama stressi korkeakouluopiskelijoilla. Filosofian pro gradu. Itä-Suomen yliopisto. Mirka Kurkela. 2021)

Lainapainotteisempi opintotuki siirtää kouluttautumisen kustannuksia opiskelijalle itselleen ja vähentää näin koulutuksen kannattavuutta yksilöiden näkökulmasta. On mahdollista, että lainapainotteisempi opintotuki vähentää koulutukseen hakeutumista. Kotimaista tutkimustietoa tästä ei kuitenkaan ole. Samalla on huomioitava, että hakijamäärien muutokset eivät suoraan vaikuta opiskelijamääriin suurimmassa osassa perusasteen jälkeistä koulutusjärjestelmää, koska aloituspaikkojen määrää säännellään suorasti tai epäsuorasti, ja koulutukseen halukkaita on tyypillisesti enemmän kuin aloituspaikkoja.

Lainapainotteisempi opintotuki kuitenkin lisää opiskelijoiden velkarasitusta, ja tällä voi olla vaikutuksia esimerkiksi opintojen jälkeisiin velkaongelmiin, työuravalintoihin tai perheenmuodostukseen (esim. Velez ym. 2019³¹). Alla olevassa kuviossa on esitetty ammatillisen tutkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon ja ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneiden käytettävissä olevan rahatulon (valmistumista seuraavana vuotena) mediaanin kehitys vuosina 2011–2021, ja vastaavasti Kelan opintoetuustilaston mukaiset tiedot valmistuneiden velallisten mediaanivelkamäärien kehityksestä. Aikasarjat on normalisoitu kuvioon niin, että ne saavat arvon 1 vuonna 2011. Valmistuneiden lainamäärät ovat kasvaneet valmistuneiden tuloja nopeammin erityisesti vuoden 2017 jälkeen.

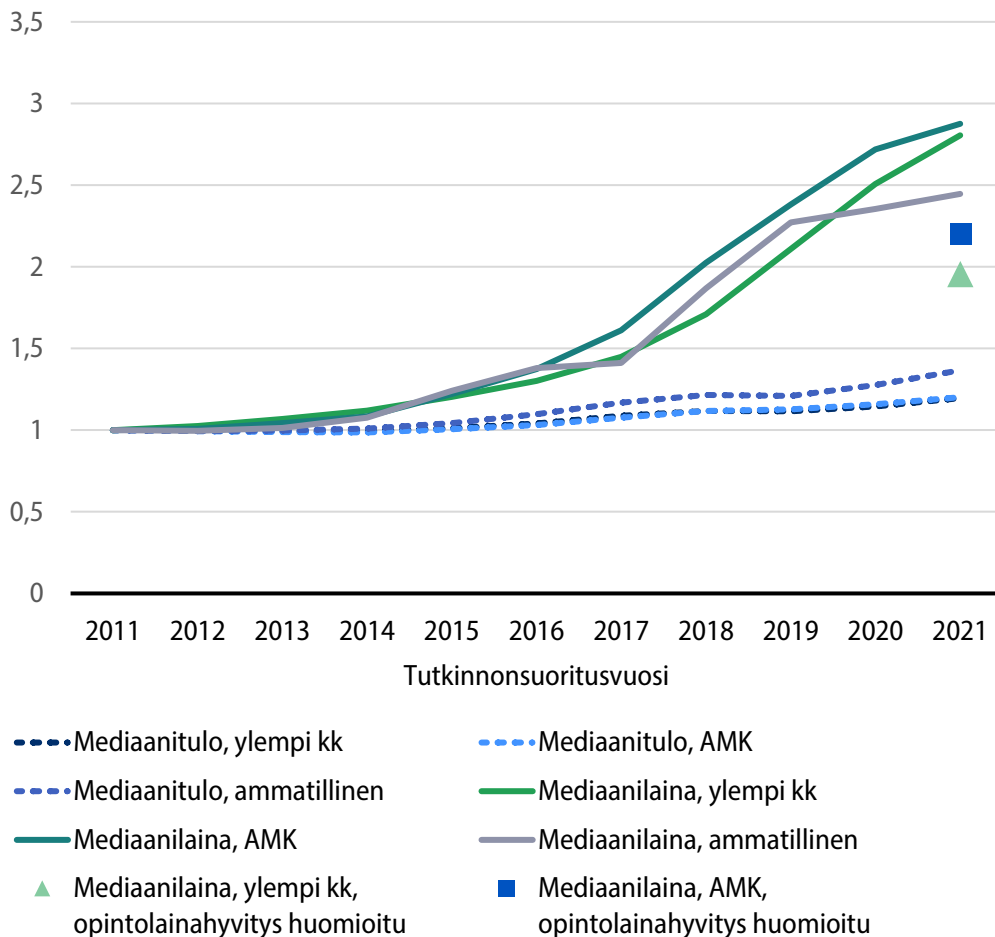
Kelan raportoimissa luvuissa valmistuneiden opintolainamääristä ei huomioida opintolainahyvitystä. Tällä on merkitystä lainarasitteen arvioinnin kannalta. Esimerkiksi vuonna 2021 ammattikorkeakoulusta valmistuneita

31 Velez, E., Cominole, M., & Bentz, A. (2019). Debt burden after college: the effect of student loan debt on graduates' employment, additional schooling, family formation, and home ownership. *Education Economics*, 27(2), 186–206.

opintolainahyvityksen saajia oli 11 342 henkilöä, ja samana vuonna opinto-velallisten ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä oli 16 410 henkilöä; keskimääräinen valmistunut velallinen siis sai opintolainahyvitystä. Tätä taustaa vasten kuvioon on merkitty myös keskimääräisen valmistuneen velallisen velkamäärä vuonna 2021 (suhteessa vuoden 2011 velkamäärään) lainahyvityksen huomioimisen (mediaanihyvitysmäärällä) jälkeen. Lainahyvitys on leikannut korkeakoulusta valmistuneiden velkarasituksen kasvua. (Kuvio 7)

Kuvio 7. Valmistuneiden lainamäärä ja tulotaso 2011–2021

Arvo suhteessa vuoteen 2011



Opintovelallisten velkarasitusta on kasvattanut viime vuosina myös 2010-lukua korkeampi korkotaso. (Kuvio 7) Opintolainojen keskikorko kävi huipussaan Suomen Pankin tilastojen mukaan keväällä 2024, minkä jälkeen keskikorko on

laskenut yleisimpien viitekorkojen laskun välittyessä opintolainojen kesikorkoihin. Korkojen ennustetaan jatkavan laskuaan lähivuosina, mutta paluuta 2010-luvun nollakorkotasoon ei ole ainakaan vielä näköpiirissä.

2.6.3 Korkoavustus

Opintojen päätyttyä pienituloisen opintovelallisen opintolainan korot voidaan maksaa korkoavustuksena valtion varoista. Korkoavustusta voi saada, jos opintovelallisen tulot eivät ylitä tulorajaa, joka on velallisen lasten lukumäärästä riippuen 1 589–2 015 e/kk. Tulorajoja tarkistetaan joka toinen vuosi palkkojen ja hintojen muutosten mukaisesti. Korkoavustusta voidaan maksaa enintään 2,5 vuoden ajan.

Korkoavustuksen myöntäminen edellyttää, että lainansaaja on saanut veronalaista tuloa keskimäärin enintään 1 589 euroa kuukaudessa koron säännönmukaista erääntymiskaukautta edeltävän neljän kuukauden aikana. Asevelvollisen palvelusaikana erääntyvät opintolainan korot maksetaan kuitenkin korkoavustuksen sijasta sotilasavustuslain ([781/1993](#)) mukaisena sotilasavustuksena.

Jos lainansaajalla on huollettavanaan omia alaikäisiä lapsia taikka lainansaajan luona asuvia hänen puolisonsa alaikäisiä lapsia, korkoavustuksen enimmäistuloraja on kuitenkin vuoden 2026 loppuun saakka:

- ei lapsia: 1 589 e/kk
- yksi lapsi: 1 835 e/kk
- kaksi lasta: 1 902 e/kk
- kolme tai useampia lapsia: 2 015 e/k

Korkoavustuksen tulorajoja tarkistetaan joka toinen vuosi 1 päivästä maaliskuuta työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettun palkkakertoimen muutoksen mukaisesti. Palkkakertoimen mukainen euromäärä pyöristetään lähimpään euroon. Tarkistettuja tulorajoja sovelletaan tarkistamisen jälkeen erääntyviin korkoihin myönnettäviin korkoavustuksiin. Tulorajojen tarkistukset vastaavat kulloinkin toteutunutta kahden vuoden ajanjaksona tapahtunutta muutosta.

Hakemukseen on liitettävä selvitys pankin velkomasta korosta tai alkuperäinen tosite jo maksetusta korosta sekä muut mahdolliset Kansaneläkelaitoksen vaatimat selvitykset. Korkoavustuksena maksetaan opintolainan erääntynyt korko ilmoituskuluineen. Korkoavustuksena ei makseta koronmaksun viivästymisestä aiheutuvaa viivästyskorkoa. Korkoavustuksena maksetaan korkeintaan viiden vuosipuoliskon aikana erääntyvät korkoerät.

Korkoavustuksen käyttö 2000-luvulla

Korkoavustuksen menot ja saajamäärät ovat kasvaneet alkaen vuodesta 2002 yleisen korkotason nousun myötä.

Vuonna 2023 korkoavustus oli keskimäärin 355 euroa ja sitä sai 7 977 opintovelallista. Aikavälillä 2007–2022 korkoavustus on ollut keskimäärin 230–92 euroa. Avustuksen saajamäärä laski vuoden 2007 jälkeen vuoteen 2021 mennessä noin 7 000 opintovelallisesta noin 700 opintovelalliseen.

Taulukko 14. Opintolainan korkoavustuksen saajat ja maksetut avustukset

Aika	Saajat	Maksetut etuudet euroa	Euroa/saaja
2023	7 977	2 830 049	354,78
2022	1 045	126 473	121,03
2021	656	60 194	91,76
2020	776	70 042	90,26
2019	649	57 430	88,49
2018	689	54 057	78,46
2017	881	69 817	79,25
2016	1 048	95 022	90,67
2015	1 271	132 941	104,60
2014	1 698	197 432	116,27
2013	2 370	317 283	133,87
2012	3 118	521 247	167,17
2011	2 914	440 469	151,16
2010	3 509	536 010	152,75
2009	5 502	1 298 914	236,08
2008	6 142	1 683 945	274,17
2007	6 832	1 571 652	230,04

Lähde: Kela

Korkoavustuksen saaneiden lainoista vain hyvin pieni osa päätyy Kelan tilastojen mukaan takauksen perusteella pankille maksettavaksi:

Taulukko 15. Korkoavustuksen saajien osuus takausvastuuvelallisista

Takausvastuuseen päätyneet: ovatko saaneet korkoavustusta vuosina 2018–2023

Sarakeotsikko?	v. 2022	v. 2023
Takausvastuun piirissä olevien määrä	4 019	8 163
Heistä saanut korkoavustusta viimeksi vuonna 2023	-	135
Heistä saanut korkoavustusta viimeksi vuonna 2022	14	30
Heistä saanut korkoavustusta viimeksi vuonna 2021	23	21
Heistä saanut korkoavustusta viimeksi vuonna 2020	14	10
Heistä saanut korkoavustusta viimeksi vuonna 2019	4	12
Heistä saanut korkoavustusta viimeksi vuonna 2018	10	9
Heistä ei ole saanut korkoavustusta vuosina 2018–2023	3 954	7 946
%-osuus henkilöistä	(98,3 %)	(97,3 %)

Jokainen saaja esiintyy tilastossa vain kerran. Osa oli saanut korkoavustusta useampana vuonna.

2.6.4 Opintolainan takaisinmaksu

Opintolainan takaisinmaksu alkaa yleensä 1,5–2 vuoden kuluttua siitä, kun opintotuen maksaminen päättyy. Takaisinmaksun aikataulu on yleensä noin kaksi kertaa opintojen keston pituinen, mutta opintovelallinen ja pankki voivat sopia aikataulusta ja ottaa huomioon myös velallisen elämäntilanne ja maksukyky. Myös opintolainan takaisinmaksu kerralla on mahdollinen, jos velallisen taloudellinen tilanne sen sallii.

Opintolainalle laaditaan lainaehtoihin perustuva maksuohjelma. Pääsääntöisesti opintolainan lyhennykset sovitaan kuukausittain erääntyviksi. Opintolainan valtiontakaus on voimassa 30 vuotta ensimmäisen lainaerän nostamisesta. Jos opintovelallisen elämäntilanne muuttuu, on maksuohjelman muutoksista mahdollista sopia uudestaan.

Opintolainan velkakirjassa määritellään opintolainan ehdot, kuten muun muassa luoton nostamisen edellytykset, korko, koron ja luottokustannusten enimmäismäärä, maksut ja palkkiot sekä velan erityiset eräntymisperusteet.

Opintovelallinen voi lyhentää opintolainaa myös opiskeluaikana. Tämä pienentää opintojen jälkeistä velkataakkaa ja opintolainahyvityksessä huomioonotettavaa lainan määrää.

Lainan takaisinmaksun vaatiminen

Jos lainansaaja on laiminlyönyt koron tai lyhennysmaksun suorittamisen ja jos eräpäivästä on kulunut vähintään kolme kuukautta, luottolaitoksella on oikeus vaatia laina heti kokonaisuudessaan takaisin maksettavaksi. Laiminlyönnistä on kuitenkin ilmoitettava vähintään kuukautta aikaisemmin Kansaneläkelaitokselle.

Pankki ilmoittaa Kelalle (= "lainan takaaja") jokaisesta asiakkaan maksu-laiminlyönnistä, jonka perusteella Kela lähettää asiakkaalle maksumuistutuskirjeen. Kirjeessä kerrotaan, että lainan lyhennys on jäänyt suorittamatta ja se tulee maksaa pankkiin. Siinä kerrotaan myös mitä tapahtuu, jos lainaa ei makseta pankille ja korkoavustuksesta. Jos asiakas ei pysty maksamaan suoritusta, pankki irtisanoo lainan ja Kela maksaa lainan valtion takauksen perusteella pankille. Edellä mainitusta pääomittamisen aikataulusta ja irtisanomisprosessin kestosta johtuen takausvastuun syntyä eniten yleensä toukokuussa, lokakuussa ja marraskuussa.

Jos lainansaaja on kuollut, luottolaitos voi esittää maksuvaatimuksen Kansaneläkelaitokselle. Luottolaitos voi esittää maksuvaatimuksensa myös silloin, kun tuomioistuimien on vahvistanut yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/93) tarkoitetun maksuohjelman tai Kansaneläkelaitos antanut suostumuksensa vapaaehtoiseen sopimukseen velkajärjestelystä.

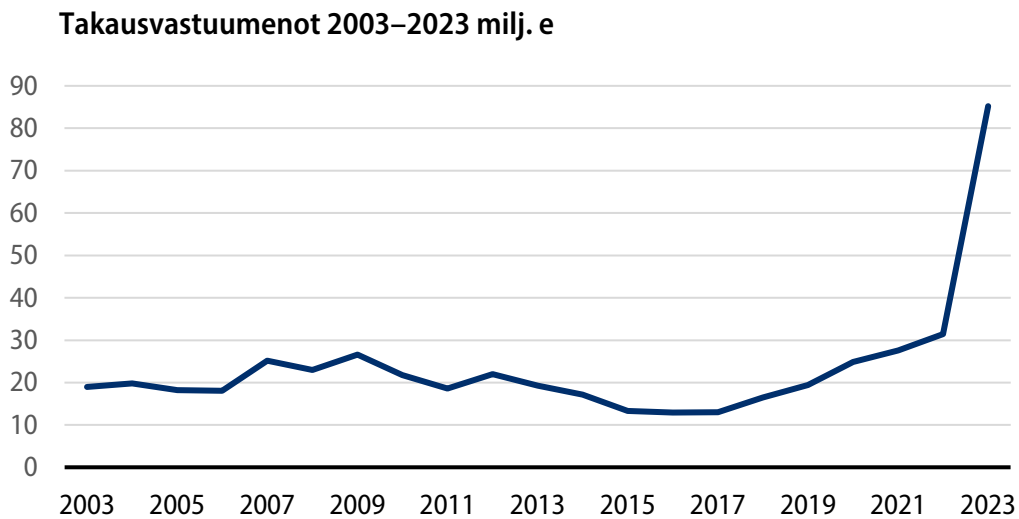
Opintolainansaaja on velvollinen maksamaan valtiontakauksen perusteella luottolaitokselle maksetun määrän (takaussaatava) Kansaneläkelaitokselle. Takaussaatavalle on maksettava korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaista korkoa, jollei valtioneuvoston asetuksella säädetä alemmasta korosta. Tällä hetkellä korko on kiinteä, 4 prosenttia. Vaihtuvaan korkoon siirtyminen edellyttää lainsäädännön muutoksia sekä IT-työtä Kelassa. Kansaneläkelaitos voi sopia takaussaatavan maksujärjestelyistä opintolainansaajan kanssa.

Takaussaatavan perinnässä pyritään saamaan suoritus takaussestavalle vapaaehtoisesti. Ensisijaisesti asiakkaan tulisi maksaa takaussestava kerta-suorituksena perimisilmoituksessa ilmoitettuun päivään mennessä. Jos asiakas ei voi maksaa takaussestavaa kerta-suorituksena, Kelan perintäkeskus voi sopia asiakkaan kanssa osamaksusuunnitelmasta. Osamaksusuunnitelman kuukausierä ja kesto määritellään suhteessa velan jäljellä olevaan määrään. Jos opintolainan takaussestavaa ei ole maksettu annetussa määräajassa eivätkä maksukehotukset tai muut perintätoimet ole tuottaneet tulosta, perintä siirretään ulosottoon. Vuonna 2023 takausvastuuna maksetuista veloista 74 % (6 378 velkaa) on päätynyt ulosottoon ja 42 % (3 638 velkaa) on todettu tällä hetkellä varattomaksi. Asiakas on tehnyt maksusuunnitelman Kelan kanssa n. 14 %:ssa tapauksia (osamaksu 1 230 velkaa + muu perintä 13 velkaa). (Lähde: Kela)

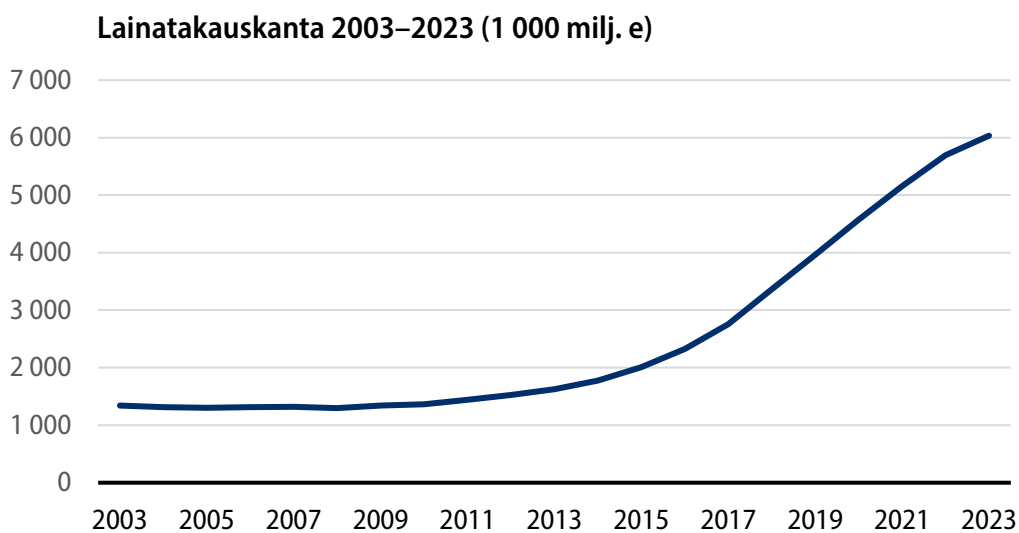
Lainakannan kasvu on kiihtynyt vuodesta 2015 (Kuvio 9). 2010-luvun puolivälissä vuosittaiset takausvastuusuoritukset olivat vain hieman yli 5 milj. €, mutta takausvastuumenot lähtivät kasvuun vuonna 2018. Vuonna 2022 takausvastuumenot olivat 31,4 milj. €. Tämän jälkeen takausvastuumenojen kasvu on ollut voimakasta, ja vuoden 2025 talousarvioesityksessä takausvastuumenoksi arvioidaan 106,4 miljoonaa euroa.

Kelan tilastojen mukaan takausvastuumenojen osuus lainakannasta on ollut 2000-luvulla korkeimmillaan vuonna 2009 (2 %). Vuodesta 2010 alkaen osuus kääntyi laskuun siten, että se on ollut alle 1 prosentin vuodesta 2015 lähtien vuoteen 2022 saakka. Vuosina 2020–2021 osuus on ollut alhaisimmillaan (0,5 %). Vuonna 2023 osuus nousi 1,4 prosenttiin. (Kuvio 10)

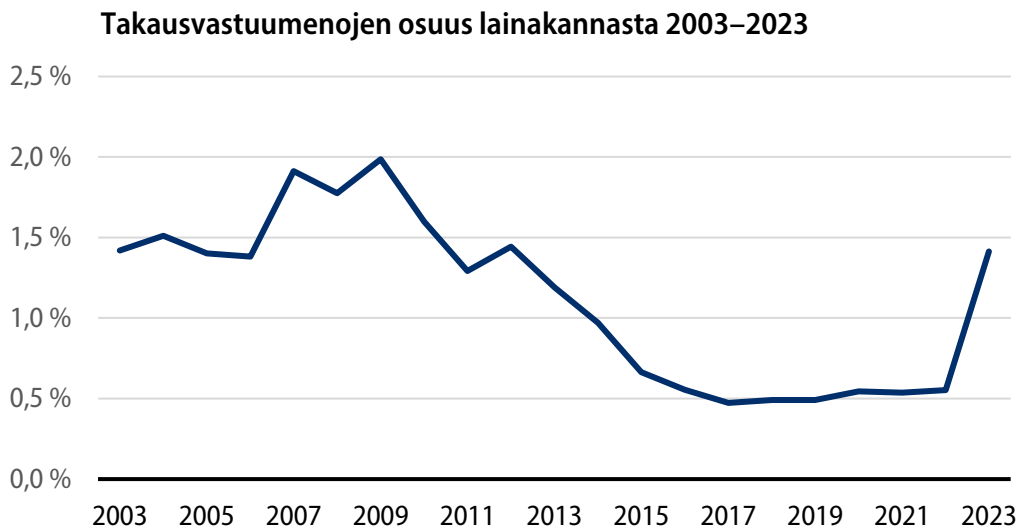
Opintovelallisia oli vuonna 2023 yhteensä 537 230 ja takausvastuuvellaisia 26 568. Saatavakanta oli vuonna 2023 yhteensä 186,2 milj. euroa, joten keskimääräinen takausvastuuvella oli noin 7 000 euroa. (Lähde: Kela)

Kuvio 8. Takausvastuumenojen kehitys

Lähde: Kela

Kuvio 9. Lainakannan kehitys

Lähde: Kela

Kuvio 10. Takausvastuumenojen osuuden kehitys**Takausvastuuvelallisten profiili**

Kelan tilastoinnin perusteella ammatillinen koulutus korostuu takausvastuuveloissa. Vuosien 2017–2022 uusista takausvastuuvelallisista 60 % suoritti ammatillista perustutkintoa ennen takausvastuutapahtumaa. Jos mukaan lasketaan myös ammatti- ja erikoisammattitutkinnot, ammatillisen koulutuksen osuus nousee 69 prosenttiin. Ministeriössä laadituissa tarkasteluissa havaittiin, että:

- Tekniikan alalla ja palvelualoilla on lievää yliedustusta takausvastuuvelallisissa, ja terveys- ja hyvinvointialoilla aliedustusta.
- Takausvastuuvelalliset ovat melko pienituloisia ja heidän työllisyysasteensa on matala.
- Noin puolet uusista takausvastuuvelallisista on takausvastuuvuonna toimeentulotuen asiakkaita, ja lähes puolet on ollut toimeentulotuen asiakkaita jo kolme vuotta ennen takausvastuutapahtumaa, mikä kertoo pitkittyneistä toimeentulotuen haasteista tässä ryhmässä.

