

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia. Esityksessä ehdotetaan, että opintotukeen vaikuttavia opiskelijan omia tulorajoja korotetaan vuoden 2021 tasoon verrattuna 50 prosentilla. Samalla korotettaisiin vastaavasti myös liikaa maksetun tuen takaisinperinnässä käytettäviä euromääriä. Tulorajojen korottaminen edistäisi opiskelijoiden mahdollisuutta työskennellä opintojen ohessa nykyistä enemmän ilman, että se vaikuttaa opintotukeen vähentävästi. Tavoitteena on parantaa nuorten työllisyyden edellytyksiä ja opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiä. Lisäksi ehdotetaan, että opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa voitaisiin pidentää yhdellä lukuvuodella, jos opiskelija osoittaa opintojensa viivästymisen johtuneen opiskelumaassa valinneesta sotatilasta tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavista poikkeuksellisista olosuhteista.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Asian tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Vaikutukset opiskelijan taloudelliseen asemaan	10
4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	11
4.2.3 Muut vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
6 Lausuntopalaute	14
7 Voimaantulo	15
8 Suhde talousarvioesitykseen	15
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	16
Laki opintotukilain muuttamisesta	16
LIITE	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
Laki opintotukilain muuttamisesta	18

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Asian tausta

Tulorajat

Opiskelijan omat tulorajat on sidottu ansiotasoindeksin muutokseen, jonka perusteella on tehty indeksitarkistukset vuosina 2018 ja 2020. Lisäksi vuoden 2022 aikana on voimassa 25 prosentin määräaikainen tulorajojen korotus. Tulorajojen tuntuvampi korottamistarve nousi esille vuoden 2021 aikana työllisyyden edistämistavoitteen yhteydessä. Pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi 11.2.2022 julkistettujen työllisyystoimien yhteydessä, että opintotuessa käytettäviä opiskelijoiden omia tulorajoja korotetaan vuoden 2021 tasosta 50 prosentilla 1.1.2023 osaavan työvoiman saatavuuden ja opiskelijoiden taloudellisen aseman parantamiseksi.

Tulorajojen korottamisen edellyttämä lisämäärärahan tarve on otettu huomioon vuosia 2023—2026 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa. Tulorajojen korottaminen tulee ottaa huomioon momentin 29.70.55 opintoraha ja asumislisä mitoituksessa vuodelle 2023.

Opintolainahyvityksen ehdot

Opintolainahyvityksen tarkoituksena on edistää opintolainan käytettävyyttä opintojen rahoitusmuotona ja kannustaa korkeakoulututkinnon suorittavaa opintolainansaajaa valmistumaan määrääjässä. Opintolainahyvityksen ehdoissa on huomioitu tutkinnon suorittamisaikaan sekä opintojen viivästymiseen vaikuttavia tekijöitä.

Ukrainan presidentti antoi Venäjän hyökkäyssodan vuoksi 24.2.2022 asetuksen poikkeustilalain määrittämisestä Ukrainaan. Poikkeustilalain mukaan opetus Ukrainan korkeakouluissa toteutetaan lukuvuonna 2021—2022 etä- tai monimuoto-opetuksena. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa voi viivästyttää joidenkin Ukrainassa korkeakoulututkintoa suorittavien opintolainansaajien opintojen edistymistä ja vaikeuttaa opintolainahyvityksen tutkinnon suorittamisaikaa koskevien ehtojen täyttymistä, vaikka opiskelijoilla olisi pääosin mahdollisuus etäopintoihin. Opintolainahyvityksen ehdoissa tulisi huomioida opiskelumaan sotatila tai vakavuudeltaan vastaava poikkeuksellinen olosuhde, jotta lainansaajat eivät menettäisi olosuhteiden vaikeutumisen vuoksi oikeuttaan opintolainahyvitykseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen (Kela) kanssa.