Maksuvapautuksen myöntäminen ja takaussaatavan perinnästä luopuminen

Opintolainansaajalla on oikeus saada vapautus koron maksamisesta takaussaatavalle sille ajalle, jolta lainansaajan keskimääräiset veronalaiset tulot eivät ylitä korkoavustuksen myöntämisen edellytyksenä olevia tuloarajoja. Opintolainansaajalla on oikeus saada vapautus takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen maksamisesta, jos lainansaaja on pysyvästi työkyvytön tai hänen määräaikainen työkyvyttömyytensä on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään viisi

vuotta, ja lainansaajan keskimääräiset veronalaiset tulot eivät ylitä korkoavustuksen tulorajoja. Maksuvapautus myönnetään hakemuksesta. Vapautusta koronmaksusta pienituloisuuden perusteella ei myönnetä ilman erityisen painavaa syytä takautuvasti pidemmältä kuin yhden vuoden ajalta ennen sen hakemista.

Opintolainan valtiontakaukseen perustuvan takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen perinnästä voidaan luopua kokonaan, kun perittävä määrä on vähäinen, perintää ei lainansaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. Takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen perinnästä luovutaan, kun lainansaaja on kuollut.

Takaussaatavan lopullisesta vanhentumisesta ei ole säädetty. Pääsääntönä on ollut, että saatava vanhentuu lopullisesti, kun lainan takaisinmaksupäivästä on kulunut 15 vuotta. Jos opintolainan takaussaatavaa ei ole maksettu annetussa määräajassa eivätkä maksukehotukset tai muut perintätoimet ole tuottaneet tulosta, perintä siirretään ulosottoon.

2.6.5 Toimeentulotuki opintolainan sijaan

Opintolainavaltiontakauksesta huolimatta pankki ei välttämättä myönnä opiskelijalle aina lainaa. Kelan arvion mukaan näitä opiskelijoita olisi noin 1 000. Tästä aiheutuu menoja noin 4,5 milj. euroa (500 x 9 kk x 1 000)

Toimeentulotuen etuusohjeen mukaan tilanteet, jolloin opintolainaa ei tarvitse nostaa, ovat seuraavat:

Opintolainan hakemista ja nostamista ei kuitenkaan edellytetä, jos se johtaisi asiakkaan erityisten olosuhteiden vuoksi kohtuuttomaan lopputulokseen. Harkinnassa voidaan ottaa huomioon asiakkaan ikä, opintojen luonne, opiskelumenestys sekä muut olosuhteet. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi, jos

- asiakas on alle 18-vuotias,
- asiakas on lastensuojelun jälkihuollossa,
 - jos asiakas on kotoutumislain mukaisessa jälkihuollossa, ei hänen yleensä edellytetä nostavan opintolainaa, mutta hänelle kotoutumislain perusteella kerätyt varat huomioidaan laskelmalla varoina
- asiakkaalla on vakava sairaus tai muu vastaava syy, joka johtaa siihen, että hän ei heikon työkykynsä vuoksi tai muusta syystä pysty elättämään itseään,
- opiskelulla on asiakkaan poikkeuksellisten aikaisempien vaikeuksien perusteella kuntoutuksellinen tai syrjäytymisen ehkäisyä tukeva tavoite esimerkiksi entiset vangit ja päihde- tai mielenterveyskuntoutujat,
- vasta täysi-ikäistynyt nuori opiskelee ensimmäistä peruskoulun jälkeistä tutkintoaan, joka ei tuo ammatillista pätevyyttä, yleensä lukio, eikä hän ole saavuttanut taloudellista riippumattomuutta vanhemmistaan, jotka normaalisti osallistuisivat tällaisten opintojen tukemiseen, mutta eivät siihen heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi pysty ja opintolainan nostaminen olisi kohtuutonta asiakkaan kokonaistilanne huomioiden tai
 - harkinnassa ei ole yleensä merkitystä sillä, asuuko nuori vanhempiensa luona vai itsenäisesti
- opiskelijan velkajärjestelyn käsittely on kesken, velkaantuminen voi vaikuttaa asiakkaan mahdollisuuksiin päästä velkajärjestelyn piiriin
 - opiskelijalle tehdään kuukauden päätöksiä ja seurataan velkajärjestelyhakemuksen edistymistä. Kun käräjäoikeus on tehnyt päätöksen velkajärjestelyn aloittamisesta ja vahvistanut maksuohjelman, edellytetään opiskelijaa hakemaan opintolainaa

Toimeentulotuen etuusohjeessa käsitellään toimentulotuen myöntämistä opiskelijalle, joka ei saa pankista lainaa.

Jos asiakas on saanut valtiontakauksen opintolainaan, mutta hänelle ei myönnetä lainaa pankista, tulee asiakkaan toimittaa toimeentulotukihakemuksen liitteeksi pankin todistus siitä, ettei opintolainaa ole voitu myöntää.

- Todistus pyydetään siitä pankista, joka on asiakkaan pääasiallinen pankki.
 - Asiakkaalla voi olla tilejä useammassa pankeissa. Opintolaina myönnetään kuitenkin todennäköisimmin siitä pankista, johon asiakkaan tulot tulevat ja mistä päivittäiset raha-asiat hoidetaan.
- Todistus on vapaamuotoinen ja se voidaan antaa myös sähköisesti.
- Todistuksessa ei tarvitse olla syytä opintolainan myöntämättä jättämiselle. Jos opiskelija ei saa opintolainaa pankista, sitä ei huomioida tulona. Mahdollisuudet saada opintolainaa pankista tulee selvittää vuosittain. Jos opiskelijalle on myönnetty valtiontakaus opintolainaan, eikä hän esitä pankin todistusta siitä, ettei opintolainaa ole voitu myöntää, huomioidaan opintolaina laskelmalla tulona.

2.6.6 Nykytilan arviointi

Opintolainan valtiontakaus on merkittävä osa opiskelijan opintotukea. Opintolainamäärät ja siitä aiheutuvat menot ovat kasvaneet. Korkotason nousun myötä tarve korkoavustukseen on lisääntynyt. Myös valtion takaajana maksettavaksi tulevien lainojen määrä ja takausvastuuvelallisten määrä ovat kasvaneet. Valtion takaajana maksettavaksi tulevien lainojen osuus lainakannasta on tuplaantunut vuoden 2015 tasosta.

Opintolainan turvallisuutta ja käyttökelpoisuutta tulisikin vahvistaa. Osa mahdollisista toimenpiteistä edellyttää keskustelua pankkisektorin kanssa. Tulisi myös selvittää sitä, voitaisiinko korkoavustuksen myöntämiskäytäntöjen ja ehtojen kehittämisellä tukea pienituloisten velallisten taloutta nykyistä paremmin ja samalla ehkäistä koko lainan joutumista valtion takauksen perusteella maksettavaksi. Takausvastuuvelan hoitoa tulisi myös kehittää.

Opintotuen rakennetta mahdollisesti uudistettaessa tulee arvioida lainataakan kasvua vähentävien elementtien vaikuttavuutta ja kohdentuvuutta (opintolainahyvitys ja opintoraha).

Toimeentulotuen myöntämistä opintotuen saajille tulee tarkastella erikseen myös toimeentulotuen uudistamisen yhteydessä.

2.7 Lasta huoltavat opiskelijat

2.7.1 Opintorahan huoltajakorotus

Opintorahaa saavalla alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus opintorahan huoltajakorotukseen. Lapsen huoltajalla tarkoitetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaisia huoltajia. Huoltajakorotus maksetaan osana kunkin huoltajan opintorahaa. Lasten lukumäärä ja se, kenen luona lapsi asuu, eivät vaikuta huoltajakorotukseen. Oikeus opintorahan huoltajakorotukseen alkaa sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka kuluessa opiskelijasta on tullut alaikäisen lapsen huoltaja. Oikeus opintorahan huoltajakorotukseen päättyy sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka kuluessa nuorin opiskelijan huollettavana oleva lapsi täyttää 18 vuotta tai olosuhteissa tapahtuu muu sellainen muutos, jonka seurauksena opiskelija ei enää ole alaikäisen lapsen huoltaja. Huoltajakorotusta ei oteta tulona huomioon yleisessä asumistuessa, sotilasavustuksessa eikä määrättäessä varhaiskasvatuksen maksuja tai kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen hoitolisää.

Opintorahan huoltajakorotuksen valmistelun yhteydessä arvioitiin, että tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa korotus on sitoa se lapsen huoltajuuteen. Kaikki lasta huoltavat opintorahan saajat voivat siten saada huoltajakorotuksen. Opintorahaa saava ja elatusapua maksava lapsen huoltaja tai elatustukea saava lapsen huoltaja voi myös saada opintorahan huoltajakorotuksen. Tämän valinnan myötä otettiin käyttöön euromääräinen korotus, jonka määrään eivät vaikuta opiskelijan huollettavien lasten määrät. Perusteena oli myös, että lasten määrä huomioidaan lapsilisien määrässä. (HE 139/2017)

Opintorahan huoltajakorotuksen määrä oli ajalla 1.8.–31.12.2022 yhteensä 107,17 euroa kuukaudessa. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleella lailla 1229/2022 säädettiin opintorahan huoltajakorotuksen määräaikaisesta korotuksesta 10 eurolla vuodelle 2023. Huoltajakorotus oli kevätlukukaudella 2023 117,17 euroa kuukaudessa. Syyslukukaudella 2023 opintorahan huoltajakorotus on 122,05 euroa kuukaudessa. Opintorahan huoltajakorotuksen määrä laskee 1.1.2024 lukien, kun vuoden 2023 määräaikainen korotus päättyy. Lisäksi kun suunniteltu opintorahan indeksitarkistusten määräaikainen jäädyttäminen kohdistuu myös huoltajakorotukseen, olisi huoltajakorotuksen määrä 1.1.2024 lukien 111,63 euroa kuukaudessa.

Lasta huoltava opiskelija voi saada opintorahaa ajalla 1.8.–31.12.2023 yhteensä 401,43 euroa kuukaudessa, josta huoltajakorotuksen osuus on 122,05 euroa. Huoltajakorotuksen määrä 1.1.2024 on 141,63 e/kk. Siten opintorahan määrä on lasta huoltavalla opiskelijalla 421,01 euroa kuukaudessa.

Lukuvuonna 2023–2024 opintorahan huoltajakorotuksen menot olivat 18,8 miljoonaa euroa ja sitä sai 28 359 opiskelijaa. Heistä 17 797 opiskeli korkea-asteella ja 10 562 muissa oppilaitoksissa. Vuonna 2023 huoltajakorotuksen saajista 22 844 oli naisia ja 7 533 miehiä. Mediaani-ikä oli 33 vuotta.

Lapsen syntymän johdosta opiskelija siirtyy osittain tai määrääjäksi vanhemmuuden tai perheellisuuden perusteella maksettavien etuuksien (vanhempainpäivärahat, lasten hoidon tuet) piiriin. Päivärahoja ja lastenhoidon tukia voidaan maksaa yhtä aikaa opintorahan kanssa. Päivärahat ovat veronalaista tuloa ja otetaan huomioon tulona opintotuessa. Opintorahan huoltajakorotuksen tarkoituksena on parantaa lasta huoltavan opiskelijan toimeentuloa, joten se ei vähennä muita lasta huoltavalle opiskelijalle maksettavia etuuksia, kuten yleistä asumistukea tai sotilasavustusta. Huoltajakorotus ei myöskään korota lasta huoltavan opiskelijan lapsen hoidosta aiheutuvia menoja, koska se ei vaikutta varhaiskasvatuksen maksuihin taikka lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen.

2.7.2 Nykytilan arviointi

Opintorahan huoltajakorotus on ainoa syyperusteinen etuus, jossa etuuden määrää korotetaan lapsen huoltajuuden perusteella. Huoltajakorotus ei vaikuta vähentävästi opintotukea saavan perheen muihin etuuksiin. Huoltajakorotusmalli on varsin yksinkertainen. Nämä periaatteet ovat tärkeitä myös jatkossa.

2.8 Asumisen tuki

2.8.1 Yleinen asumistuki

Opiskelija voi saada yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) mukaista asumistukea, jonka määrään vaikuttaa ruokakunnan koko, hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrä sekä asunnon sijaintikunta. Asumistuen tarveharkinta on linkitetty opintotuen tarveharkintaan siten, että asumistukea myönnetään alaikäiselle opiskelijalle, jos hän saa opintotukea.

Yleisessä asumistuessa otetaan huomioon kaikkien ruokakunnan jäsenten tulot. Tuen määrään vaikuttavat ansiotulot, pääomatulot ja useat etuudet. Tietyt etuudet, kuten toimeentulotuki ja lapsilisä, eivät kuitenkaan vaikuta tukeen. Myöskään opintolaina ei vaikuta asumistukeen. Opiskelijalle lasketaan yleensä nk. keskiarvotulo vuodeksi eteenpäin ja asumistuki myönnetään yleensä toistaiseksi ja tarkistetaan vuoden välein.

Vuonna 2023 opiskelijuokakuntien asumistukimenot olivat 682 miljoonaa euroa ja sitä sai 167 740 opiskelijuokakuntaa keskimääräisen asumistuen ollessa noin 357 euroa kuukaudessa. Lokakuussa 2024 opiskelijuokakuntia oli 135 296 keskimääräisen asumistuen ollessa 328 e/kk. Yksin vuokralla asuvilla opiskelijoilla keskimääräinen asumistuki oli 309 e/kk, lapsettomilla opiskelijapareilla 367 e/kk, kahden lasta huoltavan opiskelijan taloudessa 505 e/kk ja yksinhuoltajilla 515 euroa kuukaudessa. Opintotukea saavien opiskelijakotitalouksien osuus asumistukimenoista on noin 500 milj. euroa. (Lähde: Kela)

Opintotukea saavien asumistuen saajien määrä on pienentynyt vuodesta 2022 noin 4 000 opiskelijalla. (Taulukko 16)

Taulukko 16. Opintotukea saavat asumistuen saajat (opintotuen saaja asumistuen hakijana)

Koulutusaste	31.10.2024	31.12.2023	31.12.2022
Korkea-asteella	91 781	97 749	95 745
Toisella asteella	27 831	30 696	30 716

Opiskelijoiden asumistukisiirtoa koskevan tutkimuksen³² mukaan uudistuksen myötä pääosa lapsettomista korkeakouluopiskelijoista siirtyi opintotuen asumis- lisältä yleisen asumistuen piiriin. Asumisen tuki kasvoi yksinasuvilla opiskelijoilla etenkin pääkaupunkiseudulla, jossa asumiskustannukset ovat muuta maata korkeammat. Toisaalta uudistuksen jälkeen monen ei-opiskelevan puolison kanssa asuvan opiskelijan asumisen tuki vähentyi puolison tulojen takia.

Uudistus kasvatti asumiskuluihin kohdennettua tukea, ja loi yleisessä asumistuessa huomiotavaa enimmäisvuokraa edullisemmin asuville opiskelijoille kannusteen parantaa asumistasoaan. Yksinasumisesta tuli opiskelijoille aiempaan verrattuna taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto. Yleisen asumistuen ehtona ei ole opintojen suorittaminen, joten uudistus saattoi myös vaikuttaa opintosuoritteisiin. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten opiskelijat reagoivat näihin kannusteisiin.

32 Vuoden 2017 asumistukiuudistuksen vaikutukset opiskelijoiden asumiseen ja opintoihin Tekijät: Kylliäinen, Olavi; Lyytikäinen, Teemu; Toikka, Max; Tuomala, Juha. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Tutkimukset 194.

Tutkimuksessa käytetään yksilötason rekisteriaineistoja, jotka sisältävät vuositason tietoja kaikista Suomen väestöön kuuluvista henkilöistä vuosilta 2012–2022, ja rakennus- ja asuntokantaa koskevia rekisteriaineistoja. Tutkimuksen kohdejoukko rajataan päätoimisiin 18–29-vuotiaisiin opiskelijoihin, joihin uudistus todennäköisimmin vaikutti. Opiskelijoiden asumisvalintojen kehitystä verrataan muihin nuoriin aikuisiin, jotka eivät olleet opiskelijoita. Suurimmassa osassa analyysistä näistä ryhmistä ovat mukana vain vuokralla asuneet. Tutkimuksen tulosten perusteella yleisen asumistuen piiriin siirtyminen lisäsi opiskelijoiden yksinasumista merkittävästi. Ennen uudistusta noin 40 prosenttia itsenäisesti asuvista päätoimisista korkeakouluopiskelijoista asui yksin, mutta vuoteen 2022 mennessä osuus oli noussut yli 60 prosenttiin. Myös vertailuryhmän nuorten aikuisten yksinasuminen kasvoi samana ajanjaksona, mutta opiskelijoilla muutos oli yli 10 prosenttiyksikköä suurempi.

Uudistuksen jälkeen vanhempiensa luota pois muuttaneet opiskelijat asettuivat yhä useammin asumaan yksin kimppa-asunnon sijaan. Myös opiskelijoiden muuttaminen kimppa-asunnosta ja puolison luota yksinasuvaksi lisääntyi, toisin kuin vertailuryhmässä. Samalla jo yksinasuvien opiskelijoiden muuttaminen jonkun kanssa yhteen harvinaistui, eli yksinasumisesta tuli aiempaa pysyvämpää. Uudistuksen jälkeinen yksinasumisen yleistymisen kasvatti asumisväljyyttä hieman. Toisaalta tutkimuksen perusteella ei ole näyttöä siitä, että opiskelijat olisivat muuttaneet aiempaa kalliimmille asuinalueille.

Opiskelijoiden saamien tukien yhteismäärän (opintorahan ja asumistuen summa) keskiarvo kasvoi uudistuksen myötä jonkin verran, vaikka opintorahaa leikattiin samaan aikaan. Keskimääräisissä tukimuutoksissa oli kuitenkin alueellisia eroja, koska yleisen asumistuen enimmäismäärän vaikuttaa asuinkunnan vuokrataso. Pääkaupunkiseudulla opiskelijoiden asumistuki, ja siten sen ja opintorahan summa, kasvoi keskimäärin enemmän kuin muualla maassa, jossa opintorahan leikkaus kompensoi suuren osan asumistuen noususta.

Asumisessa havaittuihin muutoksiin on osaltaan voinut vaikuttaa myös asumistukiuudistuksen kanssa samana vuonna toteutettu opintorahan leikkaus ja valtion takaaman opintolainan enimmäismäärän muutos.

Tutkimuksessa havaitaan kesäopintojen vähentyneen uudistuksen jälkeen, mutta niiden merkitys opintojen etenemisen kannalta oli jo alun alkaen hyvin pieni. Ennen uudistusta asumislisää maksettiin vain opintotukikuukausilta, joten opiskelijan täytyi suorittaa kesäopintoja ja nostaa opintotukea saadakseen sitä kesällä. Uudistuksen jälkeen ei tarvinnut suorittaa kesäopintoja asumistukea saadakseen.

Myös koko vuoden opintopistekertymä väheni uudistuksen jälkeen. On mahdollista, että asumistuen uudistuksen myötä poistunut opintosuoritusvelvoite vaikutti tähän kehitykseen.

Vaikka VATT:n tutkimus koski korkeakouluopiskelijoita, sen tuloksia voidaan hyödyntää arvioitaessa muutoksen vaikutusta laajemminkin. Toisen asteen opiskelijoiden opintotukeen ei tehty asumistukisiirron yhteydessä leikkauksia, joten heidän kohdallaan asumistukeen siirto vaikutti hieman eri tavalla kuin korkeakouluopiskelijoiden kohdalla. Pienituloisimpien, yksin asuvien opiskelijoiden taloudellinen tilanne parani, mutta muilla tuki saattoi pienentyä johtuen asumistuen ruokakuntoehtaisuudesta ja erilaisesta tarveharkinnasta kuten korkeakouluopiskelijoillakin.

2.8.2 Opintotuen asumislisä

Asumislisämenot olivat 2023 noin 15,6 miljoonaa euroa ja asumislisää sai 15 960 opiskelijaa, joista ulkomailla opiskelevia oli 7 163. Mediaani-ikä oli 23 vuotta. Asumislisään on oikeutettu Ahvenanmaan maakunnassa tai ulkomailla vuokralla asuva ja opiskeleva opiskelija, jolla on asumismenoja. Asumislisän määrä on 210 euroa kuukaudessa. Suomessa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskeleva, oppilaitoksen asuntolassa asuva opiskelija on puolestaan oikeutettu asumislisään, jonka määrä on 88,87 euroa kuukaudessa.

Opintotuen piirissä olevat muut kuin lasta huoltavat opiskelijat on tarkoitus siirtää opintotuen asumislisän piiriin (HE 160/2024). Esiityksen mukaan asumislisään olisivat oikeutettuja opiskelijat, joka asuvat vuokra- tai asumisoikeusasunnossa. Asumislisän määrä olisi enintään 80 prosenttia kuukausikohtaisista ja kuntaryhmittäin määräytyvistä enimmäisasumismenoista. Vanhemmalta vuokratun asunnon asumislisä olisi kuitenkin enintään 83 euroa kuukaudessa, koska tarkoitus on korvata pienen asunnon hoitovastike ei pääomakuluja.

Erilliset asumislisät ovat perusteltuja, koska tuen mitoituksessa ei muutoin huomioida asumiskustannuksia, eikä yleistä asumistukea makseta ulkomaille tai asuntolassa asuville. Asumislisän määriä tulisi tarkistaa yleisen kustannuskehityksen perusteella. Järjestelmää voitaisiin myös yksinkertaistaa siten, että ulkomailla asuvan ja opiskelevan kohdalla luovutaan kokonaan erillisestä asumislisästä. Tällöin opiskelija saisi opintorahaa, jonka määrään sisältyisi asumislisän euromäärä ($279,38 + 210 = 489,38$).

Kun opiskelijaperheeseen syntyisi lapsi, voisi perhe saada yleistä asumistukea. Asumisen tuki voisi tällöin kasvaa tai pienentyä riippuen ruokakunnan asumismenoista ja tuloista. Alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja on oikeutettu opintorahan huoltajakorotukseen, jolloin opintorahan määrä on 421,01 euroa kuukaudessa. Kahden huoltajan ruokakunnassa molemmat voivat saada opintorahan huoltajakorotuksen. Yleisessä asumistuessa voi olla suuremmat asumismenot ja tulorajoissa otetaan myös huomioon lasten määrä. (Laki yleisestä asumistuesta 938/2014)

2.8.3 Nykytilan arviointi

Opiskelijoiden asumislisään siirtämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 160/2024 vp) asumisen tuen taso voi asumislisäsiirron seurauksena kasvaa tai pienentyä riippuen opiskelijan asumisvalinnoista. Yksin asuvista asumisen tuki voisi suurimmalla osalla pienentyä, jos opiskelijoiden nykyiset asumismenot pysyvät nykytasolla. Vuositasolla asumisen tuki pienenesi yksin asuvilla keskimäärin hieman alle 800 euroa. Puolison kanssa asuvilla tuki voisi vuositasolla nousta keskimäärin lähes 800 euroa ja jaetussa asunnossa asuvilla nousu voisi olla keskimäärin hieman alle 1 000 euroa. Keskimääräiset muutokset nykytilaan verrattuna kertovat muutoksen suunnasta, mutta todellinen muutos voidaan nähdä vasta muutoksen voimaantulon jälkeen. Mahdollinen asumiskäyttäytymisen muutos tulee tapahtumaan vähitellen, eikä sitä ole mahdollista ennustaa tarkasti.

Vaikka asumisen tuen taso laskee, niin opiskelijoilla on mahdollisuus aiempaa suurempiin tukea täydentäviin työtuloihin, koska opintotuen tulorajat ovat asumistuen tulorajoja korkeammat. Lisäksi muiden ruokakunnassa asuvien tulot eivät jatkossa pienentäisi opiskelijan asumislisän määrää. Opiskelijan omat tulorajat nousivat 1.1.2025 ansiotasoindeksin perusteella siten, että esimerkiksi tyypillisen yhdeksän tukikuukauden vuosituloraja nousee noin 1 400 eurolla. Opiskelijoilla on myös mahdollisuus hyödyntää elinkustannuksiinsa opintolainan valtiontakausta. Lainatakauksen kuukausittaista määrää korotettiin 1.8.2024 täysi-ikäisillä itsenäisesti asuvilla 200 eurolla. Asumislisän tason laskeminen opiskelukuukausina kompensoituukin tulorajojen tai lainatakauksen korotuksella.

Asumislisän tason riittävyyttä on tarpeen seurata. Asumislisien tasoa tulisi tarkistaa kustannuskehityksen mukaan. Tämä edellyttäisi sitä, että asumislisän määrät sidottaisiin samaan indeksiin kuin opintorahankin tasot on sidottu. Asumislisässä huomioitavia enimmäisasumismenorajojen ja kiinteiden asumislisien tason nostamisen edellytyksiä voitaisiin arvioida, jos asumislisään siirron säästövaikutus osoittautuu oletettua suuremmaksi.

Kohtuuhintaisella opiskelija-asuntotarjonnalla edistetään osaltaan opiskelijan toimeentuloa. Opiskelija-asuntotuotantoon tulee kohdentaa jatkossakin investointiavustusta, jolla voidaan taata asuntojen korjaukset ja uudistuotantoakin. Kohtuuhintaisen opiskelija-asuntotuotannon lisääminen edellyttäisi yli vaalikausien ulottuvaa suunnitelmaa, jos opiskelija-asuntotarjonnan halutaan kattaa mahdollista kasvavaa kysyntää.

2.9 Opintotuki ja muu sosiaaliturva

2.9.1 Yhdessä opintotuen kanssa saatavat ja estävät etuudet

Opiskelijan saama muu etuus voi estää opintotuen tai sen osan myöntämisen. Toisaalta opintorahan saaminen voi vaikuttaa estävästi muiden etuuksien saamiseen (esim. sairauspäiväraha) tai vähentävästi muiden etuuksien määrään (esim. vanhempainpäivärahat). Veronalaiset etuudet huomioidaan tulona opintotuen tulovalvonnassa.

Opintotuen kanssa voi saada yhtä aikaa yleistä asumistukea, perhe-etuuksia sekä eräitä kustannusten korvauksia. Vanhempainpäivärahaa on mahdollista saada yhtä aikaa, mutta se otetaan tulona huomioon.

Opintorahaa ei myönnetä oppimateriaalilisää lukuun ottamatta opiskelijalle, josta maksetaan lapsilisälain (796/1992) mukaista lapsilisää (OTL 65/1994 10 § 2 mom.). Opintorahaa ei myöskään myönnetä opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisää vastaavaa etuutta ulkomailta. Ulkomailta maksettava etuus estää opintorahan saannin kuitenkin vain alle 17-vuotiaalta, jos se suuruusluokaltaan vastaa Suomesta maksettavaa lapsilisää. Jos lapsilisän saaja pyytää lakkauttamaan opiskelijasta maksettavan lapsilisän, alle 17-vuotiaalle opiskelijalle voidaan myöntää opintoraha ja opintolainan valtiontakaus.

Opintotukilain 6 §:n mukaan opintotukea ei myönnetä henkilölle, joka

- saa opintotukea ulkomailta tai Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaista opintotukea
- saa aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea
- on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaan järjestetyssä oppisopimuskoulutuksessa
- saa työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa

- on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaisessa tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisessa työvoimakoulutuksessa
- saa vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaista vuorottelukorvausta
- saa kansaneläkelain (568/2007) taikka työntekijän eläkelain (395/2006) tai sen 3 §:ssä mainittujen työeläkelakien mukaista vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä
- saa eläketukilain (1531/2016) mukaista eläketukea
- saa maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain (1317/1990) mukaista sukupolvenvaihdoseläkettä, maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta annetun lain (1330/1992) mukaista luopumiskorvausta taikka maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain (1293/1994) tai maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain (612/2006) mukaista luopumistukea
- saa samaan koulutukseen Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) tai työeläkelakien mukaista kuntoutusrahaa (Huom. HE 124/2024 vp on annettu eduskunnalle syksyllä 2024, sen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2025. Tätä lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että kaikkiin koulutuksiin (ei vain samaan koulutukseen) saatu kuntoutusetuus on estävä etuus).
- saa täyttä ansionmenetykskorvausta liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) nojalla taikka työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015), maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015), sotilasvammalain (404/1948) tai sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annetun lain (1521/2016) kuntoutusta koskevien säännösten perusteella
- suorittaa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelusta taikka ulkomaisen lainsäädännön mukaista vastaavaa palvelusta. – Jos palvelusta suoritettava jää henkilökohtaiselle syylomalle, jona aikana palvelusvuorokaudet eivät kulu eikä hän saa päivärahaa, henkilö on oikeutettu opintotuen saamiseen kyseisenä aikana
- suorittaa vapausrangaistusta ja opiskelee rangaistuslaitoksessa.
- saa 2–12, 16 tai 17 kohdissa mainittuja etuuksia vastaavaa etuutta ulkomailta.
- saa sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa
- saa takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) mukaista takuueläkettä.

Opintotuen saajan muut etuudet

Esimerkiksi lokakuussa 2024 opintotuen saajille maksettiin muita etuuksia euromääräisesti yhtä paljon kuin opintotukea seuraavasti:

- Asumistuki (40,4 milj.) - ruokakuntakohtainen etuus
- Perhe-etuudet (6,3 milj. e)
- Kuntoutus ja Sv-päiväraha (2,4 milj. e)
- Koulumatkatuki (2,2 milj. e)
- Muut (4 milj. e).

Näistä asumistuki maksetaan ruokakunnalle. Perhe-etuuksista lapsilisät ovat perhekohtaisia. Muut etuudet ovat yksilöllisiä.

Opintotukea uudistettaessa on huomioitava se, että yleistä asumistukea tahdotaan uudistaa erityisesti pienituloisten ruokakuntien asumistukena. Muiden kuin lasta huoltavien opiskelijoiden siirtäminen yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisään yhteyteen mahdollistaakin päätoimisten opiskelijoiden toimeentulon tukemisen aiempaa yhtenäisemmin perustein. Asumislisään siirto ei vaikuta muiden etuuksien piirissä olevien kuten työttömyysturvalla tai kuntoutusetuuksilla opiskelevien toimeentuloon. Ansaintaperusteisten etuuksien tai kuntoutusetuuksien perusteet mahdollistavat opintotukea paremman rahamuotoisen tuen tason, koska niillä korvataan menetettyä tuloa. Opintotuen ohella työn tekeminen mahdollistetaan ja siten tarveharkintakin on lievempää verrattuna muihin etuuksiin.

Sosiaaliturvauudistukseen liittyen tavoitteena on eri etuuksien maksu- ja hakuaikojen ja käsitteistön yhtenäistäminen. Opintotuen erikoisuutena on muista perusturvaetuuksista poikkeava tulojen huomioimismalli (vuositulo, verotuksen tiedot) ja opintolainahyvitys, jossa käytetään päätösehdotusmenettelyä. Eräissä muissa etuuksissa on erikseen määritelty huomioon otettavat tulot ja nk. etuoikeutetut tulot, joita ei huomioida.

Toimeentulotuen uudistamisella ja opintotuen uudistamisella on yhteisiä tavoitteita. Opintotuen tulisi olla päätoimisen opiskelijan ensisijainen tukimuoto ja tasoltaan riittävä siten, että tarvetta toimeentulotukeen ei syntyisi. Opiskelijoilla tulisi kuitenkin olla oikeus toimeentulotukeen viimesijaisena tukena, kuten muillakin tuen tarpeessa olevilla, jotka eivät kykene itse toimeentuloaan hankkimaan. Myös opiskelijoiden toimeentulon hankkimisen kyky voi heiketä. Opiskelijan ensisijaisen tukijärjestelmän eli opintotuen ehdoissa on tämä jatkossakin otettava huomioon. Keskiössä ovat tällöin riittävän tuen tason ohella erilaiset joustot mm. tukiajoissa ja opintojen edistymisen ehdoissa.

Yleistuen, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen uudistukset

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan asumistuen kehittämistä, yleistukeen siirtymistä sekä toimeentulotuen uudistamista.

Yleistuki tarkoittaa työmarkkinatuen ja työttömyysturvan peruspäivärahan yhdistämistä. Opintotukea ei ole tarkoitus yhdistää yleistukeen. Yleistuen seuraavista vaiheista tai esimerkiksi suhteesta yleiseen asumistukeen ei vielä ole linjauksia tai valmistelua käynnissä.

Toimeentulotuen uudistuksessa tulee vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena sekä syrjäytymistä ehkäisevänä etuutena. Pohdittavaksi tulee mm. keinoja toimeentulotuen tosiasiallisen velvoittavuuden lisäämiseksi sekä nuorten asiakkuuksien lyhentämiseksi. Valmistelun yhteydessä on tunnistettu yhteys opiskelijoiden toimeentulotuen tarpeisiin ja opintotukeen. Opintotuen saajia on nykyisin eri syistä toimeentulotuen asiakkaina. Pohdittavaksi tulee se, voidaanko syihin vaikuttaa myös opintotuen puolella siten, että tarve toimeentulotukeen vähenisi. Ehdotuksilla tavoitellaan myös säästöjä toimeentulotuen menoihin.

Asumistukea uudistetaan pienituloisten asumisen tukena. Yleisen asumistuen määräytymisperusteisiin palautetaan varallisuusharkinta ja asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä tarkistetaan ja tiukennetaan eläkkeensaajan asumistuen omaisuuden ja tulojen vaikutusta Asumistuki pienenee noin 11 700 opiskelijaruokakunnalla. (HE 126/2024) (STM:n asiantuntijoiden kuuleminen 10/2024)

2.9.2 Nykytilan arviointi

Opintotuki ei ole opiskelijan ainoa toimeentuloa turvaava etuus. Nykyinen etuusjärjestelmä on syyperusteinen ja opintotuki on yhteen sovitettu Kelan muiden etuuksien kanssa. Uusia yhteensovitustarpeita voi kuitenkin tulla etuusjärjestelmässä tapahtuvien muutosten myötä. Opintotukea kehitetään päätoimisen opiskelijan ensisijaisena tukimuotona. Siten opintotuen määräytymisperusteet ja käsitteistö voivat jatkossakin olla erilaisia kuin ne ovat muissa etuuksissa.

3 Opintotuen kehittäminen nykyjärjestelmän pohjalta

3.1 Opintotuen tarkoitus

3.1.1 Opiskelijan toimeentulon tukeminen ja muut tavoitteet

Voimassa olevan opintotukilaissa ei varsinaisesti säädetä opintotuen tarkoituksesta. Opintotuen kokonaisuudistuksen yhteydessä opintotuen tarkoitusta voitaisiin kirkastaa.

Opintoraha ja opintolainan valtiontakaus ovat tarkoitettut elinkustannuksiin, asumislisä asumismenoihin, korkoavustus korkomenoihin, opintolainahyvitys lainamenoihin ja koulumatkatuki matkakustannuksiin ja ateriatuki ruokailumenoihin. Näistä korkoavustus ja opintolainahyvitys maksetaan yleensä vasta opintojen päätyttyä. Koulumatkatukea maksetaan matkakustannusten alentamiseksi pääasiassa joukkoliikenteen järjestäjille ja ateriatukea puolestaan ruokailukustannusten alentamiseksi opiskelijaravintoloille. Nykyinen järjestelmä siis ottaa huomioon opiskelijan olosuhteita ja erityistilanteita melko kattavasti ja syyperusteisesti. Onko opintotuen osasia liikaa? Onko järjestelmää mahdollista yksinkertaistaa ja selkeyttää?

Opintotuen pääasiallinen tarkoitus on päätoimisen opiskeluajan taloudellinen tukeminen. Millaisen opiskelijan toimeentuloa järjestelmän tulisi turvata ja miten? Ketkä ovat eniten tuen tarpeessa? Tulisiko opintotuen tarkoitus liittää myös ensisijaisesti keskeisiin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin ja jättää muut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet edistettäväksi muilla politiikkatoimilla?

Opintotuen tehtäväksi on asetettu päätoimisen opiskelun tukemisen ohella tavoiteajassa tutkinnon suorittamisen edistäminen. Tätä tarkoitusta varten säädetty tukiajat ja edistymisen seurannan periaatteet sekä otettu käyttöön opintolainahyvitys, joka voidaan myöntää opintolainaa käyttäneille ja määräajassa korkeakoulututkinnon suorittaneille. Onko opintolainahyvitys tehokas keino tutkinnon suorittamisen kannusteena? Vai onko muita parempia keinoja kannustaa tutkinnon suorittamiseen määräajassa? Vai voidaanko ajatella, että päätoimisen opiskelun mahdollistama opintotuki kannustaa jo sellaisenaan riittävästi?

Opintotuen yhteyteen on myös ehdotettu Norjan mallin mukaista alueellista opintolainahyvitystä. Sen tarkoituksena olisi edistää koulutetun työvoiman hakeutumista työskentelemään harvaan asutuille alueille. Opintotuen liittäminen aluepoliittisten tavoitteiden edistämiseen on ongelmallista ajatellen järjestelmän perustarkoitusta eli päätoimisen opiskeluajan toimeentulon turvaamista. Myös väestöpoliittisten tavoitteiden eli lapsen hankinnan edistämiseen opintotuki soveltuu huonosti samasta syystä. Rahallisten kannusteiden vaikuttavuuden selvittäminen ja oikeasuhteisuuden määritteleminen voi olla vaikeaa. Uudet kannusteet edellyttävät uutta, monimutkaista säätelyä, hallinnollista työtä sekä lisämäärärahoja. Kannusteiden kokeilemista voidaan kohdistaa vain rajatulle kohderyhmälle, mikä lisää lähtökohtaisesti eriarvoisuutta kannusteen ulkopuolelle jäävien ja kohderyhmän välillä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä onkin suhtauduttava erityisen kriittisesti sellaisten elementtien tai kokeilujen käyttöönottoon, jotka lisäävät pitkäaikaisesti eriarvoisuutta eri opiskelijaryhmien taikka eri aikoina opintonsa aloittavien välille.

Ensisijainen tarkoitus ja muut tarkoitukset

Opintotuki on päätoimisen opiskelijan ensisijainen tukimuoto, jonka tarkoituksena on opiskeluajan toimeentulon turvaaminen. Siten tuen kehittämisessä painopisteenä tulisi olla niiden elementtien vahvistaminen, jotka vaikuttavat opiskeluaikana kuten opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus.

Jos opintotuella halutaan lisäksi edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa, tulee ensisijaisten elementtien ehtojen myös tukea tätä tavoitetta. Lisäksi on arvioitava, tarvitaanko erityisiä kannusteita.

3.1.2 Lainapainotteinen, opintorahapainotteinen vai suoritusperusteinen?

Lainaosuuden kasvattamiseen liittyy ongelmia

Nykyinen opintotuki on lainapainotteinen. Lainamäärät ja tietynlaiset velkaongelmat ovat lisääntyneet lainapainotteisuuden myötä. Koska laina tulee jatkossakin olemaan olennainen osa opintotukea, tulisi opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta edelleen lisätä.

Korkea-asteella lainaa voidaan perustella koulutuksen investointiluonteella ja ammatillista koulutusta korkeammalla ansiotasolla opintojen jälkeen. Korkeakoulututkinnon suorittaminen ei kuitenkaan takaa välittömästi hyväpalkkaista työtä. Lainan käyttökelpoisuus ja turvallisuus ovat siten tärkeitä piirteitä myös korkea-asteella opiskelevien näkökulmasta.

Kokonaan lainaan perustuva tuki edellyttäisi todennäköisesti valtion lainaa. Valtion lainaan siirtyminen ei ole realistista. Se lisäisi valtion menoja ja riskejä tilanteessa, jossa valtiolla on jo merkittävä velkataakka.

Valtion lainajärjestelmä edellyttäisi merkittävää määrärahalisäystä käyttöönottoaiheessa. Jos opintolainaa myönnettäisiin esimerkiksi 850 euroa kuukaudessa noin 54 000 uudelle korkeakouluopiskelijalle, olisi lainapääomaa oltava vuosittain noin 415 milj. euroa. Maissa, joissa on käytössä valtion laina, merkittävä osa hallinnosta ja menoista kohdentuu lainanhoitoon ja velkaongelmia on paljon. Erityisenä ongelmana ovat esimerkiksi ulkomaille muuttaneiden opintovelallisten lainojen takaisinperintä. Työvoiman liikkuvuus lisääntyy ja siten myös opintovelallisten jäljittäminen voi vaikeutua.

Nykyisen pankkilainajärjestelmän etuna on, että se ei sido valtion pääomaa eikä edellytä erillistä keskitettyä lainahallintoa ja lainan myöntämisbyrokratiaa. Pankkilaina on markkinaehtoinen ja lainan viitekorko ja marginaali vaihtelevat pankkiryhmittäin. Opintovelallinen voi sopia pankin kanssa myös muista lainaehdoista varsin joustavasti, eikä esimerkiksi lainan takaisinmaksua ole sidottu kaavamaiseen malliin. Nämä seikat lisäävät lainanottajan valinnanvaraa. Lainaehtoihin voi liittyä myös asiakassuhteesta johtuvia yksilöllisiä etuja. On erittäin epätodennäköistä, että valtio voisi lainata rahaa opiskelijalle pankkeja halvemmalla ilman lisäkustannuksia. Valtio voisi tarjota vain yhdenlaista lainatuotetta, jonka ehdot ovat kaikille samat. Jos valtion lainajärjestelmällä tavoiteltaisiin pankkilainaa sosiaalisempaa luotonantoa, merkitsisi se valtiolle uusia hankalasti hoidettavia menoja. Menoja aiheutuisi esimerkiksi siitä, jos valtio ottaisi nykyistä enemmän vastuuta lainanottajan takaisinmaksuongelmista. Takausvastuunotot ovat jo nykyisin varsin merkittävä menoerä.

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuustavoite edellyttäisi lainapainotteisuuden poistamista. Erityisesti ammatillisten opintojen keskeyttäneiden velkaongelmat ovat lisääntyneet ja edellyttävät myös muita kuin opintotukeen ja opintolainaan liittyviä toimenpiteitä.

Korkeampi opintoraha

Opintorahan tason korottaminen lisäisi valtion menoja ja vähentäisi pidemmällä aikavälillä opintolainasta aiheutuvia menoja. Opintorahan osuuden lisääminen helpottaisi opiskelijan toimeentuloa siten, että se vähentäisi opiskelijan velkaantumista sekä työssäkäynnin tarvetta. Edellytykset merkittävään opintorahan tason korottamiseen ovat kuitenkin rajalliset, jos uudistamisen lähtökohtana on valtion talouden haasteellisen tilan vuoksi kustannusneutraalisuus.

Opiskelijatutkimuksen³³ mukaan opiskelijoiden kuukausittaisista menoista keskimäärin 250 euroa käytetään ruokaan. Summa on noin ¼ kaikista menoista. Nykyinen itsenäisesti asuvan opiskelijan opintoraha riittää juuri ja juuri kuukausittaisiin ruokamenoihin. Siten itsenäisesti asuvan opiskelijan on nykyisin katettava muut kuin ravintomenot muilla varoilla kuten opintolainalla tai työtuloilla.

Jos opintorahan osuutta tahdottaisiin nostaa, tulisi pystyä määrittelemään opintorahaa eniten tarvitsevat sekä se, mitä menoja sillä olisi tarkoitus kattaa. Esimerkiksi perustoimeentulotuessa nk. perusosalla katetaan ravintomenojen lisäksi vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot (esim. itsehoitolääkkeet), henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot, paikallisliikenteen käyttö, sanomalehden tilaus, puhelimen ja tietoliikenteen käyttö, harrastus- ja virkistystoiminta sekä muut vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Voidaankin ajatella, että opintorahan tason nostamisella voitaisiin edistää ainakin jossain määrin yllä mainittujen menojen taustalla olevia muita kuin ravintomenoista aiheutuvia perustarpeita.

Opintorahan taso vaihtelee opiskelijan asumismuodon, iän ja koulutusasteen mukaan. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevan alle 20-vuotiaan opiskelijan opintorahaan vaikuttaa vähentävästi vanhemman tulot. Siten opintorahalla on tulonjaollinen funktio. Se kohdentuu erityisesti pienituloisille perheille. Mitä menoja opintoraha tulisi kattaa nuorimpien opiskelijoiden kohdalla, jotka ovat lähtökohtaisesti vanhempiensa elatusvelvollisuuden piirissä ja jotka ovat eniten tuen tarpeessa? Tätä kysymystä tarkastellaan enemmän osissa, jossa käsitellään toisen asteen opintotuen perusteellisempaa kehittämistä.

Itsenäisesti asuvilla ja täysi-ikäisillä tai lasta huoltavien opiskelijoiden on luonnollisesti enemmän elinkustannuksista aiheutuvia menoja kuin vanhemman luona asuvilla opiskelijoilla. Näillä opiskelijaryhmillä on myös enemmän vastuuta

33 Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34

omasta toimeentulostaan. Järjestelmä ei saisi johtaa kuitenkaan kohtuuttomaan velkataakkaan tai työssäkäyntiin opintojen ohella. Opintovelan maksukykyisyys riippuu palkkatasosta ja työllistymisedellytyksistä. Jos opintotuen ehdoissa alettaisiin huomioida näitä tekijöitä enemmän, opintotuella olisi nykyistä voimakkaammin tulonjaollinen tehtävä.

Opintotuen tulisi turvata päätoimisen opiskelun ajan toimeentulo myös siten, ettei tarvetta toimeentulotukeen synny. Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnissa onkin kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat toimeentulotuen tarpeeseen. Tavoitteena tulisi olla toimeentulotuen tarpeen väheneminen.

Voitaisiinko opintotukea kehittää suoritusperusteisemmaksi?

Opintotuen myöntämisen edellytyksenä on opintojen edistyminen, joten opintotuki on jo nykyisin suoritusperusteinen etuus. Edistymisen seurannan tarkoituksena on ensisijaisesti saada opinnoissa hidastuneet haaviin. Järjestelmä hyväksyy opintojen hidastumisen ja kannustaa opiskelemaan, koska tukea ei laiteta noin vain poikki opintojen hidastuttua.

Muunlainen suoritusperusteisuus voisi tarkoittaa sitä, että edistymisedellytysten ja tarveharkinnan sijaan opintotukea maksettaisiin suoritettujen opinto-/osaamispisteiden perusteella. Opintotuen maksaminen suoritusten mukaan kuulostaa yksinkertaiselta, mutta ei välttämättä olisi sitä. Erityisesti nuorimmille opiskelijoille ja nk. osaopiskelukykyisille suorituksiin perustuva tuki olisi haasteellinen. Opinnot eivät etene suoraviivaisesti, joten vaihtelisiko tuen määräkin suoritusten mukaan? Suorituksiin perustuva järjestelmä lisäisi opiskelijoiden välistä eriarvoisuutta, koska opintojen kulussa ja opintojärjestelyissä on paljon opintoalakohtaisia ja oppilaitoksista johtuvia eroja. Toimeentulon turvaamiseen tarkoitettu tuki pitäisi olla käytettävissä toimeentulon turvaamiseen mahdollisimman yhdenvertaisin perustein.

Valmistumisen jälkeinen palkkio olisi yksinkertaisinta toteuttaa, mutta palkkio ei paranna opiskeluajan toimeentuloa. Stipendit ja palkkiot soveltuvat oppilaitosten myönnettäviksi ja niissä voi olla oppilaitosten omia painotuksia. Oppilaitosten myöntämien stipendien käyttöönottoa voi perustella sillä, että tutkintojen ”tuottaminen” on niiden tehtävä. Tutkinnon suorittaneiden määrä vaikuttaa sekä ammatillisten oppilaitosten että korkeakoulujen rahoitukseen.

Ei yksin opintotuki

Opiskelijatutkimuksen³⁴ mukaan sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa noin neljäsosa perustutkinto-opiskelijoista koki erilaiset ongelmat opetusjärjestelyissä opintoja hidastaneeksi tekijäksi. Opetusjärjestelyillä viitataan esimerkiksi kurssien aikataulutukseen, opiskelutilojen riittämättömyyteen tai läsnäolopakeroon. Sen sijaan opintohallinnon ongelmia koettiin verraten harvoin (noin 10 prosentilla opiskelijoista). Näillä viitataan esimerkiksi kurssiarvosanojen viivästymiseen ja opintojen hyväksilukuun tai kurssi-ilmoittautumiseen liittyviin ongelmiin.