Lausuntopyyntö esitysluonnoksesta lähetettiin valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, oikeusministeriölle, Kelalle, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry:lle, Suomen Lukiolaisten Liitto ry:lle, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry:lle, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry:lle ja Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry:lle.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat asiakirjat löytyvät opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivulta: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM032:00/2022>

2 Nykytila ja sen arviointi

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opintotuki on tarkoitettu päätoimiseen opiskeluun tuen tarpeessa oleville opiskelijoille. Järjestelmä mahdollistaa myös sivutoimisen opiskelun ja työtulojen sekä työkokemuksen hankkimisen opintojen ohessa.

Opintotukeen vaikuttavista opiskelijan tulo rajoista säädetään opintotukilain (65/1994) 17 ja 17 a §:ssä sekä 18 §:ssä. Opiskelijan omiin tuloihin perustuvassa tarveharkinnassa käytetään tukikuukausien määriin suhteutettuja vuositulorajoja, jotka lasketaan tuettomien ja tuellisten kuukausien tulojen perusteella. Opiskelija voi ansaita nk. vapaan vuositulon milloin vain kalenterivuoden aikana. Tukea haettaessa ja maksettaessa ei tuloja tutkita, vaan tuloseuranta tehdään jälkikäteen verotuksen valmistuttua.

Tuellisen kuukauden tulo raja oli vuonna 2021 696 euroa ja tuettoman kuukauden tulo raja 2 078 euroa. Vuoden 2022 aikana on tuellisen kuukauden tulo raja opintotukilain muuttamisesta annetun lain (1266/2021) perusteella määräaikaaisesti 870 euroa ja tuettoman kuukauden 2 600 euroa.

Opiskelijan omina tuloina otetaan huomioon tuloverolain (1535/1992) mukaiset veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä ulkomailta saadut tulot, jos vastaavanlaiset tulot Suomessa saatuina olisivat veronlaisia. Jos opiskelija on saanut opintotuen lisäksi muita tuloja vuodessa korkeintaan vuositulorajan verran, opintotukea ei peritä takaisin. Jos opiskelijan toteutuneet vuositulot ylittävät vuositulorajan, opintotukea peritään takaisin.

Opintotukea ei kuitenkaan peritä takaisin, jos vuositulorajan ylitys johtuu kokonaan ennen opintojen aloittamiskuukautta tai opintojen päättymiskuukauden jälkeen saaduista tuloista. Opintotukilain 17 §:n 2 momentin mukaan 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. Opintotukeen oikeuttavat opinnot katsotaan päättyneiksi, kun korkeakouluopiskelija on saanut opintotukea kyseisiä opintoja varten myönnettävän 7 tai 7 a §:ssä säädetyn enimmäisajan tai muu kuin korkeakouluopiskelija on suorittanut tutkinnostaan niin suuren osan, etteivät jäljellä olevat opinnot enää oikeuta opintotukeen. Opiskelijan on esitettävä tulojen saantiajankohdasta selvitys.

Lain 17 §:n 4 momentin mukaan 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 tulo korottamiseksi opintotuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (869/2017) 6 §:n mukaan tukivuotta seuraavan kalenterivuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Tulo rajoja on ollut tarkoitus tarkistaa joka toinen vuosi ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti. Tulo rajoja ei kuitenkaan alenneta, vaikka ansiotasoindeksi pienenesi. Tulo rajojen tarkistamista koskeva säännös tuli voimaan vuoden 2018 alusta ja ensimmäinen tulo rajojen tarkistus tehtiin tukivuoden 2018 ja 2019 tulo rajoihin. Toinen tarkistus tehtiin tukivuoden 2020 ja 2021 tulo rajoihin. 1.1.2022 tulo rajoja korotettiin 25 prosentilla vuoden määräajaksi.

Vuositulorajat vuosina 2020 ja 2021 ja vuonna 2022 (euroa/vuodessa)

Tukikuukausia	Vuosituloraja 2020 ja 2021	Vuosituloraja 2022
1	23 554	29 470
2	22 172	27 172
3	20 790	26 010
4	19 408	24 280
5	18 026	22 550
6	16 644	20 820
7	15 262	19 090
8	13 880	17 360
9	12 498	15 630
10	11 116	13 900
11	9 734	12 170
12	8 352	10 440

Liikaa maksetun etuuden takaisinperintä

Tulovalvonta tehdään jälkikäteen verotuksen valmistuttua. Jos valvonnassa osoittautuu, että opiskelijan tulot ylittävät tukikuukausien määrään perustuvan vuositulorajan, peritään liikaa maksettu tuki takaisin. Tulovalvonnassa verrataan opiskelijan tuloja hänen vapaaseen tuloonsa eli vuositulorajaansa ja liikaa maksettu opintotuki peritään takaisin.