Toimeentuloon liittyvät ongelmat ovat ammattikorkeakoulujen perustutkinto-opiskelijoilla selvästi yleisimpiä, kun taas terveydentilaan liittyvät ongelmat ovat yleisimpiä yliopisto-opiskelijoilla (joskaan ero ei ole kovin suuri). Lastenhoitoon liittyvät hidastustekijät ilmenevät käytännössä vain perheellisten opiskelijoiden keskuudessa, ja heitä on tutkintotyyppin mukaan tarkasteltuna eniten juuri AMK-monimuoto- ja YAMK-tutkinto-opiskelijoissa.

3.2 Kaikkia koulutusasteita koskevat kehittämistarpeet

Tässä luvussa esitetyt laskelmat ovat suuntaa antavia.

3.2.1 Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta välttämättömin muutoksin

3.2.1.1 Opintorahan ja asumislisän indeksisidonnaisuus

Opintorahoihin on tehty vuosien varrella joitakin tasokorotuksia ja lisäksi on otettu käyttöön opintorahan huoltajakorotus ja oppimateriaalilisä. Indeksitarkistuksia opintorahan määriin on tehty valtiontaloudellisten edellytysten puitteissa.

Kun opintotuki tai jokin sen osa sidottaisiin indeksiin, niin se säilyttäisi reaaliarvonsa ja varmistaisi osaltaan opiskelijan elintason säilymisen samalla tasolla. Ilman indeksisidonnaisuutta tuen ostovoima heikkenee eikä sen määrä vastaa enää lainsäädäntöhetkellä tarkoitettua tasoa. Elinkustannusten kehityksen huomioon ottaminen parantaisi osaltaan tukea saavien opiskelijoiden mahdollisuuksia keskittyä opiskeluun opintotuen turvin. Indeksisidonnaisuus ei kuitenkaan ota huomioon elintason yleistä nousua.

34 Opiskelijatutkimus 2022

Asumislisän euromääriä ei ole sidottu indeksiin, eikä uuteen asumislisämalliin sisälly indeksisidonnaisuutta valtiontaloudellisista syistä. Jos asumislisän euromäärät sidottaisiin indeksiin, niin järjestelmä varmistaisivat opiskelijan vuokran maksukyvyyn säilymisen nykyisellä tasolla. Selkeintä olisi, että asumislisä olisi sidottu samaan indeksiin kuin opintoraha. Suurin osa perusturvaetuksista on sidottu kansaneläkeindeksiin, joten se olisi luontevin indeksi myös opintotuessa.

Indeksisidonnaisuus lisäisi opintoraha menoja 11 milj. euroa vuodessa ja asumislisämenoja noin 7 milj. euro vuodessa inflaation ollessa noin kaksi prosenttia.

3.2.1.2 Korkoavustuksen kehittäminen

Korkoavustus voi oikea-aikaisesti myönnettynä vähentää valtion takauksen perusteella maksettavaksi tulevien lainojen määrää. Takausvastuumenojen kasvu antaa viitteitä siitä, että korkoavustusta ei haeta aina, vaikka sen saamiseen olisi edellytyksiä.

Onkin todennäköistä, että valtaosa opintovelallisista, joiden laina maksetaan nykyisin pankeille takausvastuun perusteella, olisi oikeutettu korkoavustukseen. Korkoavustus on siis alikäytetty. Korkoavustus pitäisi saada paremmin toimivaksi, sillä nykymenettelyllä pankki voi ehtiä irtisanomaan opintolainan ennen kuin korkoavustus pystytään maksamaan pankille tai asiakkaalle. Korkoavustuksen kattavuutta voitaisiin parantaa tulorajoja korottamalla ja mahdollistamalla avustuksen maksaminen pankille joko kuukausittain tai puolivuositain.

Tulorajojen korottaminen 500 eurolla lisäisi korkoavustuksen saajamäärää arviolta 4 000. Muutoksesta aiheutuisi siten korkoavustusmenoja menoja 1,2 milj. e. Jos esimerkiksi puolet näiden korkoavustuksen saajien lainoista olisi muutoin maksettu kokonaan pankille, niin menot olisivat niistä noin 22 milj. euroa (2 000 x 11 000 euroa).

Korkokatosta

Korkokatto tarkoittaa erikseen sovittavaa ylärajaa, johon lainan vaihtuvakorkoinen korko voi enintään nousta. Tarkoitus on varmistaa, että lainan korkokulut eivät nouse liikaa, vaikka viitekorko nousisikin. Korkokaton hinta määrittyy sopimushetken korkotason perusteella ja sille sovitaan voimassaoloaika. Korkokaton voi markkinoilla olevissa lainoissa maksaa joko osana lainan maksuerää tai kertamaksuna. Korkokattomaksun suuruuteen vaikuttaa tilanne korkomarkkinoilla, korkokaton taso sekä korkokaton voimassaoloaika. Korkojen noustessa nousee myös uusien korkokattojen hinta.

Korkokaton käyttöönottoa ei ole aiemmin selvitetty, mutta siihen liittyvää tarkastelua sisältyy opintotuen selvitysmiehenä toimineen Roope Uusitalon raporttiin (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7 [linkki](#)). Raportissa todetaan, että 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 ylittävstä osasta. Uusitalon mukaan helpommin tällainen järjestely olisi toteutettavissa säätämällä opintolainoihin opiskelijan maksamaa osaa korosta koskeva kiinteä korkokatto ja maksamalla sen kustannukset suoraan pankeille.

Tällainen korkotuki osana opintolainan ehtoja voisi lisätä valtion menoja merkittävästi ja kohdentuisi myös velallisille, jotka sitä eivät tarvitse. Korkotuen tai korkokattomaksun maksaminen pankille valtion varoista saattaisi myös olla EU:n valtiontukisääntelyn vastaista. Pankkisektorin mukaan korkosuojaus olisi haastavaa toteuttaa ja hinnoitella, sillä opintolainoissa lopullista lainamäärää tai laina-ajan pituutta ei ole tiedossa lainan nostohetkellä. Korkosuojauksen hinta riippuisi myös vahvasti vallitsevasta korkotilanteesta ja olisi kallis opintolainan suhteellisen pieneen kokoon nähden.

3.2.1.3 Opintolainatietoisuus ja pankkien käytännöt lainan myöntämisessä

Pankki tutkii opintolainan hakijan luottokelpoisuuden. Pankit voisivat lainaa myöntäessään ottaa huomioon maksuhäiriöt. Osa pankeista tarkistaa jo nyt maksuhäiriöt. Osa pankeista seuraa myös 1.4.2024 käyttöön otettua positiivista luottorekisteriä, joissa näkyy maksuviiveet ja luottojen eräännyttämiset. Nämä menettelyt kannustavat opiskelijaa hoitamaan maksuhäiriön aiheuttaneen tai muun erääntyneen velan, koska maksuhäiriön tai positiivisen luottorekisterimerkinnän poistuttua opiskelijan luottokelpoisuus paranisi.

Maksuhäiriömerkinnän tutkinta poistui lainatakauksen ehdoista 2017. Muutos tehtiin toimeenpanoa helpottamaan, lainan hyödynnettävyyden lisäämiseksi sekä toimeentulotuen käytön vähentämiseksi. Oli myös viitteitä siitä, että hankittiin maksuhäiriömerkintä, jotta ei olisi tarvinnut ottaa lainaa. Opiskelija, joka ei saa pankista lainaa, voi saada toimeentulotukea.

Opintolainaa hakeva nuori opiskelija ei ole tietoinen lainaa liittyvistä velvoitteista. Opintolainan saamiseksi voitaisiin edellyttää, että opiskelija osoittaa tietävänsä keskeiset lainan ehdot ja velvoitteet.

Jos opintolainan maksussa ilmenee haasteita, niin pankeissa voidaan:

- Antaa neuvontaa (ohjata asiakkaan pitkäjänteistä talouden suunnittelua, kannustaa säästämiseen).
- Seurata maksuviiveitä ja ottaa yhteyttä asiakkaisiin.
- Olla joustavia opintolainan takaisinmaksun muutostilanteissa: lyhennysvapaa, lainan maksujen muuttaminen kuukausittaiseksi (6 kk sijaan), maksuohjelman muuttaminen asiakkaalle sopivaksi.
- Ohjataan asiakasta tarkistamaan mahdollisuus saada korkoavustusta Kelasta.
- Ohjataan asiakas velkaneuvontaan, jos hänellä on pysyviä maksuvaikeuksia.

Nykyisin jos lainansaaja on laiminlyönyt koron tai lyhennysmaksun suorittamisen ja jos eräpäivästä on kulunut vähintään kolme kuukautta, luottolaitoksella on oikeus vaatia laina heti kokonaisuudessaan takaisin maksettavaksi. Laiminlyönnistä on kuitenkin ilmoitettava vähintään kuukautta aikaisemmin Kansaneläkelaitokselle. Jos asiakkaan kanssa on tehty sopimukset suoraveloituksista, asiakkaat saavat tiedon koron maksun alkamisesta vain muutama viikko aiemmin verkkopankista, jos osaavat käydä sieltä asiaa katsomassa. Jos asiakas ei ole osannut varautua tähän (korot useimmiten useita satasia), alkaa maksuvaikeudet heti ensimmäisestä maksusta. Tilannetta pahentaa se, että korkoja ei voi maksaa erissä. Tulisiko lailla asettaa pankeille ilmoitusvelvollisuus koron maksun alkamisesta?

Takausvastuun kasvu antaa viitteitä siitä, että velalliset eivät aina ole hakeneet korkoavustusta. Voitaisiko pankilta edellyttää ennen lainan irtisanomista sitä, että velallinen on selvittänyt oikeutensa korkoavustukseen?

Voisiko olla jokin euromääräinen raja siihen, minkä suuruisia opintolainoja pankit voivat vaatia Kelaa maksamaan takaajana? Välillä maksuvaatimuksia esitetään Kelalle vain muutamien eurojen rästien takia. Tämä voi olla asiakkaalle kohtuutonta. Määrälliset rajoitteet istuvat huonosti lakiin, mutta laissa voisi olla esimerkiksi maininta siitä, ettei pankki voi irtisanoa opintolainaa, jos se olisi ilmeisen kohtuutonta maksulaiminlyönnin vähäisyyden perusteella.

Opintovelallisen lainan laiminlyönti käynnistäisi lainan takaisinmaksusuunnitelman tarkistamisen, jos velallinen esittää hyväksyttäviä syitä sille, että hänen maksukykynsä on heikentynyt. Hyväksyttäviä syitä voisivat olla muuttunut perhetilanne kuten ero puolisoista, lapsen syntymä tai vakava terveyden heikkeneminen ja työkyvyttömyys taikka pitkittynyt työttömyys.

Muita toimenpiteitä

- Velkaongelmista kertovaa infoa tulisi olla tarjolla entistä enemmän.
- Nuorten talousosaamista tulisi lisätä
- Opintoihin lisää kursseja taloudesta, koulussa tulisi kertoa opintolainasta ja tehdä enemmän oppilaitosyhteistyötä
- Tietoa opintolainan takaisinmaksusta
- Kaikki somekanavat käyttöön, nostot verkkosivuille (Kela ja pankit), asiakkaille lähetettävät kirjeet ja tekstiviestit, soitto asiakkaille.

3.2.1.4 Takaussaatavien kehittämistarpeet

Kelan perintäkeskus on havainnut takaussaatavien perinnässä seuraavia mahdollisia kehityskohteita:

Takaussaataville tulisi säätää lopullinen vanhentumisaika. Ulosottokaaren mukainen vanhentumisaika olisi 15 vuotta.

Koko velan maksuvapautuksissa (työkyvyttömät ja määräaikaisesti työkyvyttömät) tulisi harkita tuloarvojen poistoa. Nykyisin sovellettavat korkoavustuksen tuloarajat ovat matalat. Työkyvyttömien kohdalla koulutuksen mahdollistama työllistyminen ei ole toteutunut ja lainan takaisinmaksukyky on siten heikentynyt.

Jos tulojen tarkastelusta koko velan maksuvapautustilanteissa luovuttaisiin, voitaisiin harkita samalla sitä, voisiko pankki esittää Kelalle maksuvaatimuksen pysyvän työkyvyttömyyden perusteella. Lainansaajan oikeus koko velan maksuvapautukseen voi tulla esille silloin, kun laina on vielä pankilla. Jotta kyseiset lainansaajat voisivat saada maksuvapautuksen, tulee lainan irtisanomisen edellytysten täyttyä. Heidän tulee siis laiminlyödä maksunsa, jotta pankki irtisanoo lainan. Lainansaajat eivät välttämättä ole tietoisia siitä, että opintolainasta on mahdollista saada maksuvapautus velan siirryttyä Kelalle. Toisaalta lainansaajat voivat olla tietoisia tästä mahdollisuudesta, mutta eivät halua laiminlyödä velkaansa pankille pankkisuhteen kärsimisen vuoksi. On siis mahdollista, että osa työkyvyttömistä lainansaajista maksavat opintolainansa normaalisti pankille nykyisen menettelyn vuoksi.

Kuolintapausten maksumuistutusmenettelyä voitaisiin muuttaa. Tulisiko pankin asiakkaan kuollessa esittää maksuvaatimus Kelaan vai onko vaatimuksen esittäminen valinnaista? Nykyiset käytännöt vaihtelevat, koska säätely mahdollistaa sen. Selkeintä olisi, että maksuvaatimus tulisi esittää aina Kelalle.

Takausvastuuvelan takaisinmaksun käytännöt perustuvat Kelan etuusohjeeseen. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä voitaisiin arvioida, mistä menettelyistä olisi perusteltua säätää lain tasolla läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja takausvastuuvelallisen oikeuksien turvaamiseksi.

3.2.1.5 Opiskelijan omat tulorajat

Opiskelijan omien tulorajojen tarkoituksena on kohdentaa tukea sitä eniten tarvitseville. Tulorajojen korottamista voidaan pitää tarpeettomana, koska nykyiset tulorajat eivät rajoita työssäkäyntiä.

Tulorajojen alentaminen puolestaan kiristäisi tarveharkintaa heikentäen työnteon kannusteita osalla opiskelijoista. Opiskelijoiden tarve täydentää toimeentuloaan työtuloilla on ollut kasvussa. Tarve työtuloihin kasvaa edelleen esimerkiksi asumislisään siirtymisen seurauksena, koska kesäaikana asumislisän saaminen on mahdollista vain kesäaikana opiskeleville.

Tulorajojen alentamisella voidaan kohdentaa opintotukea sitä eniten tarvitseville. Haasteeksi muodostuu kuitenkin se, että tulorajoja tulisi esimerkiksi opintorahojen nostamiseksi alentaa todella merkittävästi. Opintorahan korottaminen 100 eurolla itsenäisesti asuville täysi-ikäisille maksaisi noin 180 milj. euroa, mikä on lähes puolet kaikista opintorahamenoista (520 milj. e). Tällöin opintotuen kattavuus vähenisi ja tuen käyttöaste laskisi. Lisäksi opintotuen ohjausvaikutus samalla heikkenisi.

Opiskelijan omia tulorajoja koskevia käsitteitä tulisi kuitenkin uudistaa ja luopua vapaan tulon käsitteestä ja korvata se vuositulokäsitteellä. Nykyisin opintotuen tulovalvonta alkaa lukukauden alusta. Opintotuen ensimmäinen kuukausi opintojen aloituskuukaudeksi tulovalvonnassa voisi edistää palkkatuloilta opintotuelle siirtymistä, koska edeltävien kuukausien tulot jäisivät tulovalvonnan ulkopuolelle. Tästä aiheutuisi menolisäystä, koska opintotukea tulisi maksettavaksi sellaisillekin opiskelijoille, jotka eivät ole siihen oikeutettuja nykyisen vuositulomallin puitteissa.

Tulovalvonnassa voitaisiin periä tukikuukaudet alkaen tukivuoden alusta lukien. Nykyisin perintä tapahtuu alkaen vuoden lopusta. Takaisinperintäjärjestyksen muutos tarkoittaisi sitä, että pääsääntöisesti perittäisiin ensin pienempiä opintorahoja. Muutoksen toteuttamisedellytyksiä voidaan arvioida viimeistään asumislisäsiirron menotason vakiinnuttua.

Nykyisin takaisinperintä ei palauta tukikuukautta uudelleen käytettäväksi, ellei takaisinperintä aiheudu virheellisestä maksatuksesta tai 6 §:ssä tarkoitetun etuuden takautuvasta maksatuksesta. Menettelyn syynä on ohjata opiskelijaa mieluummin palauttamaan liikaa saamansa tuki takaisin määräajassa. Jos menettelystä luovutaan, niin ohjausvaikutus poistuu ja tulorajojen merkitys hämärtyisi.

3.2.1.6 Muut järjestelmää selkeyttävät muutostarpeet

Muiden kuin Suomen kansalaisten opintotukioikeus (oleskeluluvan perusteet, kansalaisuuden merkitys)

- Opintotuen piirissä on enenevässä määrin muita kuin Suomen kansalaisia. Opintotukioikeutta koskevan säätelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä

Ulkomailla opiskelun ehdot ja ulkomaisessa oppilaitoksessa opiskelevan opiskelijan opintotukioikeus (mitä opintoja tuetaan ja miten ja mitä opintoja ei tueta)

Yhteensovitusarpeita muiden Kelan etuuksien kanssa

- Esim. takautuvan hakuajan mahdollisuus, suhde päivärahaetuuksiin (18 päivän sääntö)

3.2.2 Vaikutusarviot kootusti

Taulukko 17. Kaikkia koulutusasteita koskevan opintotuen välttämätön kehittäminen

Kehittämis ehdotus	Vaikutukset: opiskelijan toimeentulo, koulutuspoliittiset tavoitteet, toimeenpano	Kohderyhmän koko	Vaikutus opintotukimenoihin
Indeksisidonnaisuus	Turvaa opintotuen ostovoimaa. Edistää päätoimisen opiskelun taloudellisia edellytyksiä.	Opintorahan saajat: 315 000 Asumislisän saajat: 224 000 Vanhempien tulojen vaikutuksen piirissä: 52 500	Esimerkiksi 2 %:n indeksitarkistus lisää opintotukimenoja n. 18 milj. e vuodessa
Korkoavustuksen kehittäminen	Turvaa opintovelallisen taloutta. Edistää opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona.	Esimerkiksi tuloajan korotus 500 e/kk voi lisätä saajamäärää 4 000.	Lisää korkoavustusmenoja 1,2 milj. e ja ehkäisee takausvastuumenojen kasvua.
Lainanmyöntökäytäntöjen kehittäminen	Turvaa opintovelallisen taloutta. Edistää opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona	Opintolainan valtiontakauksen saajat, n. 269 000 opiskelijaa.	Voi lisätä korkoavustusmenoja, sekä vähentää takausvastuumenoja.
Takausvastuuvelan hoitamisen kehittäminen	Edistää opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona, huomioi investointiriskiä. Selkeyttää toimeenpanoa.	Takausvastuuvelallisia on n. 27 000. Työkyvyttömiä velallisia on vuosittain joitakin kymmeniä.	Vähäisiä menolisäyksiä.
Opintotuen käsitteistön selkeyttäminen	Lisää järjestelmän ymmärrettävyyttä, helpottaa toimeenpanoa.	Koskee opintotuen saajia.	Voi olla vähäisiä vaikutuksia menoihin.

3.2.3 Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta perusteellisesti

3.2.3.1 Opintorahataulukon selkeyttäminen ja opintorahan tason korottaminen

Opintorahan määriä on runsaasti, mikä monimutkaistaa järjestelmää. Opintorahataulukkoa voitaisiinkin yksinkertaistaa. Samalla voitaisiin arvioida opintorahan tasokorotuksen mahdollisuutta sekä määritellä uudella tavalla opintotukeen oikeuttavat opinnot.

Opintorahan tasokorotus voitaisiin kohdentaa sitä eniten tarvitseville, jolloin keskeisimmät kohderyhmät olisivat alaikäisten lasten huoltajat, täysi-ikäiset itsenäisesti asuvat opiskelijat sekä pienituloisten perheiden opiskelijat. Itsenäisesti asuvien kohdalla opintorahan tason korottamista voi perustella muun muassa velkaantumisen vähentämisellä ja asumisliisään siirtymisestä aiheutuvalla tuen tason laskemisella. Toisella asteella opiskelevien pienituloisten perheiden opiskelijoiden kohdalla opintoraha toimisi edelleen koulutuksen maksuttomuutta täydentävänä tukena. Opintorahan myöntämisessä käytettävää vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa voitaisiin kohdentaa huomioimalla koulutuksen maksuttomuus. Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan ulottaminen asumisliisään määrään ei sen sijaan ole perusteltua, vaan selkeämpää on pitää asumisliisä nk. yksilöllisenä tukena. Rajausta puoltaa sekin, että asumisliisä korvaa vain osan asumiskustannuksista.

3.2.3.2 Opintotuki toisella asteella

Pienituloisista perheistä tulevien opiskelijoiden edellytyksiä opiskeluun turvaa toisen asteen opintojen maksuttomuus. Maksuttomuus kattaa oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Maksuttomia eivät kuitenkaan ole erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat opiskelijan henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitetut soittimet, urheiluvälineet tai muut vastaavat välineet ja tarvikkeet, joita opiskelija voi käyttää myös muutoin kuin opetuksen yhteydessä. Koulumatkojen kustannukset ovat puolestaan maksuttomia vain, jos koulumatka on pitkä.

Oppivelvollisen huoltajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollinen suorittaa oppivelvollisuuden. Siten voidaan ajatella, että huoltajilla eli yleensä opiskelijan vanhemmilla on myös vastuuta opiskeluedellytysten taloudellisesta turvaamisesta siltä osin, kun ne eivät tule katetuksi maksuttomina tai opintotuella. Oppivelvollisuuden suorittaminen perusopetuksen suorittamisen jälkeen on maksutonta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää

20 vuotta. Opintotueessa vanhempien tulot voivat vaikuttaa vähentävästi vanhempiensa luona asuvilla alle 20-vuotiailla. Itsenäisesti asuvilla vanhemman tulot puolestaan vaikuttavat vähentävästi 18-ikävuoteen saakka.

Vanhempien tulot voitaisiin jatkossa ottaa huomioon opintotueessa siihen saakka, kun oppivelvollisuus on suoritettu. Tällöin vanhempien tuloihin perustuvat tarveharkintaperusteet olisivat oppivelvollisuusopintojen alusta opintojen päättymiseen saakka samat. Tarkoitus olisi, että opintotuki kohdentuisi edelleen taloudellisen tarveharkinnan perustella erityisesti pienituloisista perheistä tuleville opiskelijoille. Tämä vaihtoehto edellyttää vielä jatkovalmistelua: mitkä olisivat opintorahan määrät ja vanhempien tulorajat.

Vanhemman luona asuvien opiskelijoiden kohdalla voitaisiin edellyttää opintotukea myönnettäessä vanhempien tulojen huomioonottamista jatkossakin enemmän kuin itsenäisesti asuvien opiskelijoiden kohdalla. Vanhempiensa luona asuvat opiskelijat voivat hyötyä asunnon lisäksi vanhempiensa taloudellisesta tuesta.

Toisella asteella opintotukeen oikeuttavat opinnot voitaisiin määritellä ottamalla huomioon tavoitteet oppivelvollisuuden suorittamiseksi. Alle 20-vuotias saisi opintotukea suorittaessaan oppivelvollisuutta maksuttomassa koulutuksessa. Oppivelvollisuuden suorittamisen jälkeen opintotukea voisi saada muihin toisen asteen opintoihin enintään 50 kuukautta.

3.2.3.3 Opintotuki korkea-asteella

Korkea-asteella itsenäisesti asuvien opintorahaan eivät vanhempien tulot vaikuttaisi vähentävästi. Vanhempien luona asuvien alle 20-vuotiaiden opintorahaan ne voisivat edelleen vaikuttaa joko nykyisellä tavalla eli korottavasti vanhempien pienten tulojen perusteella tai samalla tavalla kuin jatkossa toisella asteella. Voidaan ajatella, että nykyinen periaate on perustellumpi korkeakoulutukseen kannustamisen näkökulmasta. Ennen korkeakouluopintoja vanhempien tulot ovat saattaneet estää kokonaan tuen saamisen. Korkea-asteen osalta valittavalla mallilla ei ole yhtä suuria valtiontaloudellisia vaikutuksia kuin on toisen asteen opintojen kohdalla, koska vanhempien luona asuvia alle 20-vuotiaita on hyvin vähän.

Entä tulisiko tukeen oikeuttavat opinnot määritellä uudella tavalla korkea-asteella? Käytännössä nykyinen tukiaika on niukka tieteellisiin jatkoopintoihin tai täydennyskoulutukseen. Tukea voisi hyödyntää työuran aikana tapahtuvaan opiskeluun paremmin, jos opintotukikuukausien määrää lisättäisiin esimerkiksi 10 tukikuukaudella, jolloin enimmäisaika olisi 64 tukikuukautta.

Seuraavissa taulukoissa 18 ja 19 on havainnollistettu nykyisen järjestelmän yksinkertaistamista ja sitä kuinka vanhempien tulojen huomioonottaminen voisi muuttua ja miten opintorahan tason korotus voitaisiin toteuttaa. Taulukossa on käytetty esimerkinomaisesti 50 euron tasokorotusta itsenäisesti asuvilla. Vanhempiansa luona asuvilla opintorahan määrä yhtenäistyisi. Oppivelvollisilla opintorahan määrää voitaisiin korottaa tai pienentää vanhempien tulojen perusteella.

Taulukko 18. Opintotuki perusasteen jälkeen toisella asteella

Opintoraha nykyisin			Vaihtoehto			Muutos
Opiskelija	e/kk	Vaikuttavatko vanhemman tulot	Opiskelija	e/kk	Vaikuttavatko vanhemman tulot?	Opintorahan taso ja kohdentuminen
Alaikäisen lapsen huoltaja	421,01	eivät vaikuta	Alaikäisen lapsen huoltaja	470	eivät vaikuta	opintoraha nousee
Avioliitossa	279,38	eivät vaikuta	Itsenäisesti asuvan oppivelvollisuutta suorittavan opiskelijan opintoraha maksuttomassa koulutuksessa, ikäraja tällöin yleensä 20 v	230+ vähävaraisuuskorotus 100 (330 e/kk max)	vaikuttavat	opintoraha nousee vanhempien tulot vaikuttavat korottavasti pienituloisilla maksuttoman koulutuksen aikana
Itsenäisesti asuva 18 vuotta täyttänyt tai naimisissa	279,38	eivät vaikuta				
Itsenäisesti asuva 17-vuotias tai nuorempi	113,57	voivat suurentaa: 113,57–279,38 e/kk*	Vanhempansa luona asuvan oppivelvollisuutta suorittavan opiskelijan opintoraha maksuttomassa koulutuksessa, ikäraja tällöin yleensä 20 v	105 e/kk+ vähävaraisuuskorotus 100 e/kk 105–205 tai 0–205	vaikuttavat	opintoraha nousee pienituloisimmista perheistä tulevilla vanhempien tulot vaikuttavat korottavasti tai vähentävästi
Vanhempiensa luona asuva 20 vuotta täyttänyt	90,85	voivat suurentaa: 90,85–204,42 e/kk				
Vanhempiensa luona asuva 19-vuotias tai nuorempi	43,15	voivat pienentää tai suurentaa: 0–161,26 e/kk e/kk*	Opintoraha muihin kuin oppivelvollisuusopintoihin, kun opiskelija on 18-vuotias ja asuu itsenäisesti tai on avioliitossa	330 enintään 50 kk	eivät vaikuta	opintoraha nousee, vanhempien tulot eivät vaikuta kuten ei nykyisinkään
Opintolainan valtiontakaus täysi-ikäisillä	850	eivät vaikuta	Opintolainan valtiontakauksen saa alaikäisen lapsen huoltaja tai täysi-ikäinen	850	eivät vaikuta	ei muutosta
Opintolainan valtiontakaus alle 18 v	400	vaikuttavat	Opintolainan valtiontakauksen saa itsenäisesti asuva alle 18-vuotias	400	vaikuttavat	opintolainan valtiontakaus vain itsenäisesti asuvalle alaikäiselle

* sisältää oppimateriaalisien muussa kuin maksuttomassa koulutuksessa (52,24 e/kk) pienituloisen perheen opiskelijalle

Taulukko 19. Opintotuki korkea-asteella

Opintoraha nykyisin			Vaihtoehto			Muutos
Opiskelija	e/kk	Vaikuttavatko vanhemman tulot	Opiskelija	e/kk	Vaikuttavatko vanhemman tulot	Vaikuttavatko vanhemman tulot?
Alaikäisen lapsen huoltaja	421,01	eivät vaikuta	Alaikäisen lapsen huoltaja	470	eivät vaikuta	opintoraha nousee
Avoliitossa	279,38	eivät vaikuta	Itsenäisesti asuva	330	eivät vaikuta	opintoraha nousee
Itsenäisesti asuva 18 vuotta täyttänyt tai naimisissa	279,38	eivät vaikuta				
Itsenäisesti asuva 17-vuotias tai nuorempi	113,57	voivat suurentaa: 113,57–227,14 e/kk				
Vanhempansa luona asuva 20 vuotta täyttänyt	90,85	voivat suurentaa: 90,85–204,42 e/kk	Vanhemman luona asuvat	105+ 100	vaikuttavat	opintoraha nousee
Vanhempansa luona asuva 19-vuotias tai nuorempi	43,15	voivat suurentaa: 43,15–109,02 e/kk				
Opintoraha jatko- ja täydennyskoulutuksessa	279,38	eivät vaikuta	Opintorahaa tai/ja asumislisää jatko- ja täydennyskoulutukseen max 10 kk (tukiaika 64 kk)	330	eivät vaikuta	opintoraha nousee
Opintolainan valtiontakaus täysi-ikäisillä	850	eivät vaikuta	Opintolainan valtiontakauksen saa alaikäisen lapsen huoltaja, täysi-ikäinen tai itsenäisesti asuva alaikäinen	850	eivät vaikuta	eivät vaikuta

3.2.3.4 Vanhempien tulojen huomioonottamisen vaihtoehtoista

Korotusmalli

Opintorahaa korotettaisiin vanhempien pienten tulojen perusteella. Tällöin opiskelija saisi tietyn opintorahan ilman tarveharkintaa. Tämä malli on käytössä nykyisin myönnettäessä opintorahaa vanhemman luona asuvalle 20-vuotialle tai vanhemmalle opiskelijalle tai itsenäisesti asuvalle alaikäiselle opiskelijalle.

Vanhemman tulojen huomioonottamista voitaisiin muuttaa siten, että opintorahaa voitaisiin korottaa vanhempien pientuloisuuden perusteella maksuttomassa koulutuksessa opiskelun päättymiseen saakka. Käytännössä tarveharkinta laajenisi itsenäisesti asuvien osalta pääsääntöisesti opiskelijan 20-ikävuoteen (18–19 vuotiaisiin), kun ikäraja on nykyisin 18-vuotta.

Vähennysmalli

Toinen vaihtoehto on, että opintorahan määrää voitaisiin vähentää vanhempien tulojen perusteella. Tällöin opiskelija ei saisi opintorahaa lainkaan tai opiskelija saisi nk. vanhempien tulojen perusteella leikattua opintorahaa. Tämä malli on käytössä nykyisin myönnettäessä opintorahaa muussa kuin korkeakoulussa opiskelevalle alle 20-vuotialle vanhemman luona asuvalle opiskelijalle.

Vanhemman tulojen huomioonottamista voitaisiin muuttaa siten, että opintorahaa voitaisiin pienentää vanhempien tulojen perusteella sekä itsenäisesti asuvilla opiskelijoilla, että vanhempiensa luona asuvilla opiskelijoilla maksuttomassa koulutuksessa opiskelun päättymiseen saakka. Käytännössä vanhemman luona asuvien kohdalla nykyisin sovellettava tarveharkinta laajenisi koskemaan myös itsenäisesti asuvia 18–19-vuotiaita maksuttoman koulutuksen opiskelijoita.

Malli monimutkaistuisi, jos vanhempien tulorajoissa huomioitaisiin huollettavien alaikäisten lasten määrä. Lasten määrää huomioidaan nykyisin vanhemmille maksettavan tarveharkinnattoman lapsilisän määrässä.

Vaihtoehtojen vertailua:

- korotusmalli takaisi opiskelijalle eräänlaisen minimi-tuen ja opintorahaa saisivat myös muut kuin pienituloisten perheiden opiskelijat
- vähennysmalli korostaisi vanhemman elatusvelvollisuutta enemmän kuin korotusmalli, ja opintorahaa saisivat täysimääräisenä pienituloisimpien perheiden opiskelijat

3.2.3.5 Vaihtoehtoja vanhempien tulorajoille ja kustannusarvioita

Korotusmallissa vaihtoehtoina ovat nykyiset tulorajat tai nykyiset tulorajat korotettuna. Vanhempien tulojen ollessa yli 50 000 euroa opiskelija saisi perusmäärän. Itsenäisesti asuvalla perusmäärä olisi 230 ja vanhemman luona asuvalla 100 e/kk. Vanhempien tulojen ollessa alle 50 000 opiskelija saisi korotettua opintorahaa. Itsenäisesti asuvalla enimmäismäärä olisi siten 330 e/kk (230+ 100) ja vanhemman luona asuvalla 200 e/kk (100+ 100). Korotus pienenesi 10 prosenttia jokaista tulorajan 2000 euron ylitystä kohti. Korotus olisi täysimääräinen vanhempien yhteenlaskettujen tulojen ollessa esimerkiksi 30 000 euroa.

Tulorajojen korottamisesta aiheutuisi lisämenoja 4 milj. euroa. Jos opintorahan määriä korotettaisiin lisäksi kuten taulukossa 18 olisivat menot yhteensä 250 milj. e. Tarveharkinnaton perusmäärä maksettaisiin tässä vaihtoehdossa arviolta 130 000 uudelle vanhemman luona asuvalle 17, 18 ja 19- vuotiaalle opiskelijalle, jonka osuus lisämenoista on 80 milj. euroa.

Vähennysmallissa tietyn tulorajan ylittävät tulot leikkaisivat opintorahaa ja opintorahaa ei myönnettäisi lainkaan vanhempien tulojen ollessa tietyllä tasolla. Jos tavoitteena on, että opintorahaa saisivat vain pienituloisten perheiden opiskelijat, niin opintorahan saisi täysimääräisenä vanhempien tulojen ollessa esimerkiksi enintään 44 000 euroa. Tulojen ylittäessä 44 000 opintoraha pienenesi esimerkiksi 10 prosenttia jokaista tulorajaa ylittävää täyttä 2 000 euroa kohden. Tällöin opintorahaa ei myönnettäisi lainkaan vanhempien tulojen ylittäessä 64 000 euroa vuodessa. Itsenäisesti asuvan opintoraha olisi enintään 330 e/kk ja vanhemman luona asuvan enintään 200 e/kk. Tulorajojen korottamisesta aiheutuisi lisämenoja 12 milj. euroa. Jos opintorahan määriä korotettaisiin lisäksi kuten taulukossa 18, olisivat menot yhteensä 180 milj. euroa. Muutos olisi kustannusneutraali, jos oppivelvollisuutta suorittavien itsenäisesti asuvien opintorahaa ei koroteta ja vanhemman luona asuville enintään 100 e/kk opintorahaa, joita sitten voitaisiin leikata vanhempien tulojen perusteella.

Oppivelvollisuuden jälkeen arvioidaan opintotukea käyttävän 1 200 opiskelijaa keskimäärin 9 kuukautta. Opintotuen rajaaminen oppivelvollisuusopintojen jälkeen 50 kuukauteen vähentää opintotukimenoja arviolta 3 milj. e. Säästö syntyisi vähitellen muutaman vuoden sisällä. Lisäksi opintorahan korotuksen vaikutuksia toimeentulotukimenoihin (–0,5 milj. euroa).

Ulkomailla opiskelevan opintotukea voitaisiin yksinkertaistaa siten, että erillisestä asumislisästä luovutaan, koska käytännössä nykyinen asumislisä on opintorahan korotus niille, joilla on asumismenoja. Vanhempien tulot eivät vaikuttaisi tuen määrään. (Taulukko 20)

Taulukko 20. Opintotuki ulkomailla

Opiskelija	e/kk	Opiskelija	e/kk (suluissa korotus nykytasoon)	Vaikuttavatko vanhemman tulot
Opintoraha	279,38	Opintoraha	540 (+ 50 e/kk)	eivät vaikuta
Asumislisä	210	(279+50+210)		
Opintolaina	1 000	Opintolaina	1 000	
Yhteensä	1 489		1 540	

3.2.3.6 Eräitä arvioita opintorahan korottamiseksi

Taulukko 21. Opintorahan korottamisen menovaikutuksia

Oppilaitos	Vaihtoehdot		saajamäärä ja kk	Menot 2023 milj. e
Toinen aste	10 e/kk (milj. e)	10 % (milj. e)	10 kk	
Itsenäisesti asuvat	5	13	47 600	115
Vanhemman luona asuvat	2,5	2	25 416	23
Korkea-aste	10 e/kk (milj. e)	10 % (milj. e)	9 kk	
Itsenäisesti asuvat täysi-ikäiset	14	40	138 800	337
Vanhemman luona asuvat	0,8	0,8	7 500	6

Tässä taulukossa saajamäärä on nk. säännönmukainen saajamäärä, jonka vuoksi tukikuukausimäärät ovat koko lukuvuodelle.

Opintorahojen tason korotus 10 e/kk lisää menoja vuositasolla noin 22,3 milj. euroa. Indeksijäädytyksen kompensoiminen eli 10 prosentin korotus lisää opintorahamenoja noin 56 milj. euroa.

Taulukossa 21 esitetään eri vaihtoehtojen menovaikutuksia. Laskentaperusteena ovat saajamäärät ja tyypilliset tukikuukausimäärät vuoden aikana. (Taulukko 21)

3.2.3.7 Opintorahapainotteinen vaihtoehto

Tanskan mallin mukainen opintorahapainotteinen opintotuki tarkoittaisi esimerkiksi noin 300 euron tasokorotusta itsenäisesti asuvien täysi-ikäisten opintorahaan. Se lisäisi menoja palautukset huomioiden suuntaa antavasti 490 milj. euroa (274 000 saajaa). Opintorahan ja asumislisän määrä olisi tällöin 875-827-795 e/kk (opintoraha 579 e/kk + asumislisä 296/248 tai 216 e/kk). Opintolainan määrää voitaisiin pienentää opintorahan tason korotusta vastaavasti. Lainatakauksen määrä olisi tällöin esimerkiksi 550 euroa kuukaudessa.

Lainan osuuden pienentäminen vähentäisi pidemmällä aikavälillä takausvastuumenoja, korkoavustusmenoja sekä opintolainahyvitysmenoja. Jos valtiontakauksista aiheutuvat menot pienenisivät samassa suhteessa kuin opintoraha nousee, niin vähennys olisi vuositasolla alustavan arvion mukaan noin 50 milj. e (noin 35 % takausvastuumenoista). Opintolainahyvityksestä voitaisiin tässä vaihtoehdossa luopua kokonaan, josta aiheutusi myös säästöjä pidemmällä aikavälillä noin 100 milj. euroa. Myös toimeentulotukimenot vähenisivät mukaan lukien niiden opiskelijoiden osalta, jotka nykyisin saavat toimeentulotukea pankkilainan tilalle.

Opintorahan tason korottaminen näin merkittävästi edellyttäisi kustannusneutraalisuuden vuoksi lisäksi opiskelijan omiin tuloihin perustuvan tarveharkinnan tiukentamista. Voidaan arvioida karkeasti, että tuloarajot tulisi alentaa siten, että tuen saajamäärä alenisi nykyisestä 265 000 opiskelijasta karkeasti arvioiden ainakin 61 000 opiskelijalla 204 000 opiskelijaan. Opintorahan tason korotus ja tuloarajojen alentaminen näin merkittävästi vähentäisi opiskelijoiden tarvetta ja kannustimia työssäkäyntiin, mistä aiheutuisi verotulojen vähenemistä. Verotulojen vähentyminen vaikeuttaisi koko julkisen talouden kannalta kustannusneutraalin ratkaisun saavuttamista. Lopputuloksena olisi opintorahapainotteinen tuki, josta hyötyisi nykyistä pienempi opiskelijajoukko. Mallin vaikutuksia opiskelu-aikoihin tulisi selvittää erikseen.

3.2.3.8 Tulotasoon sidottu opintolainan takaisinmaksu vs. nykymalli

Opintolainan takaisinmaksuvelvoite voisi määräytyä opintojen päättymisen jälkeisen tulotason perusteella. Jos kuukausittainen lainamäärä olisi esimerkiksi 850 euroa ja opiskelija nostaisi opintolainaa keskimäärin 30 kuukautena, olisi tutkinnon suorittaneen opiskelijan velkataakka 25 500 euroa. Opintojen päätyttyä velallinen maksaisi lainaa esimerkiksi 1 prosenttia bruttotuloistaan ja takaisinmaksuvelvoite päättyisi henkilön saavuttaessa eläkeiän, vaikka lainapääoma ei olisikaan tullut kokonaan takaisin maksetuksi. Esimerkiksi 35 000 euron keskimääräisillä vuosituloilla opiskelija maksaisi lainapääoman takaisin 73 vuodessa ja 70 000 euron vuosituloilla 36 vuodessa. Jos lainaa maksettaisiin esimerkiksi 2 prosenttia bruttotuloista olisi laina maksettu puolta lyhyemmässä ajassa. Tämä tarkoittaisi sitä, että vain korkean tulotason omaavilla henkilöillä laina tulisi maksetuksi takaisin kokonaisuudessaan. Jos tavoitteena olisi, että laina tulisi maksaa takaisin nopeammin esimerkiksi tyypillisessä nykyisessä takaisinmaksuajassa eli kaksi kertaa opintoihin käytetyssä ajassa, niin se tarkoittaisi esimerkinmukaisessa tapauksessa 70 000 bruttotulosta noin 6 prosenttia ($4\,250 \text{ e/v} \times 6 \text{ v} = 24 \text{ v}$). Laskelmissa ei ole huomioitu korkoja.

Esimerkilaskelmassa opintovelka on melko maltillinen, mutta todellisuudessa lainamäärä voisi olla huomattavasti suurempi. Esimerkiksi 45 kuukauden lainamäärä olisi 38 250 ($850 \times 45 \text{ kk}$) euroa. Kyseisen lainan maksaminen 10 vuodessa tarkoittaa opintovelalliselle lainanhoitomenoja 3 825 euroa lisättynä korkomenot. Kuukautta kohti summa olisi 350 euroa ($3\,825 \text{ e} + \text{korot} / 12 \text{ kk}$). Jo nykyisin opintolainat voivat olla yliopistosta valmistuvilla yli 30 000 euroa. Esimerkin mukainen lainan takaisinmaksurasite on siten mahdollista jo nykyisessä mallissa.

Tulotasoon sidottu malli on ongelmallinen työntekemisen kannusteiden näkökulmasta. Se ei kannustaisi opintojen jälkeiseen työllistymiseen, koska korkea tulotaso merkitsisi suurempaa opintolainan takaisinmaksuvelvoitetta eli käytännössä lisäveroa. Toisaalta tuloihin sidottu takaisinmaksuvelvoite pienentäisi opintolainan riskisyyttä esimerkiksi työttömyyden tai työkyvyttömyyden aikana.

Onko nykyinen malli liian raaka vastavalmistuneen velallisen näkökulmasta vai toimiiko se jopa opintolainan nostamista hillitsevästi paremmin kuin tulotason mukaan määräytyvä lainan takaisinmaksumalli? Entä voidaanko nykyinen opintolainan takaisinmaksu jo sitoa tulotasoon? Nykyisin pankit voivat muuttaa opintolainan takaisinmaksusuunnitelmaa, jos velallisen taloudellisen tilanteen heikkeneminen sitä edellyttää. Valtiolla on takaajana intressi varmistaa, että opintovelallisia kohdellaan näissä tilanteissa mahdollisimman yhdenvertaisesti.

3.2.4 Vaikutusarviot kootusti

Taulukko 22. Kaikkia koulutusasteita koskeva opintotuen perusteellinen kehittäminen

Kehittämisehdotus	Vaikutukset: opiskelijan toimeentulo, koulutuspoliittiset tavoitteet, toimeenpano	Kohderyhmän koko	Vaikutus opintotukimenoihin
Opintorahataulukon selkeyttäminen	Selkeyttää järjestelmää ja suhdetta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Edistää opiskelijan toimeentuloa.	Opintorahan saajia on vuoden aikana noin 315 000 (Kelasto)	Lisää tai vähentää opintorahamenoja mallista riippuen.
Opintorahan tasokorotus	Parantaa opiskelijan toimeentuloa. Edistää päätoimista opiskelua.	Opintorahan saajista itsenäisesti asuvia on n. 85 prosenttia.	Esimerkiksi 50 euron tasokorotus itsenäisesti asuville täysi-ikäisille lisää opintorahamenoja 90 milj. euroa.
Opintorahapainotteinen tuki itsenäisesti asuville täysi-ikäisille	Vähentää velkaongelmia ja tarvetta työssäkäyntiin. Edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa. Parantaa opiskelijan toimeentuloa. Voi nopeuttaa opintoja osalla.	n. 265 000. Opintotuen houkuttelevuus kasvaisi ja tuen saajamäärä voisi kasvaa.	Esimerkiksi opintorahan ja asumislisän tason korottaminen n. 300 eurolla itsenäisesti asuvilla täysi-ikäisillä lisää menoja n. 340 milj. euroa. mm. ilman verovaikutuksia.
Vanhempien tulojen huomioonottaminen	Korostaa vanhempien elatusvelvollisuutta. Kohdentaa tukea sitä eniten tarvitseville. Turvaa pienituloisimmista perheistä tulevien opiskelijoiden taloutta.	Opintorahan saajista vanhempien tulot vaikuttavat noin 52 000 opiskelijan tukeen toisella asteella ja noin 16 000 opiskelijalla korkea-asteella.	Voi vähentää menoja.

3.2.5 Jatkoselvitystarpeet

Nykyisin opiskelija, joka ei saa pankista lainaa, voi saada opiskeluun toimeentulotukea. Toimeentulotuen uudistuksen yhteydessä on mahdollista tarkastella tähän teemaan liittyviä muutostarpeita.

3.3 Perusasteen opintojen jälkeisten toisen asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki

Tässä luvussa esitetyt laskelmat ovat suuntaa antavia.

3.3.1 Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta välttämättömin muutoksin

3.3.1.1 Vanhempien tulorajat indeksiin

Vanhempien tulorajojen on viimeksi korotettu vuonna 2007. Vuonna 2019 tehty vanhempien tulojen tulorajojen korotus liittyi ainoastaan siirtymiseen puhtaista tuloista veronalaisiin tuloihin: 5–6 % korotuksella huolehdittiin siitä, että tulokäsittelyn muutos ei kiristänyt tarveharkintaa.

Vanhempien tulorajojen sitominen indeksiin olisi välttämätön muutos, jotta tarveharkinta ei kiristyisi enää jatkossa. Nykyisten tulorajojen indeksisidonnaisuus lisäisi uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia noin 2 miljoonaa euroa. Vanhempien tulorajojen sitomisella indeksiin turvattaisiin myös osaltaan opiskelijoiden ostovoimaa, minkä lisäksi opiskelijoiden toimeentulon edellytykset pysyisivät ennallaan.

3.3.1.2 Edistymisen seuranta

Korkeakouluopintojen riittävän edistymisen arviointiperusteita on vuosien varrella täsmennetty useilla säädösmuutoksilla. Ne ovat selkeyttäneet opiskelijoiden asemaa ja helpottaneet opintotuen toimeenpanoa. Olisi perusteltuna, että myös toisen asteen opintoihin tulisi vastaavanlaiset säädökset.

Opintotukilain 5 b §:ssä on säädetty, että opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskelu-aika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltäviä tukiaikaa. Tämä ei käytännössä lainkaan määrittele toisen asteen opintojen riittävää edistymistä, minkä vuoksi opintojen riittävän edistymisen valvonta on vaikeaa toisen asteen oppilaitoksille ja

valvonnan perusteella annettavien opintotukipäätösten perusteleminen on lähes mahdotonta. Kelalta saadun tiedon mukaan asiaan on kiinnittänyt huomiota myös opintotuen muutoksenhakulautakunta. Toisen asteen koulutukseen ja ennen muuta ammatilliseen peruskoulutukseen tulee saada selkeät opintojen riittävän edistymisen arviointiperusteet.