Opintotukilain 27 §:ssä säädetään liikaa maksetun etuuden takaisinperinnästä. Pykälän 4 momentissa säädetään, että jos opiskelijan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 1 310 euroa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulon ylitys on ollut enintään 220 euroa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin. Tuensaajalle annetaan päätösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen. Pykälän 5 momentissa säädetään, että opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrää korotetaan 7,5 prosentilla, jollei valtioneuvoston asetuksella säädetä alemmasta korotuksesta. Korotuksen tarkoitus on ohjata opiskelijaa palauttamaan liikaa saamansa tuki määräajassa. Opintotuen takaisinperinnän korotus poikkeaa muista valtion saatavista siten, että korotus on kertaluonteinen. Yleensä valtion saatavissa on korkolain mukainen juokseva korko.

Opintotukilain 17 a §:n mukaan myös 27 §:n 4 momentissa säädettyjä euromääriä tarkistetaan kahden vuoden välein ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti, mutta vain, jos tulorajat nousevat indeksimuutoksen johdosta. Vuonna 2020 ja 2021 27 §:n 4 momentissa tarkoitettujen euromäärien arvot ovat 1 382 euroa ja 232 euroa. Vuoden 2022 aikana poiketen siitä, mitä 27 §:n 4 momentissa säädetään takaisinperinnässä huomioitavista euromääristä, jos opiskelijan 18 §:ssä tarkoitettu vuositulo ylittää vuoden 2022 vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 1 730 euroa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulon ylitys on ollut enintään 290 euroa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin.

Opintotuen tarkoitus on ensisijaisesti edistää päätoimista opiskelua. Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että opintotuen saaminen estää kohtuullista työssäkäyntiä, jos opinnot edistyvät työssäkäynnistä huolimatta. Tämän vuoksi tulorajoja olisi perusteltua tarkistaa siten, että opiskelijoiden työssäkäyntiä voitaisiin edistää ja taloudellista tilannetta helpottaa. Nykyisten tulorajojen korottamista tuntuvasti puoltaa myös se, että omien tulojen perusteella tehtävä tarveharkinta on kiristynyt nykymuotoisen tuloseurantamallin käyttöönotosta. Suomen opintotuen tulorajat ovat myös alemmat kuin muissa Pohjoismaissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi vuonna 2018 Palkansaajien tutkimuslaitokselta selvityksen opintotuen tulorajoista. (Kosonen ja Järvinen 2019: Opintotuen tulorajat, Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 37). Selvityksen mukaan tulorajoja voitaisiin korottaa tuntuvasti. Opintojen aikaista työssäkäyntiä ammattikorkeakouluopintojen yhteydessä tarkastellaan selvityksessä Opintojen aikainen työssäkäynti – ongelma vai mahdollisuus ammattikorkeakouluopinnoissa? (Vanhanen-Nuutinen, Saari, Kotila, Mäki ja Syrjänen: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:10). Selvityksen mukaan yli 15 työtuntia viikossa vaikuttaa opintojen etenemiseen eri tavoin riippuen työn laadusta, ja siitä, kuinka hyvin työ vastaa opiskeltavaa alaa.

Opintotuen tulorajojen vaikutusta opintojen etenemiseen käsitellään vuonna 2016 valmistuneessa opintotukijärjestelmän uudistamista koskevassa tutkimuksessa (Karhunen, Määttänen, ja Uusitalo (2016): Opintotukijärjestelmän uudistaminen – rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia. ETLA Raportit No 59.) ja vuonna 2015 valmistuneessa opintotuen tulorajoja ja opiskelijoiden työssäkäyntiä koskevassa tutkimuksessa (Paasiniemi, Markus (2015): Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti. VATT muistiot 49). Molempien tutkimusten mukaan työnteko hidastaa opintojen etenemistä.