3.3.1.3 Lainatakaus oikeuden raja us toisella asteella (vanhemman luona asuvat alaikäiset)

Nykyisin myös alle 18-vuotias vanhempiensa luona asuva opiskelija voi saada opintolainan valtiontakauksen vaikkei hän ole oikeutettu opintorahaan, jos vanhemman tulot ovat alle 64 400 euroa. Opiskelijoiden kasvavaa velkaantuminen ja lainan takaisinmaksuun liittyvien ongelmien vuoksi lainapainotteisuutta, tulisi vähentää erityisesti nuorimpien opiskelijoiden kohdalla. Nykyisin alaikäinen, kotona asuva nuori voi saada opintolainaa melko paljon. Opintolainan tarve on kuitenkin vähentynyt maksuttomuuden myötä. Syksystä 2024 alkaen oppivelvollisuuslain mukainen maksuton koulutus kattaa pääsääntöisesti kaikki peruskoulunsa päättäneet toisen asteen opintonsa aloittaneet alle 18-vuotiaat nuoret. Oikeutta opintolainan valtiontakaukseen voitaisiin rajoittaa niillä alaikäisillä opiskelijoilla, jotka asuvat vanhempiensa luona. Muutoksella ehkäistäisiin nuorimpien opiskelijoiden velkaantumista ja riskiä myöhemmistä maksuvaikeuksista.

3.3.1.4 Matka- ja majoituskorvaus osaksi opintotukea ja koulumatkatukea

Nykyisin koulutuksen järjestäjä myöntää opiskelijalle hakemuksesta matka- ja majoituskorvausta. Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa nämä kustannukset edelleen koulutuksen järjestäjälle. Asiasta on säädetty oppivelvollisuuslaissa.

Käytännössä on ollut haasteita oppivelvollisuuslain mukaisten majoitus- ja matkakorvausten tulokinnassa. Koulutuksen järjestäjien vuoden 2021 rahoitushakemusten perusteella syntyy vaikutelma, että osalle koulutuksen järjestäjistä oli epäselvää, milloin oppivelvollinen on oppivelvollisuuslain nojalla oikeutettu majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjät olivat myöntäneet korvauksia oppivelvollisille silloinkin, kun oppilaitos ei ollut lähin oppivelvollisen kotia sijaitseva monialainen ammatillinen oppilaitos, eivätkä etäisyys tai matka-aika täyttäneet oppivelvollisuuslain ehtoja. Koulutuksen järjestäjät olivat myös tarjonneet oppivelvollisille sellaisia majoitus- ja matkapalveluja, joista kustannukset syntyivät koulutuksen järjestäjille eivätkä oppivelvollisille. Näissäkin tilanteissa koulutuksen järjestäjät hakivat virheellisesti harkinnanvaraista korotusta. Lisäksi oikeuskäytäntö on osoittanut, että oppivelvollisuuslain nojalla myönnettyissä matka- ja majoituskorvauksiin liittyvissä menettelyissä on ollut haasteita. Opetus- ja

kulttuuriministeriöön on tullut koulutuksen järjestäjien yhteydenottoja hallinto-oikeuksien päätöksistä. Päätöksiä on pidetty keskenään ristiriitaisina ja niiden on katsottu entisestään hankaloittavan majoitus- ja matkakorvauksista tehtäviä päätöksiä. Oppivelvollisten yhdenvertainen kohtelu ei ole nykykäytännöllä toteutunut.

Matka- ja majoituskorvauksista olisikin tarkoituksenmukaista säätää osana opinto- ja koulumatkatukea. Kela käsittelee nykyisinkin ja päättää suurelta osin opiskelijoille suunnatut opintososiaaliset etuudet ja asumistukiasiat. Oppivelvollisuuslain nojalla opiskelijalle myönnetään nykyisin majoitus- ja matkakorvauksia vain niiltä osin kuin oppivelvollinen ei saa tukea muun lain nojalla. Majoitus- ja matkakorvauksia saavat opiskelijat saavat pääsääntöisesti myös koulumatka- ja/tai asumistukea. Olisi selkeintä, että opintososiaaliset muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden. Matka- ja majoituskorvausten siirto opintotuen yhteyteen ja Kelan käsiteltäväksi turvaisi myös opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua ja päätösten tasalaatuisuutta. Muutos edellyttäisi uutta säätelyä sekä opintotuki- että koulumatkatukilakiin.

3.3.2 Vaikutusarvioita kootusti

Taulukko 23. Perusasteen opintojen jälkeisen opintotuen välttämätön kehittäminen

Kehittämis ehdotus	Vaikutukset: opiskelijan toimeentulo, koulutuspoliittiset tavoitteet, toimeenpano	Kohderyhmän koko	Vaikutus opintotukimenoihin
Vanhempien tulorajat indeksiin	Parantaa opiskelijan toimeentuloa. Edistää pienituloisten perheiden lasten opiskeluedellytyksiä.	Opintorahan saajista n. 52 000.	Poistaa tarveharkinnan kiristymisen.
Edistymisen seurannan kehittäminen	Kohdentaa tukea päätoimiseen opiskeluun, helpottaisi toimeenpanoa.	Koskee n. 6 000 toisen asteen opiskelijaa.	Voi vähentää opintotukimenoja.
Lainatakaus oikeuden raja us toisella asteella itsenäisesti asuville	Huomioi elatusvelvollisuuden ja maksuttomuuden. Vähentää velkaantumista, parantaisi edellytyksiä jatko-opiskeluun.	Noin 4 000 alle 18-vuotiasta ei saisi opintolainan valtiontakausta.	Vähentää takausvastuumenoja pitemmällä aikavälillä.
Matka- ja majoituskorvaus osaksi opintotukea	Edistää koulutuksen saavutettavuutta ja selkeyttää opintososiaalisten etujen kokonaisuutta. Parantaa opiskelijoiden yhdenvertaisuutta. Lisää toimeenpanotyötä.	Vuonna 2023 majoitusedun piirissä noin 20 ja matkaedun piirissä n. 100.	Voidaan toteuttaa kustannusneutraalisti. Voi myös lisätä menoja, jos edun saajien määrä kasvaa.

3.3.3 Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta perusteellisesti

3.3.3.1 Opintorahan tasokorotus ja vanhempien tulojen vaikutus

Opintorahan tasokorotus tulisi kohdentaa sitä eniten tarvitseville, jolloin keskeisimmät kohderyhmät olisivat alaikäisten lasten huoltajat, täysi-ikäiset itsenäisesti asuvat opiskelijat sekä pienituloisten perheiden opiskelijat. Toisella asteella voitaisiin ottaa huomioon tavoitteet oppivelvollisuuden suorittamiseksi. Muihin kuin oppivelvollisuusopintoihin myönnettäisiin opintotukea vasta oppivelvollisuuden suorittamisen jälkeen ja nykyistä rajatumminkin.

Alle 20-vuotias saisi opintotukea suorittaessaan oppivelvollisuutta maksuttomassa koulutuksessa. Täysi-ikäisen opiskelijan opintorahaan voisivat tällöin vaikuttaa vanhempien tulot esimerkiksi kuten ne vaikuttavat nykyisin alle 18-vuotiaan itsenäisesti asuvan opintorahaan. Opiskelija saisi ilman tarveharkintaa opintorahan perusmäärän, jota voitaisiin korottaa vanhempien pienten tulojen perusteella. Tarveharkinta laajenisi koskemaan arviolta 25 000 18–19-vuotiasta opiskelijaa.

Kelalla ei ole sellaisten opiskelijoiden vanhempien tulotietoja, joiden tukeen vanhempien tulot eivät tällä hetkellä vaikuta. Tämä vaikeuttaa sen arvioimista, mille tasolle tulorajat voitaisiin korottaa. Nykyisten tulotietojen perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että tarveharkinnan laajentaminen mahdollistaisi nykyisten tulorajojen korottamisen huomattavasti enemmän kuin pelkästään indeksitarkistuksen perusteella. Vanhemman tulorajat ovat olleet vanhemman luona asuvilla opiskelijoilla samalla tasolla vuodesta 2007 ja muualla kuin vanhemman luona asuvien opiskelijoiden vanhempien tulorajat ovat vuodelta 2019. Tuolloin tulorajoihin tehtiin viiden prosentin korotus. Tulorajoissa voitaisiin ottaa huomioon yleinen ansiotason kehitys. Esimerkiksi noin 21 prosentin tasokorotus vastaisi 2013 jälkeen tapahtunutta ansiotason kehitystä. Toinen ratkaistava kysymys on opintorahan taso. Se ei saisi johtaa toimeentulotuen tarpeeseen, joten opintorahan perusmäärän tulisi olla korkeampi kuin se on nyt 17-vuotiailla itsenäisesti asuvilla. Alustavan arvion mukaan opintorahan perusmäärä voisi olla esimerkiksi vähintään 200 e/kk, jota voitaisiin korottaa vanhempien pienten tulojen perusteella. Opintorahan tasosta ja vanhempien tulorajoista on tarpeen tehdä tarkempia laskelmia jatkovalmistelun yhteydessä.

3.3.3.2 Lapsilisän ikärajan nostamisesta

Alaikäisten opiskelijoiden toimentulosta vastaavat vanhemmat. Lapsilisä on tarveharkinnaton etuus ja se maksetaan vanhemmille. Lapsilisän saamisen ehtona ei ole opiskelu kuten opintotuen saamisen ehtona on. Lapsilisän määrä on

94,88–192,69, 24 e/kk riippuen lasten määrästä. Yksinhuoltajakorotus lapsilisään 73,30 e/kk. Lapsilisän ulottaminen 17-vuotiaisiin maksaisi 68 miljoonaa euroa vuodessa ja vähentäisi lapsiköyhyyttä 0,1 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 1 300:aa lasta.³⁵

3.3.3.3 Opintotuki oppivelvollisuuden suorittamiseen

Oppivelvollisuuslain voimaantulon jälkeen ei toisen asteen opiskelijoiden opintotuen maksuttomuuden mahdollista päällekkäisyyttä ole tarkasteltu. Yhtenä painopisteenä toisen asteen osalta kokonaisuudistuksessa on oppivelvollisuutta suorittavien opiskelijoiden toimeentulon edellytykset ja kannusteet. Arvioitaessa kuinka monella oppivelvollisella on tarve opintotukeen maksuttomuudesta huolimatta, on otettava huomioon vanhempien elatusvelvollisuus. Toisaalta on myös huomattava, että maksuttomuus ei kata kaikkia opiskelusta aiheutuvia kuluja. Esimerkiksi koulumatkatukea voivat saada vain ne, joiden yhdensuuntainen koulumatka on vähintään seitsemän kilometriä. Heikoimmassa asemassa ovat nuoret, jotka ovat hyvin pienituloisista perheistä. Maksuttomasta koulutuksesta huolimatta nuorella on jokapäiväiseen elämään liittyviä välttämättömiä menoja, kuten vaate-, paikallisliikenne-, puhelin- ja harrastus- sekä virkistystoimintamenot.

3.3.3.4 Opintotuki ja oppisopimuskoulutus

Opintotukea tai koulumatkatukea ei myönnetä opiskelijalle, joka on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan järjestetyssä oppisopimuskoulutuksessa. Oppisopimuksen ja opintotuen parempaa yhteensovitusta tulisi hallitusohjelman mukaan selvittää. Yhtensovituksesta aiheutusi uutta säätelyä ja lisämenoja.

Miten opintorahan ja koulumatkatuen maksaminen osittaisen oppisopimuksen (=opintoihin kuuluva palkallinen työssäoppiminen) aikana vaikuttaisi opintotuki- ja koulumatkatukimenoihin?

Kelaan on ilmoitettu (Koski-tietovaranto) oppisopimusjaksoja lukuvuonna 2023–2024 yhteensä 3 225 opintotuen ja 3 000 koulumatkatuen saajan osalta. Keskimääräinen oppisopimusjakso on kestoaltaan viisi kuukautta. Jos opintotukea ja koulumatkatukea alettaisiin maksaa osittain oppisopimuskoulutuksena ammatillista

35 Miten uudistaa lapsilisäjärjestelmää? Aapo Hiilamo, Lauri Mäkinen, Tapio Räsänen, Mari Hirvonen, Tiina Ristikari Ehdotuksia lapsilisäjärjestelmän uudistamiseksi. ITLA. 2023.

tutkintoa suorittaville, opintotukimenot kasvaisivat arviolta noin 7 milj. euroa vuodessa. Summa on suuntaa antava, eikä laskelmassa ole voitu ottaa huomioon näiden kyseisten opiskelijoiden tulojen vaikutusta.

Opintoetuuksien menot lukuvuonna 2023–2024, jos osittain oppisopimuskoulutuksessa olevilla olisi ollut opintotuki- ja koulumatkatukioikeus:

Etuus	Kustannukset
Opintoraha	$279 \times 5 \text{ kk} \times 3 \text{ 225} = 4,5 \text{ milj. e/v}$
Koulumatkatuki	$150 \times 5 \text{ kk} \times 3 \text{ 000} = 2,3 \text{ milj. e/v}$
Yhteensä	6,8 milj. euroa vuodessa

Laskelmissa on käytetty vuoden 2024 itsenäisesti asuvan opintorahan määrää (279 e/kk) ja keskimääräistä koulumatkatuen määrää (150 e/kk) kuukauden aikana.

Opiskelijan oppisopimusjakson ajalta maksettu palkka sekä muut vuoden aikana saadut veronalaiset tulot huomioidaan opiskelijan opintotukeen vaikuttavissa kalenterivuoden tuloissa jälkikäteen tehtävässä tuloseurannassa. Opiskelija voi kuitenkin perua tai palauttaa liikaa saatua tukea siten, etteivät tulot johda tuen takaisinperintään. Verotuksen valmistuttua tehtävässä vuositulovalvonnassa selviää lopullisesti, onko opintotukea maksettu sopivasti opiskelijan vuositulot huomioiden. Jos opiskelija nostaa 5 kuukautena (= oppisopimusjaksojen ulkopuoliset kuukaudet) opintotukea, niin hänen vuositulorajansa on 27 388 euroa. Täten hän voi ansaita tuloja keskimäärin 2 280 euroa kuukaudessa tai esimerkiksi vaikkapa noin 3 900 euroa kuukaudessa 7 kuukauden aikana.

Koulumatkatuen saantiehtoina on päätoiminen opiskelu, soveltuva matkustustapa, maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilla vähintään 7 kilometrin yhdensuuntainen koulumatka (ei huomioida enää ei-oppivelvollisia), merkittävät matkakustannukset sekä säännöllinen, kuukausittain tapahtuva matkustaminen. Koulumatkatukeen eivät vaikuta opiskelijan omat tulot.

Oppisopimuskoulutuksessa olevalla opiskelijalla on oikeus saada korvausta matkakustannuksista, jos ns. teoriaopinnot edellyttävät opiskelijan matkustamista yhteen suuntaan yli 10 kilometriä opiskelijan kotoa tai oppisopimustyöpaikalta opetuspaikalle. Opiskelijalla on oikeus matkakorvaukseen yhdeltä edestakaiselta matkalta viikossa. Erityisestä syystä matkakorvaus voidaan maksaa päivittäin, jos opiskelija majoittuu kotonaan. Koulumatkatuessa ei ole vastaavaa päivittäistä matkakorvausta.

Jos opintotukea haluttaisiin maksaa oppisopimuksen ajalle, edellyttäisi se myös lakimuutoksia sekä jatkoselvityksiä.

3.3.3.5 Opintotuki muiden kuin oppivelvollisuusopintojen ajalle

Muiden kuin maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen täysi-ikäisten toisen asteen opiskelijoiden opintojensaikaista toimeentuloa voitaisiin tukea eri perustein kuin maksuttomassa koulutuksessa olevien opiskelua. Oppivelvollisuuden suorittamisen jälkeen opintotukea voisi saada muihin toisen asteen opintoihin esimerkiksi enintään 50 kuukautta. Vanhempien tulot eivät vaikuttaisi tuen määrään silloin, kun opiskelija asuu itsenäisesti ja suorittaa muita kuin maksuttoman koulutuksen piiriin kuuluvia opintoja. Tukikuukausien määrää rajoittaminen mahdollistaa opintorahan korottamisen.

Nykyinen malli, jossa ei ole enimmäisaikarajaa, on mahdollistanut uudelleen kouluttautumisen opintotuella. Tilastojen mukaan vuonna 2023 30-vuotiaita tai vanhempia opintorahan saajia oli noin 13 400, joista 93 prosenttia opiskeli ammatillisessa oppilaitoksessa. Opintorahamenot olivat 30-vuotiaiden ja vanhempien opiskelijoiden osalta noin 24 milj. euroa. Arvioitaessa opintotuen tarvetta oppivelvollisuuden jälkeisiin opintoihin, tulee huomioida oppivelvollisuuden vaikutukset, mahdollinen aikuiskoulutuksen tarjonnan väheneminen ammatillisessa koulutuksessa sekä toisaalta aikuiskoulutustuen lakkautuksen vaikutus. On myös huomattava, että oppisopimuskoulutus mahdollistaa tutkinnon suorittamisen sekä myös alan vaihtamisen aikuisiällä.

3.3.3.6 Opintolainahyvitys tutkinnon suorittamisesta määräjassa

Ammatillisen perustutkinnon suorittaa vuosittain lähes 23 200 opintotukea käyttänyttä opiskelijaa, joista 41,4 % käyttää opintolainaa opintojen aikaisen toimeentulon turvaamiseen. Lukiolaisten keskuudessa opintolainan käyttö on vähäistä. Vuonna 2023 ammatillisen perustutkinnon suorittaneen opiskelijan keskimääräinen lainamäärä (mediaani) oli 9 337 euroa.

Opintolainahyvitys voitaisiin myöntää korkeakouluopiskelijoiden lisäksi myös ammatillista perustutkintoa suorittaville opiskelijoille. Ammatillisissa opinnoissa opintojen pitkittämistä merkittävämpi ongelma on opintojen keskeytyminen toimeentulovaikeuksien vuoksi. Lainankannustin kannustaisi opintolainan käyttöön opiskeluaikaisen toimeentulon turvaajana ja etuuden realisoituminen tutkinnon suorittamisen jälkeen kannustaisi suorittamaan opinnot loppuun. Ammatillisen tutkinnon suorittajan lainataakka on lähtökohtaisesti pienempi kuin korkea-asteen tutkinnon suorittajan lainataakka. Yleensä ammatillisen tutkinnon suorittaneiden tulotaso jää alemmaksi kuin korkeakoulutetuilla, mikä heijastuu opintolainan takaisinmaksukykyyn. Hyvityksellä voitaisiinkin edistää myös opintolainan takaisinmaksua.

Jos keskimääräinen lainamäärä nousisi 15 000 euroon, olisi keskimääräinen hyvitys esimerkiksi samanlaisilla ehdoilla kuin korkea-asteella 3 800 euroa (otetaan huomioon 400 e/kk tavoiteaikana, omavastuu 2 500 e, jonka ylittävältä osalta 40 %). Jos vuosittain 10 000 ammatillisen perustutkinnon suorittanutta opiskelijaa olisi oikeutettuja hyvitykseen, kustannukset olisivat 38 milj. euroa. Valtiotaloudelliset kustannukset realisoituisivat vuosittaisina opintotukimenoina (lainahyvitys). Lainahyvityksen käyttöönotto voisi aluksi kasvattaa lainakantaa lainan käyttöasteen kasvun vuoksi, mutta muutaman vuoden viiveellä lainakanta pienentyisi lainahyvityksen vuoksi, mikä ehkäisisi valtion takausvastuusta johtuvien menojen kasvua. Jos lainahyvityksen myötä esimerkiksi 500 tutkinnon suorittaneen opiskelijan laina ei tulisi takausvastuun perusteella valtion maksettavaksi, aiheutuisi tästä takausvastuumenojen vähenemistä arviolta 7,5 milj. euroa vuodessa (15 000 e x 500). Valtion osallistuminen lainan lyhennyksiin vähentäisi myös hieman valtion maksamia korkoavustusmenoja.

3.3.3.7 Opintotukeen oikeuttava koulutus

Opintotukioikeuden rajaaminen nk. koulutuslainsäädännön mukaisesti järjestettyyn koulutukseen Suomessa. Jos arvioidaan, että julkisesti rahoitettua koulutusta on riittävästi tarjolla, voitaisiin opintotukioikeus rajata koulutuslainsäädännön mukaiseen koulutukseen.

Jos opintotukea ei enää myönnettäisi yksityisiin oppilaitoksiin, niin se vähentäisi opintorahamenoja arviolta 1,2 milj. e (n. 820 opiskelijaa). Myös asumislisämenot pienenisivät noin 1,4 milj. euroa.

Jos opintotukea ei enää myönnettäisi ulkomailla toisen asteen tutkinnon suorittamiseen, niin se vähentäisi opintoraha- ja asumislisämenoja noin 1,3 milj. euroa (525 opiskelijaa).

3.3.4 Vaikutusarvioita kootusti

Taulukko 24. Perusasteen opintojen jälkeisen opintotuen perusteellinen kehittäminen

Kehittämis ehdotus	Vaikutukset: opiskelijan toimeentulo, koulutuspoliittiset tavoitteet, toimeenpano	Kohderyhmän koko	Vaikutus opintotukimenoihin
Opintorahan tasokorotus	Parantaa opiskelijan toimeentuloa. Edistää päätoimista opiskelua.	n. 112 000 opiskelijaa.	Esimerkiksi 10 prosentin tasokorotus lisää menoja 15 milj. e.
Opintotuki oppivelvollisille	Edistää oppivelvollisuuden suorittamista. Huomioi vanhemman elatusvelvollisuuden. Vahvistaa opintotuen ja koulutuspolitiikan yhteyttä.	Enintään 20-vuotitaita oppivelvollisia on ammatillisessa koulutuksessa 121 863 ja lukiokoulutuksessa 144 906, näistä opintotuen piirissä vuonna 2023 oli noin 70 000.	Voidaan toteuttaa kustannusneutraalisti tai menoja lisäävästi. Arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa.
Enimmäisaikarajaus (50 kk)	Kohdentaa opintotukea päätoimiseen opiskeluun. Mahdollistaa toisen asteen opintojen suorittamisen oppivelvollisuusopintojen jälkeenkin.	noin 1 200	Vähentää menoja noin 3 milj. euroa
Opintotukeen oikeuttavan koulutuksen rajaus koulutuslainsäädännön mukaiseen koulutukseen Suomessa	Opiskelijan oikeusturva paranee. Kohdentaa tukea julkisen koulutustarjonnan mukaiseen koulutukseen.	Noin 800 tuensaajaa vähemmän Suomessa ja noin 500 vähemmän ulkomailla.	Vähentää menoja 4 milj. e.

3.3.5 Jatkoselvitystarpeet

Koulumatkatuen kehittämistarpeet: koulumatkatuen kohdentuminen ja korvaavuus joukkoliikenteessä, opiskelijalle maksettava koulumatkatuki.

3.4 Korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki

Tässä luvussa esitetyt laskelmat ovat suuntaa antavia.

3.4.1 Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta välttämättömin muutoksin

3.4.1.1 Opintolainahyvityksen kehittäminen

Tuleeko opintolainahyvitys kohdentaa ensimmäisen opiskelupaikan perusteella vai ylipäättään mahdollistaa hyvitys kaikille niille, jotka suorittavat yhden korkeakoulututkinnon määräajassa? Opintolainahyvityksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut kannustaa ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaminen mahdollisimman nopeasti, jonka vuoksi suoritusaikavaatimuksen laskenta alkaa ensimmäiseen korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottamisesta. Ehto on osoittautunut ongelmalliseksi. Käytännössä opiskelija voi suorittaa ensimmäisen tutkintonsa hyvityksen edellyttämässä ajassa, vaikkei kyseessä olisi muu kuin ensimmäisen opiskelupaikan mukainen tutkinto. Ehdon poistaminen mahdollistaisi opintolainahyvityksen myös sellaisille korkeakouluopiskelijoille, joilla on aiemmin suoritettu tutkinto, mutta jotka eivät ole käyttäneet opintotukea. Yhden opiskelupaikan sääntö voisi jatkossa vaikuttaa opintolainahyvityksen tarpeeseen ja helpottaa myös opintolainahyvitysoikeuden määrittelyä.