Valtiovarainministeriössä tehtyjen selvitysten mukaan tulorajojen nostaminen lisäisi työllisyyttä. Työssäkäynnin lisääntymisen vaikutukset julkiseen talouteen ovat opintotukimenojen kasvusta huolimatta myönteisiä kasvavien verotulojen vuoksi. Lisäksi tarve asumistukeen vähenisi. Opiskelijoiden työssäkäynnin vaikutuksia opintojen etenemiseen on tutkittu verrattain vähän. Vuoden 2022 aikana voimassa olevan määräaikaisen opiskelijoiden tulorajojen korotuksen vaikutuksia onkin tarkoitus tutkia tarkemmin, kun siitä on käytettävissä riittävästi tilastotietoa.

Opintolainahyvitys

Opintolainahyvityksen säännöksiä sovelletaan henkilöön, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan ensimmäistä korkeakoulututkintoa varten 1.8.2014 tai sen jälkeen sekä myös henkilöön, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan ennen 1.8.2014, mutta joka on ilmoittautunut läsnä olevaksi ensimmäisen kerran 1.8.2014 tai sen jälkeen.

Opintolainahyvityksestä säädetään opintotukilain 15 b—15 g §:ssä. Määräajassa korkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja on tietyin edellytyksin oikeutettu opintolainahyvitykseen, jonka määrä on 40 prosenttia siitä osasta hyvitykseen oikeuttavaa opintolainaa, joka ylittää 2 500 euroa. 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.

Opintotukilain 15 c §:ssä säädetään opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisaikavaatimuksesta ja 15 d §:ssä opintolainahyvityksestä opintojen viivästyessä. Opintolainansaajalla on 15 c §:n mukaan 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. Opintotukilain 15 c §:n 3 momentin mukaan tutkinnon suorittamiseen käytetty aika lasketaan sen lukukauden alusta, jona opiskelija on ensimmäisen kerran ottanut vastaan opiskelupaikan suomalaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa, 15 b §:ssä tarkoitetun tutkinnon suorittamislukukauden loppuun.

Opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos lainansaaja on mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettuna aikana ollut suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta, saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä. Edellä mainittujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään enintään kahdella lukuvuodella. Jos olosuhde on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 30 päivää, opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään yhdellä lukukaudella. Tutkinnon suorittamisen käytettyä aikaa voidaan myös pidentää, jos opintolainansaaja on saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa. Pidennyksen riippuu tällöin jaksojen määrästä. Yhden lukukauden aikana huomioon voidaan ottaa vain yksi pidentämiseen oikeuttava jakso.

Opintotukilain 15 d §:n 4 ja 5 momentissa on säännökset koronaepidemiasta johtuvista tutkinnon suorittamisaikaa koskevista joustoista. Opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka hänen tutkinnon suorittamiseen käyttämänsä aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos hän osoittaa opintojensa viivästyneen, koska hän ei ole pystynyt suorittamaan kaikkia tutkinnon suorittamiseksi vaadittavia opintoja 15 c §:ssä säädettyssä ajassa covid-19-epidemiaan liittyvästä syystä. Jos opintolainansaaja on suorittanut tutkinnon vuoden 2021 aikana tai sen jälkeen, voidaan suoritusaikavaatimusta pidentää yhdellä lukuvuodella. Syyslukukauden 2020 aikana tutkinnon suorittaneilla suoritusaikavaatimusta voidaan pidentää yhdellä lukukaudella.

Opintolainansaajalla on voinut ollut lukukauden aikana useita opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidentäviä perusteita, mutta lukukauden aikana voidaan ottaa huomioon kuitenkin vain yksi pidentämiseen oikeuttava peruste.

Ulkomaisessa korkeakoulussa tutkinnon suorittaneen opintolainansaajan tulee toimittaa selvitys opintojen aloittamisesta ja tutkinnon suorittamisesta. Jos opintolainansaaja on tutkinnon suorittamisen perusteella oikeutettu opintolainahyvitykseen, Kela laskee rahalaitosten ilmoittamien tietojen perusteella opintotukilain 15 f §:ssä tarkoitetun opintolainahyvityksen määrän ja antaa asiassa päätöksen. Jos opintolainansaaja ei ole tutkinnon suorittamisaikaa koskevien tietojen tai rahalaitosten ilmoittamien tietojen perusteella oikeutettu opintolainahyvitykseen, Kela antaa asiassa päätösehdotuksen. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos opintolainansaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

Kela tutkii ilman hakemusta korkeakoulun ilmoittaman opintojen aloittamispäivän ja tutkinnon suorittamispäivän perusteella, onko ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja tutkinnon suorittamisajan perusteella oikeutettu opintolainahyvitykseen. Jos opintolainansaaja on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon tai tutkinnon ulkomaisessa korkeakoulussa, Kela tutkii oikeuden opintolainahyvitykseen opintolainansaajan hakemuksesta. Hakemus on jätettävä Kelalle kahden vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta.

Opintotuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan opintolainansaajan on esitettävä pyyntö opintotukilain 15 d §:ssä säädetyn opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidentävän seikan huomioon ottamisesta. Pyyntö on esitettävä opintotukilain 15 e §:n 2 momentissa tarkoitetun hakemuksen tai 4 momentissa tarkoitetun uudelleenkäsittelypyynnön yhteydessä. Pyyntö on esitettävä selvitys pidentämiseen oikeuttavista seikoista. Opintolainansaajan pyynnöstä Kansaneläkelaitoksen tulee tarkistaa omista rekistereistään saatavilla olevat tiedot opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidentävistä seikoista.

Opintolainahyvityksen ehtoja on viimeksi joustavoitettu vuosina 2020 ja 2021 voimaan tulleilla opintotukilain muutoksilla (laki 1045/2020 ja 681/2021) ottamalla covid-19-epidemia ja siitä aiheutuvat vaikutukset opiskeluedellytyksissä huomioon opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamiseen käytetyn ajan laskennassa ja opintojen viivästyessä. Koronaepidemiasta johtuvien joustojen tai muidenkaan joustojen perusteella opintolainahyvityksen saaneista opintolainansaajista ei ole tilastotietoa. Joustojen merkitystä on mahdollista selvittää erikseen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiä. Opiskelijan omien tulorajojen korottaminen ehdotetulla 50 prosentilla parantaisi opiskelijoiden mahdollisuuksia tehdä opintojen ohessa työtä ja täydentää opintotukea palkkatuloilla nykyistä enemmän. Tavoitteena on lieventää opintotuen taloudellista tarveharkintaa vaarantamatta kuitenkaan päätoimisen opiskelun edellytyksiä. Opiskelijoiden työskentelymahdollisuuksien parantaminen tukee työvoiman saatavuutta, ja sillä voi myös olla julkista taloutta vahvistavia vaikutuksia.

Esityksen tavoitteena on myös ottaa huomioon uusia opintolainahyvityksen saamiseen vaikuttavia tekijöitä ja siten mahdollistaa opintolainahyvityksen saaminen nykyistä joustavammin tilanteissa, joissa opinnot ovat voineet viivästyä opintolainansaajasta riippumattomien äkillisesti ilmenneiden ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Hyvityksen ehdoissa esitetään huomiotavaksi opiskelumaan sotatila tai vakavuudeltaan vastaava poikkeuksellinen olosuhde, koska tällaisissa tilanteissa opiskeluolosuhteet voivat vaikeutua äkillisesti, eikä opiskelijalla ole välttämättä ollut mahdollisuuksia varautua kyseessä oleviin olosuhteiden muutoksiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Tulorajat

Opintotukilain 17 §:ssä säädettyjä opiskelijan omia tulorajoja ja 27 §:n 4 momentissa säädettyjä takaisinperintään liittyviä euromääriä korotettaisiin 50 prosentilla vuoden 2021 tasosta 1.1.2023 lukien. Tasokorotuksen vuoksi tulossa olevasta indeksikorotuksesta luovuttaisiin ja seuraava indeksitarkistus tehtäisiin voimassa olevien säännösten mukaisesti tammikuussa 2025.