3.4.1.2 Harkinnanvaraisen tukiajan pidentämisperusteiden kehittäminen

Harkinnanvarainen tukiajan pidennys on nyt rajattu enintään 9 tukikuukauteen. Pidennys voisi olla nykyistä pidemmälle ajalle, jos opiskelijalla on tukikuukausia ja opiskelija osoittaa opiskelun edellyttävän päätoimista opiskelua pidempään kuin 9 kuukautta. Vaihtoehtoisesti 9 kuukauden rajasta luovuttaisiin kokonaan. Pidennyksen saantiehtoja on myös mahdollista joustavoittaa nykyisestä. Enimmäisajan pidentämisen edellytyksenä on, että opiskelija osoittaa opintojensa viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä. Opiskelijan on liitettävä

enimmäisajan pidentämistä koskevaan hakemukseen lääkärintodistus tai muu riittävä selvitys. Esimerkiksi ulkomailla opiskelu ja tavoitteellinen maajoukkue-tason kilpaurheilu voitaisiin ottaa huomioon enimmäisajan pidentämisen perusteen.

3.4.1.3 Ateriatuki

Ateriatuella turvataan kohtuuhintaista ja terveellistä ruokailua. Ateriatuen rahallinen arvo voi olla opiskelijalle useita kymmeniä euroja kuukaudessa ja siten tärkeä myös toimeentulon näkökulmasta. Ateriatuki voitaisiin kuitenkin kohdentaa jatkossa vain korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille. Jatkovalmistelussa arvioitaisiin tarkemmin vaihto-opiskelijoiden ja täydennyskoulutuksessa olevien ja erikoistumisopintoja suorittavien opiskelijoiden ateriatukioikeuden tarkoituksenmukaisuutta. Tällöin edunsaajien määrä vähenisi joitakin tuhansia ja ateriatukimenot pienenisivät. Ateriatuen kohdentumisesta ei ole henkilötason tilastoja, joten vaikutuksia menoihin ei voida arvioida tarkasti. Jos ateriatuetta käytäisi säännöllisesti esimerkiksi 2 000 opiskelijaa vähemmän, vähentäisi se menoja noin 1 milj. euroa. Vuositasolla edun arvo voi olla enimmillään noin 500 euroa opiskelijaa kohti.

Ateriatuen osalta jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon arvonlisäverolakiin ja arvonlisäverodirektiiviin liittyvät kysymykset, joilla saattaa olla vaikutusta ateriatuen hinnoitteluun.

Arvonlisäverolaki kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Ateriatuen arvonlisäverotukseen liittyvien kysymysten osalta mahdollinen jatkovalmistelu edellyttää valtiovarainministeriön selvitystä arvonlisäverodirektiivin ja kansallisen lainsäädännön välisestä suhteesta sekä erilaisista toimenpidevaihtoehdoista. Myös Verohallinnon olisi oltava mukana valmistelussa.

Lähtökohtana on turvata edelleen kohtuuhintaista ja terveellistä ruokailua korkeakouluopiskelijoille. Arvonlisäveroon liittyvien epäselvyyksien vuoksi olisi arvioitava mallia, jossa ei säädellä enimmäishintaa lainkaan. Tällöin ateriatuen maksaminen ei enää olisi perusteltua opiskelijaravintolalle, mutta etu voitaisiin kuitenkin kohdentaa opiskelijalle. Nykymallille vaihtoehtoinen malli olisi opiskelijan ateriatu, jonka toteuttamistapaa voitaisiin selvittää.

3.4.2 Vaikutusarviot kootusti

Taulukko 25. Korkea-asteen opintotuen välttämätön kehittäminen

Kehittämis ehdotus	Vaikutukset: opiskelijan toimeentulo, koulutuspoliittiset tavoitteet, toimeenpano	Kohderyhmän koko	Vaikutus opintotukimenoihin
Opintolainahyvitysoikeuden laajennus muuhun kuin ensin aloitettuun tutkintoon.	Vähentää opintolainataakkaa. Edistää korkeakoulututkinnon suorittamista määrääjassa.	Hyvityksen saajamäärä kasvaisi joitakin tuhansia. Määrä täsmentyy.	Esim. 1 000 uutta hyvityksen saajaa lisää menoja noin 4,7 milj. e.
Harkinnanvaraisen tukiajan ehtojen kehittäminen	Turvaa opiskelijan toimeentuloa. Edistää opintojen loppuunsaattamista opintotuella.	Joitakin satoja opiskelijoita. Määrä täsmentyy.	Voi lisätä vähäisesti menoja sekä vähentää toimeentulotukimenoja
Ateriatukioikeuden raja	Kohdentaa etua päätoimisesti tutkintoa suorittaville opiskelijoille.	Edun saajia olisi noin 2 000 vähemmän.	Vähentää menoja n. 1 milj. e.

3.4.3 Uudistaminen nykyisen järjestelmän pohjalta perusteellisesti

3.4.3.1 Opintotukiaika

Nykyinen tukiaika on mitoitettu riittämään yhteen alempaan ja yhteen ylempään korkeakoulututkintoon ja muihin korkeakouluopintoihin voi käyttää ne tukikuukaudet, jotka jäävät käyttämättä ensimmäiseen tutkintoon. Jos kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettuja tukikuukausia lisättäisiin esimerkiksi 10 tukikuukaudella, niin se parantaisi edellytyksiä harkinnanvaraisen tukiajan pidentämiseen ja tuen käyttöön opiskeluun myöhemmissä työuran vaiheissa.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettujen tukikuukausien lisäys esimerkiksi 10 kuukaudella nykyisestä 54 kuukaudesta 64 tukikuukauteen lisäisi opintotukimenoja noin 24 milj. euroa. Uusia tuensaajia tulisi tällöin vähintään 10 000, joille maksettaisiin opintorahaa ja asumislisää yhteensä noin 540 e/kk keskimäärin 5 kuukautta. Arvio perustuu siihen, että vuoden 2023 aikana aikuiskoulutustukeen liittyvä opintolainan valtiontakaus oli voimassa 9 074 henkilöllä, joista 6 786 opiskeli yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa. Vuonna 2023 Työllisyysrahaston maksamaa aikuiskoulutustukea sai 32 518 henkilöä. Opintotukea mahdollisesti hyödyntävien aikuisopiskelijoiden määrä tulee arvioida vielä alakohtaisten uudelleen koulutustarpeiden täsmennyttyä. Aikuisopiskelua on tarkoitus kehittää aiempaa enemmän nimenomaan työn ohella tapahtuvaksi. Tukikuukausien lisäys voisi myös vähentää työttömyysturvalla opiskelua.

Jos nykyisen 54 tukikuukauden lisäksi saisi vaihtoehtoisesti asumislisän ja opintolainan valtiontakauksen (esim. 1 000–1 200 e/kk), olisi lisämäärärahan tarve noin puolet vähemmän ($255 \times 4 \text{ kk} \times 10\,000 = 13 \text{ milj. e}$).

Jos tutkintokohtaisten tukikuukausien määrää lisättäisiin esimerkiksi kuudella tukikuukaudella, aiheutuisi siitä menoja 18 milj. euroa. Opintoraha ja asumislisä ovat yhteensä noin 540 e/kk. Keskimäärin tukikuukausia käytettäisiin arviolta 3–4 kuukautta. Yliopistossa opiskelevia olisi arviolta 7 600 ja ammattikorkeakoulussa opiskelevia noin 1 400. Muutoksen myötä arvioidaan toimeentulotukimenojen pienenevän n. 1,5 milj. euroa.

Olisi myös mahdollista, että **tutkintokohtaisen tukiajan päätyttyä myönnettäisiin asumislisä ja opintolainan valtiontakaus**. Tällöin menoja aiheutuisi edellä mainituille saajamäärille (n. 9 000) asumislisän myöntämisestä arviolta 8,5 milj. e. Asumislisäkuukausia olisi keskimäärin 3–4 ja keskimääräinen

asumislisä olisi n. 255 e/kk. Opintolainan valtiontakauksen määrä tulisi olla esimerkiksi 1 000 euroa kuukaudessa. Muutoksen myötä arvioidaan toimeentulotukimenojen pienenevän noin 1 milj. euroa.

Vaihtoehtojen arviointia:

- Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettujen tukikuukausien lisäys hyödyttäisi sekä tutkinto-opiskelijoita ja aikuisopiskelijoita. Muutos voisi koskea kaikkia eikä vain uusia opiskelijoita.
- Tutkinto-opiskelijat voisivat hyödyntää lisätukikuukausia ja heille voitaisiin myöntää tukikuukausia harkinnanvaraisesti nykyistä enemmän. Lisätukikuukaudet soveltuisivat myös jatko- ja täydennyskoulutukseen aikuisopiskelijoille.
- Asumislisän ja lainatakauksen yhdistelmä edellyttäisi opiskelijalta omia varoja enemmän verrattuna vaihtoehtoon, jossa lisätukikuukausille saisi myös opintorahan, ellei laintakauksen määrää koroteta.
- Tutkintokohtaisen tukikuukausien lisäys monimutkaistaisi tukiaikasäännöksiä. Uudet tukiaikasäännöt voisivat koskea uusia opiskelijoita.

3.4.3.2 Opintolainahyvityksen kehittäminen

Nykyisen järjestelmän puutteena on pidetty sitä, että hyvitystä ei saa lainkaan, jos opiskelijalla ei ole hyväksyttäviä syitä suoritusaikavaatimuksen pidentämiseen ja hän ylittää suoritusaikavaatimuksen vain vähän. Hyvitystä voitaisiinkin kehittää esimerkiksi portaittaiseksi siten, että nykyisessä määräajassa valmistuva saisi täysimääräisen hyvityksen ja yhden lukukauden määräajan ylittävä opintovelallinen saisi puolet täysimääräisestä hyvityksestä.

Jos malli haluttaisiin toteuttaa kustannusneutraalisti, tulisi opiskelijan omavastuuta lainasta lisätä tai suoritusaikavaatimuksen olla nykyistä lyhyempi. Muutos olisi kustannusneutraali nykyisillä lainatakauksilla, kun nykyistä korvaavuusastetta alennettaisiin nykyisestä 40 prosentista noin 20 prosenttiin.

Portaittainen malli, jossa mahdollistettaisiin hyvitys myös jonkin verran nykyistä pitempään opiskelleille, olisi esimerkiksi seuraava:

- a) täysimääräinen hyvitys myönnettäisiin ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneelle opintovelalliselle, joka suorittaa tutkinnon enintään yksi lukuvuosi (1 v) tavoiteaikaa pidemmässä ajassa ja puolikas hyvitys 1 lukuvuosi + 1 lukukausi (1,5 v) tavoiteaikaa pidemmässä ajassa sekä

- b. täysimääräinen hyvitys myönnettäisiin amk-tutkinnon tai alemman korkeakoulututkinnon suorittaneelle opintovelalliselle, joka suorittaa tutkinnon enintään yksi lukukausi (0,5 v) tavoiteaikaa pidemmässä ajassa ja puolikas hyvitys 1 lukuvuosi (1 v) tavoiteaikaa pidemmässä ajassa

Hyvityksen saajamäärää kasvaisi portaittaisessa mallissa alustavan arvion mukaan hyvitysoikeuden laajenemisen vuoksi noin 3 000 tutkinnon suorittajalla, mistä aiheutuisi lisämenoja noin 8 milj. euroa. Kustannusneutraalius vaatisi siten keskimääräisen hyvityksen tasoon noin 10 prosentin leikkausta. Vaihtoehtoisesti hyvitysoikeus voitaisiin samalla rajata vain kotimaassa tutkintoa suorittaville korkeakouluopiskelijoille. Tämä vähentäisi hyvityksen saajamäärää ja menoja vuositasolla noin 8 milj. e.

Voidaan arvioida, että mallin myötä hyvityksen kattavuus laajenisi, mutta tutkinnon suorittamisen kannusteet heikkenisivät jonkin verran opiskelijan omavastuun kasvaessa. Siten malli voisi myös heikentää opintolainan houkuttelevuutta. Mallin kannustavuutta ja erilaisten portaiden vaihtoehtoja voidaan tarkastella jatkovalmistelun yhteydessä.

Opintolainahyvityksestä luopuminen on myös vaihtoehto, jos päätoimiseen opiskeluun voidaan kannustaa muilla tavoilla. Opintolainahyvityksestä luopumista voidaan perustella myös sillä, että uuden järjestelmän tai uusien ehtojen mukainen hyvitys lisäisi monimutkaisuutta ja eriarvoisuutta eri aikoina aloittavien opiskelijoiden välille.

Opintolainahyvityksen kehittämisen vaihtoehtoja tai järjestelmän lakkauttamisen vaikutuksia tulee arvioida jatkovalmistelussa. Keskeiset kysymykset ovat:

- Miten eri vaihtoehdot vaikuttavat lainan käyttöön?
- Mitä vaikutuksia eri vaihtoehdoilla voi olla opiskeluaikoihin?
- Jos hyvityksestä luovutaan, niin mitä sen tilalle tulisi?

3.4.3.3 Lukuvuosikohtainen kannustin

Opintotukijärjestelmä sisältää jo nykyisin eräitä lukuvuosittaiseen opintojen edistymiseen liittyviä kannustinmalleja. Opintojen edistymistä seurataan lukuvuosittain ja opintotuki voidaan lakkauttaa, jos opinnot eivät edisty riittävästi. Opintojen edistymistä koskevan selvityspyynnön välttämiseksi opiskelija voi myös joutua vähentämään käyttämiensä tukikuukausien määrää, jos opinnot

eivät ole edistyneet riittävästi. Opintojen edistymisestä saatava ”palkkio” on tuen maksamisen jatkuminen, mutta muita erityisiä kannusteita opintojen tavoitteelliseen lukuvuosittaiseen edistymiseen ei sisälly.

Norjassa on käytössä valtion opintolaina sekä osin lukuvuosikohtaisten opintosuoritusten perusteella määräytyvä lainahyvitys. Malli tarkoittaa käytännössä sitä, että ehdot täyttävä opintovelallinen ei opintojen päätyttyä maksa lainaa hyvityksen osalta takaisin. Pankkilainaan yhdistettynä tämä malli tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että lainaa lyhennettäisiin valtion varoista lukuvuosittaisten suoritusten perusteella. Tällöin lainahyvityksiä kohdennettaisiin kaikille lainaa käyttäneille tiettyjen opintosuoritusvaatimusten täytyessä. Hyvityksen saajamäärä kasvaisi verrattuna nykyiseen malliin, jossa se kohdennetaan vain tutkinnon suorittaneille. Mallin kustannukset olisivat siten korkeammat kuin mallissa, jossa hyvitysoikeus perustuu tutkinnon suorittamiseen. Malli olisi myös toimeenpanolta nykyistä hyvitystä monimutkaisempi, koska hyvitysoikeutta tarkasteltaisiin joka vuosi. Opintosuoritusvaatimusten määrittely olisi haasteellista, jos huomioon tulisi ottaa huomioon vaikkapa suoritusvaatimusten alittumiseen vaikuttavia hyväksyttäviä syitä.

Hyvityksen perusteet tulisi tutkia vuosittain tehtävän opintojen edistymisen seurannan yhteydessä syksyllä ja hyvitystä voitaisiin ryhtyä maksamaan joko seuraavan vuoden alusta lukien tai vasta seuraavan lukuvuoden alusta lukien. Opiskelija saisi tällöin hyvityksen jälkikäteen viiveellä, mitä ei välttämättä koettaisi kannustavaksi. Opinnot eivät etene joka vuosi yhtä suoraviivaisesti, joten opintosuoritusten väheneminen voisi välillä johtaa hyvityksettömiin opintovuosiin. Järjestelmä koettaisiin turhauttavaksi, jos hyvityksen ehtona oleva opintosuoritusvaatimus alittuisi vain vähän. Lukuvuosittaisiin suoritusvaatimuksiin perustuva hyvitys suosisi niitä, jotka muutenkin edistyvät opinnoissaan hyvin. Mutta esimerkiksi osaopiskelukykyisten näkökulmasta malli olisi ongelmallinen.

3.4.3.4 Opintotuki ensimmäiseen korkeakoulututkintoon tavoiteajassa

Opintolainahyvityksen käyttöönoton yhteydessä tarkasteltiin myös muita tavoiteajassa valmistumiseen kannustavia opintotukimalleja. Yksi niistä oli malli, jossa opintotuen myöntäminen sidottaisiin lukuvuosien määrään.

Nykyisin tutkintokohtaista tukiaikaa rajoitetaan tukikuukausien enimmäismäärällä. Tutkinnon suorittamisen aloittava opiskelija saa käyttöönsä tietyn määrän tukikuukausia, jotka hän voi käyttää opiskeluoikeusajan puitteissa milloin tahansa. Opintojen edistymistä ja opintotuen käyttöä seurataan siten, että lukuvuosittain käytettyjä tukikuukausia kohden opiskelijalla tulee olla tietty määrä

opintosuorituksia, jotta tuen maksamista voidaan jatkaa. Opintojen edistymisen seuranta ei kuitenkaan varmista sitä, että tutkinto tulisi suoritetuksi tietyssä määräajassa, jos opiskelija ei käytä säännöllisesti opintotukea.

Opintotukea saavaa opiskelijaa voitaisiin kannustaa tavoitteelliseen opiskeluun ja tavoiteajassa valmistumiseen siten, että oikeus käyttää tukikuukausia sidottaisiin tiettyyn lukuvuosimäärään. Opiskelija voisi edelleen käyttää opintotukikuukausia näiden lukuvuosien aikana joustavasti. Jos opiskelija valmistuisi määräajan puitteissa, olisi hänellä käytettävänä mahdollisesti jäljellä olevia tukikuukausia myöhemmin tapahtuvaan opiskeluun. Tässä mallissa opiskelija ei siis menettäisi tukikuukausia, jos ei valmistu ajoissa, vaan mallin olisi tarkoitus ohjata opiskelijaa käyttämään opintotukea asetetun määräajan puitteissa.

Lukuvuosimäärän määrittämiseen on käytettävissä erilaisia vaihtoehtoja. Tuettavien lukuvuosien määrä voisi olla esimerkiksi:

- nykyinen säännönmukainen tukiaika (tiukin, selkeä)
- kaavamaisesti tutkinnon tavoiteaika + 2 lukuvuotta kaikilla (kaavamaisin, yksinkertaisin)
- suhteutettu tutkinnon laajuuteen + joko 1 tai 2 lukuvuotta (suhteessa opintojen laajuuteen, monimutkaisin)

Opiskelijan ottaessa opiskelupaikan vastaan, hänelle määriteltäisiin opintotuen myönnön yhteydessä mihin mennessä hänen tulisi valmistua. Esimerkiksi jos opiskelija on otettu suorittamaan alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa (300 op), hänen tavoiteaikansa olisi mallista riippuen joko 5 tai 6 lukuvuotta. Tavoiteaikaa voitaisiin pidentää, jos opiskelijalle on myönnetty harkinnanvaraista enimmäistukiajan pidennystä. Mallin vaikuttavuutta voisi edistää se, että korkeakoulu myöntäisi tavoiteajassa valmistuvalle stipendin.

Lukuvuosiin sidottu tuen myöntö vastaisi mallia, joka on käytössä toisella asteella, jossa tuki myönnetään ensi säännönmukaiselle opiskeluajalle ja säännönmukaisen opiskeluajan päätyttyä opintotukea voidaan myöntää enintään 12 kuukauden ajalle. Lukuvuosimäärään sidottu tukiajan lähtökohtana olisi se, että opiskeluaika on jo lähtökohtaisesti rajattu yliopistolain ja ammattikorkeakoululain nojalla. Päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi on arvioitava, tuottaisiko opintotukioikeuden rajaaminen lukuvuosien määrään sellaisia vaikutuksia, joita ei voida riittävästi saavuttaa muilla toimenpiteillä.

3.4.3.5 Opintotukeen oikeuttava koulutus korkea-asteella

Jos arvioidaan, että täydennyskoulutus tai tieteellinen jatko-opiskelu korkeakoulussa on mahdollista jatkossa suorittaa työn ohella tai muulla etuudella, voitaisiin nämä koulutukset rajata opintotukioikeuden ulkopuolelle. Tällöin opintotukea saisi korkeakoulussa perustutkinnon suorittamiseen sekä ammattikorkeakoulussa maahanmuuttajille tarkoitettuun koulutukseen.

Jos opintotukea ei myönnettäisi enää täydennyskoulutukseen tai tieteelliseen jatko-opiskeluun korkeakoulussa, niin tämä vähentäisi opintotukimenoja alustavan arvion mukaan noin 0,6 milj. euroa (–545 tuen saajaa).

3.4.4 Vaikutusarvioita kootusti

Taulukko 26. Korkea-asteen opintotuen perusteellinen kehittäminen

Kehittämisehdotus	Vaikutukset: opiskelijan toimeentulo, koulutuspoliittiset tavoitteet, toimeenpano	Kohderyhmän koko	Vaikutus opintotukimenoihin
Kaikkiin korkeakouluopintoihin myönnettävien tukikuukausien määrän lisäys: opintoraha ja/tai asumislisä sekä lainatakaus	Mahdollistaa opintojen loppuunsaattamista ja jatko-opintoja opintotuella. Parantaa opintotuen riittävyyttä korkeakouluopintoihin.	Vähintään 10 000	Lisää opintoraha- ja asumislisä-menoja vähintään 13–24 milj. euroa.
Tutkintokohtaisen tukiajan pidennys, esim. 6 kk: opintoraha ja /tai asumislisä sekä lainatakaus	Mahdollistaa opintojen loppuunsaattamista opintotuella. Parantaa opintotuen riittävyyttä korkeakouluopintoihin.	n. 9 000	Lisää opintoraha- ja asumislisä-menoja 8,5–18 milj. euroa. Vähentää toimeentulotukimenoja 0,5–1 milj. e.
Lukuvuosiin sidottu opintotukiaika	Ohjaisi opiskelijaa käyttämään opintotukea tavoiteaikana. Edistää päätoimisesti tutkinnon suorittamista määräajassa opintotuella. Voi lyhentää opiskeluaikoja. Lisäisi toimeenpanotyötä.	Edellyttää taustaselvitystä.	Voi sekä lisätä että vähentää menoja.
Portaittainen opintolaina hyvitys	Edistäisi opintolainan käyttöä ja opintojen loppuunsaattamista. Lisäisi toimeenpanotyötä.	Noin 24 000 korkeakoulu-tutkinnon suorittajaa.	Kustannusneutraalisti toteutettavissa.
Opintolainahyvitys- oikeuden rajaaminen Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneille	Edistää korkeakoulututkinnon suorittamista määräajassa kotimaassa. Vähentää velkataakkaa.	Vähentää hyvityksen saajamäärää n. 1 600.	Vähentää opintolaina-hyvitysmenoja n. 8 milj. e.
Opintolainahyvityksestä luopuminen	Voi pidentää opiskeluaikoja ja lisätä velkaantumista. Vähentäisi toimeenpanotyötä.	21 000 korkeakoulu-tutkinnon suorittajaa	Vähentää menoja pitkällä aikavälillä noin 100 milj. e.
Opintotukeen oikeuttavan koulutuksen rajaus (ei täydennyskoulutukseen tai jatko-opintoihin)	Turvaa tutkinnon suorittamisen edellytyksiä, mutta ei muiden opintojen suorittamista.	noin 500	Vähentää menoja n. 0,6 milj. euroa.
Ateriatuki ateriaeduksi	Edistää päätoimista tutkinnon suorittamista.	Edistää päätoimisen tutkinto-opiskelijan toimeentuloa.	Edellyttää lisäselvityksiä.

3.4.5 Jatkoselvitystarpeet

Nykyinen ateriatuki on harkinnanvarainen valtionavustus opiskelijaravintolan ylläpitäjälle, joka myy ateriatuella alennetun opiskelija-aterian siihen oikeutetulle opiskelijalle. Voidaanko ateriatuki toteuttaa opiskelijan ateriaetuna? Tällöin ateriatuki maksettaisiin ateriatukeen oikeutetulle opiskelijalle.

4 Kehittämis ehdotuksia

4.1 Välttämättömät ja perusteelliset kehittämis ehdotukset

Tähän lukuun on koottu kaikki työryhmän käsittelemät keskeisimmät kehittämis ehdotukset.