Esityksen mukaan 17 §:n 1 momentissa säädettäisiin opiskelijan vapaan tulon laskemisesta siten, että opiskelijalla voi olla tuloa 1 040 euroa jokaista kuukautta kohden, joilta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää, sekä 3 120 euroa jokaista kuukautta kohden, joilta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää. Esityksen perusteella esimerkiksi yhdeksän kuukautta opintotukea säännöllisesti nostavan opiskelijan vuosituloraja nousisi vuonna 2023 noin 3 000 euroa vuoden 2022 tasosta, kun vuosituloraja nousisi nykyisestä 15 630 eurosta 18 720 euroon.

Voimassa olevassa opintotukilain 27 §:n 4 momentissa säädetään opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvasta opintotuen takaisinperinnästä. Koska opiskelijan omia tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi 50 prosentilla, tulisi myös opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvassa opintotuen takaisinperinnässä huomioitavia euromääriä korottaa 50 prosentilla takaisinperinnän kohdistuessa vuonna 2023 tai sen jälkeen myönnettyyn opintotukeen ja vuoden 2023 ja sen jälkeen tapahtuvaan vapaan tulon ylitykseen. Voimassa olevan 27 §:n 4 momentissa säädettyjä euromääriä tarkistetaan joka toinen vuosi yleisen ansiotasoindeksin muutoksen perusteella. Ehdotettu 50 prosentin korotus tehtäisiin vuosina 2020 ja 2021 voimassa olleisiin euromääriin.

Ehdotetun 27 §:n 4 momentin mukaan jos opiskelijan 17 §:ssä tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 2 080 euroa kohden perittäisiin takaisin yhden tukivuokauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukivuokaudesta. Jos vapaan tulon ylitys olisi ollut enintään 348 euroa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan perittäisi takaisin.

Opintolainahyvitys

Ehdotuksen mukaan opintolainansaaja olisi oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos lainansaaja on mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettuna aikana ollut estynyt suorittamasta kaikkia tutkinnon suorittamiseksi vaadittavia opintoja opiskelumaassa vallinneen sotatilan tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan poikkeuksellisen olosuhteen vuoksi. Mainittujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennettäisiin yhdellä lukuvuodella. Säännöksessä tarkoitetuilla opiskelumaassa vallinneilla sotatilaan vakavuudeltaan rinnastettavilla poikkeuksellisilla olosuhteilla tarkoitettaisiin esimerkiksi vakavaa suuronnettomuutta, aseellista hyökkäystä tai laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautiä. Tutkinnon suorittamiskavaatimuksen pidentäminen yhdellä lukuvuodella mahdollistaisi sen, että opintolainansaaja voisi tässä ajassa järjestellä opintonsa niin, että niiden suorittaminen olisi mahdollista. Pidennys vastaisi myös pääosin voimassa olevan 15 d §:n 5 momentissa säädettyä tutkinnon suorittamisaikaa pidennystä covid-19-epidemiaan liittyvästä syystä. Säännöstä voitaisiin soveltaa tarvittaessa muissakin sotatilaa vakavuudeltaan vastaavissa tilanteissa, joissa opiskelumaassa vallitsevien olosuhteiden vuoksi opintolainansaajan opinnot ovat viivästyneet.

Lisäksi 15 d §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että opintolainansaaja olisi oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos lainansaaja olisi mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettuna aikana saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista raskausrahaa tai äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa. Säännöksessä mainittaisiin jatkossa myös raskausraha, koska vanhempainpäivärahat uudistuivat ja niitä koskeva laki sairausvakuutuslain muuttamisesta (28/2022) tuli voimaan 1.8.2022. Uuden lain mukaisia vanhempainpäivärahoja myönnetään, jos lapsen laskettu syntymäaika on aikaisintaan 4.9.2022. Tällöin raskausrahakausi alkaa aikaisintaan 1.8.2022.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset opiskelijan taloudelliseen asemaan

Esitys parantaisi niiden opiskelijoiden taloudellista tilannetta, joilla vuositulot ylittäisivät nykyiset vuositulorajat tai joiden ei tarvitsisi palauttaa tukea tulorajojen noustua. Tulorajojen korottaminen 50 prosentilla lieventäisi tarveharkintaa arviolta 35 900 opintotuen saajalla. Näistä uusia tuen saajia olisi arviolta 7 300. Ehdotettu tulorajojen korottaminen nostaisi tuellisen kuukauden tulorajan vuonna 2022 voimassa olevasta 870 eurosta 1 040 euroon ja tuettoman kuukauden tulorajan 2 600 eurosta 3 120 euroon. Vuoteen 2022 verrattuna muutos lisäisi esimerkiksi päätoimisen, yhdeksän kuukautta vuodessa opintotuen piirissä olevan opiskelijan mahdollisuutta lisätuloihin noin 3 000 eurolla vuonna 2023 vuositulorajan noustessa nykyisestä 15 630 eurosta 18 720 euroon. Opiskelijalla voisi siten olla noin 1 500 euroa kuukaudessa muita tuloja ympäri vuoden, tai hän voisi työskennellä puolet lukuvuodesta päätoimisesti ja saada tuen yhdeksälle tukikuukaudelle. Tuen saaminen edellyttäisi kuitenkin riittäviä opintosuorituksia. Ilman tulorajojen korotusta opiskelija ei olisi oikeutettu tukeen lainkaan, jos vuositulo ylittää 24 936 euroa. Tämä raja nousisi 37 440 euroon. Ilman korotusta vuositulorajat palautuisivat siis lähes vuonna 2021 voimassa olleelle tasolle, kuitenkin niin, että niitä tarkistettaisiin vuoden 2023 alusta lukien yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti.

Esitetyt nykyistä korkeammat tulorajat parantaisivat opiskelijoiden mahdollisuuksia työssäkäyntiin opintojen ohella. Lisäksi tulorajojen korottaminen vähentäisi jälkikäteen tapahtuvia opiskelijan tuloista johtuvia takaisinperintöjä. Tulorajojen korottaminen tuntuvasti lieventäisi tarveharkintaa, lisäten noin 33 200 opintotuensaajan käyttövaroja.

Työtunneiksi muutettuna esimerkiksi 6 500 euron lisätulo vuodessa voisi tarkoittaa 400–600 työtuntia eli noin kolmen tai neljän kuukauden työtä. Se voisi tarkoittaa myös esimerkiksi keskimäärin 34–50 työtunnin lisäystä kuukautta kohti, jolloin työmäärä kasvaisi suunnilleen kahden työpäivän verran viikossa tai noin kolmen kuukauden yhtäjaksoista työskentelyä vastaavan määrän. Vaikutukset työssäkäynnin mahdollisuuksiin ovat kuitenkin erilaisia eri elämäntilanteissa ja eri aloilla opiskelevilla opiskelijoilla. Tyypillisesti työssäkäynti lisääntyy etenkin opintojen loppuvaiheessa.

Hallituksen työllisyystavoitteiden jatkovalmistelun yhteydessä valtiovarainministeriössä laadittiin laskelmia tulorajojen korottamisen vaikutuksia julkiseen talouteen. Lisäksi arvioitiin vaikutusta opintosuoritusten määrään. Laskelmien mukaan tulorajojen korottaminen 50 prosentilla lisäisi opintotukimenoja sekä verotuloja nettovaikutuksen ollessa julkista taloutta vahvistava. Valtiovarainministeriössä tehdyn arvion mukaan 1 000 euron kasvu vuosituloissa on yhteydessä 0,56 pisteen vähenemään vuosittaisissa opintopistesuorituksissa. Tulorajojen korottaminen 50 prosentilla lisäisi valtiovarainministeriön arvion mukaan korkeakouluopiskelijoiden palkkasummaa noin 67 miljoonalla eurolla, jolloin opintopisteet vähenisivät noin 37 500 pisteellä.