Välttämättömäksi luokiteltuja kehittämis ehdotuksia ovat:

Kaikki koulutusasteet:

- Indeksisidonnaisuus (opintoraha, asumislisä ja vanhempien tulorajat)
- Korkoavustuksen kehittäminen
- Lainanmyöntökäytäntöjen kehittäminen
- Takausvastuuvelan hoitamisen kehittäminen
- Käsitteiden ja määritelmien päivittäminen

Toinen aste:

- Edistymisen seurannan periaatteet säädösten tasolle
- Opintolainan valtiontakaus itsenäisesti asuville, ei vanhemman luona asuville alaikäisille
- Majoitus- ja matkaetu osaksi opintotukea

Korkea-aste:

- Nykyisen opintolainahyvityksen kehittäminen
- Harkinnanvaraisen tukiajan ehtojen kehittäminen
- Ateriatukioikeuden rajausta tutkintoa suorittaville opiskelijoille

Perusteellisia kehittämis ehdotuksia ovat:

Kaikki koulutusasteet:

- Opintorahan tasokorotus
- Opintorahataulukon selkeyttäminen

Toinen aste:

- Opintotukioikeuden sitominen oppivelvollisuuteen
- Opintotukioikeuden raja us julkisen valvonnan alaiseen koulutukseen
- Opintotuki osittain oppisopimuksella suoritettavaan koulutukseen
- Vanhempien tulojen huomioonottamismallin uudistaminen
- Enimmäistukikuukausiraja muihin kuin oppivelvollisuusopintoihin (50 kk)
- Selvitetään koulumatkatuen uudistamisen edellytyksiä

Korkea-aste:

- Tukikuukausien lisäys (tukikuukausien lisäys tutkintokohtaisesti tai kaikkiin korkeakouluopintoihin: lisäkuukausille opintoraha ja/tai asumislisä sekä opintolainan valtione takaus)
- Opintotukioikeuden raja us korkeakoulututkinnon suorittamiseen sekä korkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen maahanmuuttajille
- Opintolainahyvityksen uudistaminen esimerkiksi portaittaiseksi
- Opintolainahyvityksestä luopuminen
- Arvioidaan tavoiteajassa korkeakoulututkinnon suorittamista edistäviä toimenpiteitä
- Selvitetään ateriaetumallia päätoimisesti korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle.

4.2 Kehittämisehdotuksia työryhmän toimeksiannon mukaan

Perusasteen opintojen jälkeisten toisen asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki painopisteenä oppivelvollisuutta suorittavien opiskelijoiden toimeentulon edellytykset ja kannusteet

Opintorahan määriä tarkistetaan indeksin perusteella ja opintorahan tasoa korotetaan opintotuen riittävyyden edistämiseksi. Vanhempien tulorajat sidotaan indeksiin ja tulorajoja korotetaan, koska tarveharkinta on kiristynyt tulorajojen ollessa pitkään muuttumattomina. Vanhemman tulot voisivat vaikuttaa oppivelvollisilla maksuttoman koulutuksen päättymisen saakka. Pienituloisista perheistä tulevien opiskelijoiden oikeus opintotukeen turvattaisiin edelleen.

Opintolainan valtiontakauksen saisivat iästä riippumatta itsenäisesti asuvat opiskelijat, mutta eivät vanhemman luona asuvat alaikäiset opiskelijat. Tarkoitus on huomioida toisen asteen opintojen maksuttomuus ja vähentää nuorimpien opiskelijoiden velkaantumista.

Muihin kuin oppivelvollisuusopintoihin opintotukea saisi enintään 50 kuukautta (uusi enimmäisaika). Enimmäisaikarajan puitteissa olisi mahdollista suorittaa lukio-opintojen jälkeen toisen asteen tutkinto taikka hyödyntää opintotukea oppivelvollisuusopintojen jälkeen myös aikuisiällä.

Opintotukea saisi julkisen valvonnanalaiseen koulutukseen Suomessa, jolloin päätoiminen opiskelija saisi opintotukea Suomen koulutuslainsäädännön mukaisesti järjestetyssä koulutuksessa.

Oppivelvollisten matka- ja majoitusetu otetaan osaksi opintotukea, jolloin opintososiaaliset edut muodostaisivat nykyistä selkeämmän kokonaisuuden.

Koulumatkatuen uudistamisen edellytyksiä selvitetään erikseen myöhemmin.

Korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki painopisteenä ensimmäisen korkeakoulututkinnon tavoiteajassa suorittamisen toimeentulon edellytykset ja kannusteet

Opintorahan määriä tarkistetaan indeksin perusteella ja opintorahan tasoa korotetaan opintotuen riittävyyden edistämiseksi.

Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden opintolainahyvityksen ehtoja voidaan uudistaa kustannusneutraalisti esimerkiksi portaattaiseksi, jolloin opintolainahyvitysoikeus laajenisi nykyisestään edistään lainan käyttöä ja tutkinnon suorittamista määrääjassa. Vaihtoehtoisesti opintolainahyvityksestä luovutaan, jos muilla toimenpiteillä arvioidaan edistettävän tavoiteajassa valmistumista riittävän tehokkaasti. Korkeakoulututkinnon tavoiteajassa suorittamista edistäviä toimenpiteitä arvioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin.

Tukikuukausia lisätään korkeakoulututkinnon suorittamisen edistämiseksi. Vaihtoehtoina on lisätä joko kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettujen tai tutkintokohtaisia tukikuukausia. Opintotuki koostuisi lisätukikuukausina opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtioneukaus tai asumislisästä ja korotetusta opintolainan valtioneukauksesta.

Korkeakouluopiskelijan ateriatukioikeus täsmennetään koskemaan Suomessa korkeakoulututkintoa suorittavia opiskelijoita. Lisäksi selvitetään ateriatuelle vaihtoehtoisia ateriatumallia.

Opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta parantavat elementit

Korkeavastuun tulorajoja korotetaan ja sen kattavuutta parannetaan pienituloisten opintovelallisten tilanteen huomioimiseksi ja valtion takausvastuun ehkäisemiseksi.

Opintolainan käyttökelpoisuuden parantamiseksi kehitetään lainanmyöntökäytäntöjä, takausvastuun hoitoa sekä lisätään lainatietoisuutta.

Yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto yleiselle asumistuelle

Asumislisä on enintään 80 prosenttia kuntaryhmäkohtaisista enimmäisasumismenorajoista (jolloin asumislisä on enintään 296/248 tai 216 e/kk). Asumislisän määrät sidotaan indeksiin opintotuen riittävyyden turvaamiseksi.

Ulkomailla opiskelevan opiskelua tuetaan joko nykymallilla eli myöntämällä opiskelijalle opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtioneukaus tai myöntämällä opintolainan valtioneukaus ja opintoraha, joka on käytännössä opintorahan ja asumislisän yhdistelmä. Jälkimmäinen yksinkertaistaisi järjestelmää.

4.3 Esimerkkejä toimenpiteiden yhdistelmistä

Tässä luvussa esitetyt meno- ja säästöarviot ovat suuntaa antavia.

Perusasteen opintojen jälkeisten toisen asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki painopisteenä oppivelvollisuutta suorittavien opiskelijoiden toimeentulon edellytykset ja kannusteet

Kustannusneutraali

- Vanhempien tulorajoja korotetaan ja ne sidotaan indeksiin (+7 milj. e)
- Opintotukioikeus rajataan julkisen valvonnanalaiseen koulutukseen. (–4 milj. e)
- Otetaan käyttöön enimmäistukiaikarajaus (50 kk) muihin kuin oppivelvollisuusopintoihin). (–3 milj. e)
- Selvitetään edellytykset lisätä vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa kustannusneutraalisti oppivelvollisilla, jotka ovat maksuttomassa koulutuksessa.

Opintotukimenoja maltillisesti lisäävä vaihtoehto

- Opintorahoja korotetaan indeksimuutoksen perusteella (3 milj. e).
- Vanhempien tulorajoja korotetaan ja sidotaan indeksiin, opintotukioikeutta rajataan ja otetaan käyttöön enimmäistukiaikarajaus. Opintorahoihin tehdään esimerkiksi 10 prosentin tasokorotus. Menolisäys olisi noin 12 milj. euroa.

Opintotukimenoja merkittävästi lisäävä vaihtoehto

- Vanhempien tulorajoja korotetaan ja sidotaan indeksiin, opintotukioikeutta rajataan ja otetaan käyttöön enimmäistukiaikarajaus. Opintorahoihin tehdään itsenäisesti asuville euromääräinen 50 euron tasokorotus ja vanhemman luona asuville 10 prosentin korotus. Menolisäys olisi noin 24 milj. euroa.

Korkea-asteen opintojen ajalle myönnettävä opintotuki painopisteenä ensimmäisen korkeakoulututkinnon tavoiteajassa suorittamisen toimeentulon edellytykset ja kannusteet

Kustannusneutraali

- Itsenäisesti asuvien ja lasta huoltavien opintorahan tasoa korotetaan esimerkiksi 50 euroa kuukaudessa. (+70 milj. e)

- Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettuja tukikuukausia lisätään 10 kuukautta ja harkinnanvaraisen tukiajan ehtoja joustavoitetaan. (+24 milj. e)
- Opintotukioikeus rajataan korkeakoulututkinnon suorittamiseen sekä korkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen maahanmuuttajille (–0,6 milj. e)
- Luovutaan opintolainahyvityksestä. (–100 milj. e)
- Kehitetään ateriatukea kustannusneutraalisti.

Opintotukimenoja maltillisesti lisäävä vaihtoehto

- Opintorahoja korotetaan indeksimuutoksen perusteella (8,3 milj. e).
- Itsenäisesti asuvien opintorahan tasoa korotetaan esimerkiksi 10 prosentilla (+41 milj. e). Opintolainahyvitystä kehitetään kustannusneutraalisti esimerkiksi portaittaiseksi. Kehitetään ateriatukea kustannusneutraalisti.

Opintotukimenoja merkittävästi lisäävä vaihtoehto

- Opintorahoihin tehdään itsenäisesti asuville euromääräinen esimerkiksi 50 euron tasokorotus ja vanhemman luona asuville 10 prosentin tasokorotus (+ 71 milj. e). Opintolainahyvitystä kehitetään kustannusneutraalisti esimerkiksi portaittaiseksi. Kehitetään ateriatukea kustannusneutraalisti.

Opintolainan käyttökelpoisuutta ja turvallisuutta parantavat elementit

- Korkeavastuuden tuloeroja korotetaan (+1,2 milj. e). Muutos ehkäisee takausvastuun kasvuja ja mahdollistaa takausvastuun ehtojen kehittämisen siten, että pysyvästi työkyvyttömän opintolainaa voidaan maksaa kokonaan valtion varoista.
- Jos takausvastuunot vähenevät merkittävästi, voidaan syntyvää säästöä hyödyntää esimerkiksi opintorahan tason parantamiseen.
- Kehitetään lainanmyöntökäytäntöjä yhteistyössä pankkisektorin kanssa.

Yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto yleiselle asumistuelle

Kustannusneutraali

- Jos asumislisään siirron säästövaikutus osoittautuu oletettua suuremmaksi, voidaan arvioida asumislisässä huomioitavia enimmäisasumismenorajojen ja kiinteiden asumislisien tason nostamisen edellytyksiä.

Opintotukimenoja maltillisesti lisäävä vaihtoehto

- Asumislisän määrä korotetaan indeksin perusteella (n. +7 milj. e)

Opintotukimenoja merkittävästi lisäävä vaihtoehto

- Asumislisässä huomioitavia enimmäisasumismenorajoja ja kiinteitä asumislisiä korotetaan esimerkiksi 10 prosenttia (n. +30 milj. e).

Liitteet

Liite 1: Opintotuen vaiheita

1969–1979

- 1969 valtion takaama opintolaina
- 1972 opintoraha
- 1977 asumislisä
- 1979 korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki

1980–1989

- 1981–1994 opintorahan huoltajalisä (aiemmin vain opintolainana)
- 1980 korkoavustus
- 1986–1994 opintorahan lainanhoitokorotus
- 1987–2002 aikuisopintoraha

1990–1999

- 1992 ja 1994 opintotukiuudistus: opintorahapainotteinen opintotuki
- 1994 opintotuen toimeenpano Kelalle (1.5.)
- 1997 toisen asteen koulumatkatuki
- 1998 opiskelijan omien tulojen vuositulomalli

2000–2009

- 2001 aikuisopintorahasta luopuminen, aikuiskoulutustuki tilalle
- 2005 opintolainavähennys korkeakouluopiskelijoille
- 2008 opiskelijoiden omien tulorajojen korottaminen 30 prosentilla
- 2008 opintorahan korottaminen 15 prosentilla

2010–2019

- 2011 koulumatkatukioikeus laajeni näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen peruskoulutukseen ja
- eräisiin muihin ammatillisiin koulutuksiin
- 2011 korkoavustuksen tuloarajojen korotus
- 2014 opintolainahyvitys ja korkeammat opintorahat uusille korkeakouluopiskelijoille
- 2014 opintorahoihin indeksikorotukset
- 2017 Suomessa vuokralla asuvat muut kuin lasta huoltavat opiskelijat yleisen asumistuen piiriin
- 2017 korkea-asteen opintorahan ja tukiajan leikkaus ja opintolainan valtiontakauksen korotus
- 2018 opintorahan huoltajakorotus
- 2019 opintorahan oppimateriaalilisä

2020-

- 2020–2023 opintorahoihin indeksikorotukset
- 2021 koulumatkatukioikeuden laajennus maksuttoman toisen asteen koulutuksen opiskelijoilla
- 2024 opintorahan huoltajakorotuksen ja opintolainan valtiontakauksen korotus 2024

Liite 2: Toimenpiteiden vaikutusarvioita

Kaikkia koulutusasteita koskevia toimenpiteitä	Koulutuspoliittiset vaikutukset	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Vaikutukset opintotukimenoihin ja muihin menoihin vuositasolla
Indeksisidonnaisuus (opintoraha ja asumislisä)	Edistää päätoimisen opiskelun taloudellisia edellytyksiä	Turvaa opintotuen ostovoimaa.	Esimerkiksi 2 %:n indeksitarkistus lisää menoja n. 18 milj. euroa.
Korkoavustuksen kehittäminen	Edistää opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona.	Turvaa opintovelallisen taloutta.	Esimerkiksi korkoavustuksen tuloarvojen nosto 500 e/kk lisää menoja 1,2 milj. e ehkäisten samalla takausvastuumenojen kasvua menoja vähentävästi.
Lainanmyöntökäytäntöjen kehittäminen	Edistää opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona.	Turvaa opintovelallisen taloutta.	Voi lisätä korkoavustusmenoja, mutta vähentää takausvastuumenoja.
Takausvastuuvelan hoitamisen kehittäminen	Edistää opintolainan käyttökelpoisuutta opintojen rahoitusmuotona.	Turvaa esimerkiksi työkyvyttömän opintovelallisen taloutta.	Voi lisätä vähäisessä määrin takausvastuumenoja.
Opintotuen käsitteistön selkeyttäminen	Selkeyttää järjestelmää ja suhdetta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin	Lisää järjestelmän ymmärrettävyyttä ja helpottaa toimeenpanoa.	Voi vähentää toimeenpanon menoja.
Opintorahataulukon selkeyttäminen	Selkeyttää järjestelmää ja suhdetta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.	Edistää opiskelijan toimeentuloa.	Voi lisätä tai vähentää menoja riippuen toteutustavasta.
Opintorahan tasokorotus	Edistää päätoimista opiskelua.	Parantaa opiskelijan toimeentuloa.	Esimerkiksi 50 e/kk tasokorotus itsenäisesti asuville täysi-ikäisille lisää menoja 90 milj. euroa
Opintorahapainotteinen tuki itsenäisesti asuville täysi-ikäisille	Vähentää velkaongelmia ja tarvetta työssäkäyntiin. Edistää tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.	Parantaa opiskelijan toimeentuloa. Voi nopeuttaa opintoja osalla opiskelijoista.	Esimerkiksi opintorahan tuplaaminen lisää menoja n. 340 milj. euroa nettona. Vaikutuksia lisäksi mm. verotuloihin.
Vanhempien tulojen huomioonottaminen	Korostaa vanhempien elatusvelvollisuutta, kohdentaa tukea sitä eniten tarvitseville.	Turvaa pienituloisimmista perheistä tulevien opiskelijoiden taloutta.	Vähentää menoja.

Toisen asteen opintotuki	Koulutuspoliittiset vaikutukset	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Vaikutukset opintotukimenoihin ja muihin menoihin
Vanhempien tulorajat indeksiin	Edistää pienituloisten perheiden lasten opiskeluedellytyksiä	Parantaa opiskelijan toimeentuloa.	Poistaa tarveharkinnan kiristymisen.
Edistymisen seurannan kehittäminen	Edistää päätoimista opiskelua.	Kohdentaa tukea päätoimiseen opiskeluun. helpottaisi toimeenpanoa.	Voi vähentää opintotukimenoja.
Lainatakausoikeuden rajausta toisella asteella itsenäisesti asuville ja täysi-ikäisille vanhemman luona asuville	Huomioi maksuttoman koulutuksen ja vanhempien elatusvelvollisuuden.	Vähentää velkaantumista, parantaisi edellytyksiä jatko-opiskeluun	Vähentää takausvastuumenoja pitemmällä aikavälillä.
Matka- ja majoituskorvaus osaksi opintotukea	Edistää koulutuksen saavutettavuutta ja selkeyttää opintososiaalisten etujen kokonaisuutta.	Parantaisi opiskelijoiden yhdenvertaisuutta.	Voi lisätä menoja.
Opintorahan tasokorotus	Edistää päätoimista opiskelua.	Parantaa opiskelijan toimeentuloa.	Esimerkiksi 10 prosentin tasokorotus lisää menoja 15 milj. e.
Opintotuki oppivelvollisille	Vahvistaa opintotuen ja koulutuspolitiikan yhteyttä. Huomioi vanhemman elatusvelvollisuuden.	Edistää oppivelvollisuuden suorittamista.	Mahdollisesti kustannusneutraali muutos.
Enimmäisaikarajaus (50 kk)	Kohdentaa opintotukea päätoimiseen opiskeluun.	Mahdollistaa toisen asteen opintojen suorittamisen oppivelvollisuusopintojen jälkeenkin.	Vähentää menoja noin 3 milj. euroa. (–1 200)
Opintotukeen oikeuttavan koulutus koulutuslainsäädännön mukaiseen koulutukseen Suomessa	Kohdentaa tukea julkisen koulutustarjonnan mukaiseen koulutukseen.	Opiskelijan oikeusturva paranee.	Vähentää menoja. (–4 milj. e) 800 kotimaassa 500 ulkomailla

Korkea-asteen opintotuki	Koulutuspoliittiset vaikutukset	Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon	Vaikutukset opintotukimenoihin ja muihin menoihin
Harkinnanvaraisen tukiajan ehtojen kehittäminen	Edistää tutkinnon suorittamista opintotuella.	Turvaa opiskelijan toimeentuloa.	Lisää opintotukimenoja, vähentää toimeentulotukimenoja.
Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitetun tukiajan pidentäminen	Parantaa opintotuen riittävyyttä korkeakouluopintoihin.	Mahdollistaa opintojen loppuunsaattamista ja jatko-opintoja opintotuella.	Lisää opintoraha- ja asumislisämenoja vähintään 13–24 milj. euroa.
Tutkintokohtaisen tukiajan pidentäminen	Parantaa opintotuen riittävyyttä korkeakouluopintoihin.	Mahdollistaa opintojen loppuunsaattamista opintotuella.	Lisää opintoraha- ja asumislisämenoja 18/8,5 milj. euroa. Vähentää toimeentulotukimenoja 0,5–1 milj. e.
Lukuvuosiin sidottu opintotukiaika	Edistää päätoimisesti tutkinnon suorittamista määräajassa opintotuella. Voi lyhentää opiskeluaikoja.	Turvaa päätoimisen tutkinnon suorittamisen edellytyksiä. Ohjaisi opiskelijaa käyttämään opintotukea tavoiteaikana.	Voi vähentää opintotukimenoja. Edellyttää lisäselvityksiä.
Opintolainahyvitysoikeuden laajennus muuhun kuin ensin aloitettuun tutkintoon	Edistää korkeakoulututkinnon suorittamista määräajassa.	Vähentää opintolainataakkaa.	Lisää hyvitysmenoja, on myös toteutettavissa kustannusneutraalisti.
Opintolainahyvitysoikeuden rajaaminen vain Suomessa suoritettuun korkeakoulututkintoon.	Edistää korkeakoulututkinnon suorittamista määräajassa kotimaassa.	Vähentää opintolainataakkaa.	Vähentää menoja n. 8 milj. e.
Opintolainahyvityksen kehittäminen portaittaiseksi	Edistää korkeakoulututkinnon suorittamista määräajassa.	Vähentää opintolainataakkaa.	On toteutettavissa kustannusneutraalisti.
Opintolainahyvityksestä luopuminen	Voi pidentää opiskeluaikoja ja lisätä velkaantumista.	Lisää opintovelkataakkaa	Vähentää opintotukimenoja pitkällä aikavälillä n. 100 milj. e.
Opintotukeen oikeuttavan koulutuksen rajaaminen (ei täydennyskoulutukseen tai jatko-opintoihin)	Edistää päätoimisesti tutkinnon suorittamista opintotuella.	Turvaa tutkinnon suorittamisen edellytyksiä, mutta ei muiden opintojen suorittamista.	Vähentää opintotukimenoja. (–500 opiskelijaa= 0,6 milj. e)
Ateriatukioikeus tutkinnon suorittamiseen	Edistää päätoimista tutkinnon suorittamista.	Edistää päätoimisen tutkinto-opiskelijan toimeentuloa.	Vähentää ateriatukimenoja. (–2 000 ruokailijaa, 1 milj. e)
Ateriatuki ateriaeduksi	Edistää päätoimista tutkinnon suorittamista.	Edistää päätoimisen tutkinto-opiskelijan toimeentuloa.	Edellyttää lisäselvityksiä.

LÄHTEET

- Amisbarometri 2022: <https://sakkiry.fi/amisbarometri/>
- Debt burden after college: the effect of student loan debt on graduates' employment, additional schooling, family formation, and home ownership. Education Economics, 27(2), 186–206. Velez, E., Cominole, M., & Bentz, A. (2019).
- Discrete Labor Supply: Quasi-experimental Evidence and Implications. Isotalo, E., Kalin, S., Karhunen, H., Saarinen, T., Tuomala, J., Tynjälä, P., & Virtanen, A. (2024). Kosonen, T. & Matikka, T. (2024).
- Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 Juhani Saari, Sara Koivuranta, Elina Nevalainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34
- Kelan toimeenpaneman etuuslainsäädännön kehittämissalkku 2021: <https://tietotarjotin.fi/documents/20124/40272/etuslainsaadannon-kehittamissalkku.pdf>
- Korkeakouluopiskelijoiden työssäkäynnin vaikutukset Eetu Isotalo, Salla Kalin, Hannu Karhunen, Taina Saarinen, Juha Tuomala, Päivi Tynjälä, Anne Virtanen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:8
- Lukiolaisbarometri 2024: <https://lukio.fi/lukiolaisbarometri/>
- Miten uudistaa lapsilisäjärjestelmää? Aapo Hiilamo, Lauri Mäkinen, Tapio Räsänen, Mari Hirvonen, Tiina Ristikari. Ehdotuksia lapsilisäjärjestelmän uudistamiseksi. ITLA. 2023.
- Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa? Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022. Anna Grahm, Anna Kuusela, Lauri Mäkinen, Outi Sarpila. Susanna Mukkila. THL. 2023
- Opintoetuustilasto 2023/2024. Kansaneläkelaitos.
- Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7)
- Opintolaina – opiskelijan pelastus? Opintolainan nostamisen syyt, opintolainan käyttökohteet sekä opintolainan aiheuttama stressi korkeakouluopiskelijoilla. Filosofian pro gradu. Itä-Suomen yliopisto. Mirka Kurkela.2021)
- Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 2/2022
- Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. THL RAPORTTI 3/2023. Sivistyskatsaus 2023. Aleksi Kalenius. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3.
- Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024.
- The academic and employment effects of study grant income limit raises. Kylliäinen, O. (2024).

Vuoden 2017 asumistukiuudistuksen vaikutukset opiskelijoiden asumiseen ja opintoihin Tekijät: Kylliäinen, Olavi; Lyytikäinen, Teemu; Toikka, Max; Tuomala, Juha. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Tutkimukset 194

Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-415-147-4 PDF