Tämä olisi noin 0,35 prosenttia kaikista korkeakouluopiskelijoiden vuoden aikana suorittamista opintopisteistä.

Opintolainahyvityksen ehdot

Opintolainahyvityksen ehtoja joustavoitettaisiin, jotta opintolainansaajat eivät menettäisi oikeuttaan opintolainahyvitykseen opintojen viivästyttyä sotatilan tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan poikkeuksellisen olosuhteen vuoksi. Säännöksen tarpeellisuus on ilmennyt keväällä 2022 Ukrainassa tutkintoaan suorittavien opintolainansaajien osalta, kun Venäjä aloitti hyökkäyksen Ukrainaa vastaan helmikuussa 2022.

Keskimääräinen hyvitys ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneella on arviolta noin 4 000 euroa ja ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneella noin 6 000 euroa. Lähtökohtaisesti opintolainahyvityksen saisivat ehdotetun jouston myötä ne opintolainansaajat, jotka olisivat saaneet sen muutoinkin, ellei sotatila tai vakavuudeltaan vastaava olosuhde olisi vaikeuttanut opiskelua ja tutkinnon suorittamista säädetyssä määräajassa.

Kelan mukaan Ukrainassa opiskeli keväällä 2022 yhteensä 43 opintotuen saajaa, joista 20 henkilöllä on opintolainaa. Kelan mukaan näistä enintään seitsemällä on hyvitykseen oikeuttava tutkinnonsuorittamisaikavaatimus täyttymässä vuoden 2023 aikana.

Korkeakoulututkinnon suorittaneiden opintolainahyvitykset ratkaistaan Kelassa pääsääntöisesti tutkinnon suorittamislukukautta seuraavan lukukauden aikana. Jos tutkinnon suorittamisaika ylittää hyvitykseen oikeuttavan määräajan, opintolainansaaja saa Kelasta hylkäävän päätösehdotuksen. Päätösehdotuksen saatuaan opintolainansaaja voi määräajassa tehdä uudelleenikäsitelypyynnön, jossa hän selvittää viivästyksen syyn tai syyt. Opiskelijan tulisi uudelleenikäsitelypyynnön yhteydessä selvittää, millä tavoin hän on sotatilan tai vakavuudeltaan vastaavan poikkeuksellisen olosuhteen vuoksi ollut estynyt harjoittamasta kaikkia tutkintoon vaadittavia opintoja määräajassa.

4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Tulorajat

Esityksen mukainen tulorajojen korottaminen lisäisi opintotukimenoja. Tulorajojen korottaminen lisää momentin 29.70.55 *Opintoraha ja asumislisä* määrärahatarvetta vaiheittain vuosina 2023—2025. Vuonna 2022 määrärahatarpeen lisäys olisi 8,3 miljoonaa euroa, vuonna 2024 lisäys olisi 12 miljoonaa euroa ja vuonna 2025 lisäys olisi yhteensä noin 23,9 miljoonaa euroa. Arvio vuoden 2023 määrärahatarpeen lisäyksestä perustuu arvioon uusien tuen saajien ja tuki-kuukausien määrästä. Vuosina 2023—2024 määrärahatarve kasvaa edelleen sen vuoksi, että vuositulorajojen nosto vähentää opintotuen vapaaehtoisia palautuksia ja takaisinperintöjä.

Opintotuen lisämäärärahan tarve aiheutuisi siitä, että tarveharkinta lievenee tulorajojen noustessa. Arvioon liittyy epävarmuutta siitä, miten opintotuen ehdot, kuten opintosuoritusvaatimus, tuen myöntö lähtökohtaisesti yhdeksälle kuukaudelle sekä opintojen aloittaminen ja päättäminen kesken kalenterivuoden rajoittaisivat tuen käyttöä. Tulorajojen korottaminen 50 prosentilla lieventäisi tarveharkintaa arviolta 43 200 opintotuen saajalla. Vapaaehtoiset palautukset ja opintotuen takaisinperintä vähenisi arviolta noin 33 200 opintotuen saajalla. Lisäksi tulorajojen korotus lisäisi niiden opiskelijoiden määrää, jotka lisäävät työssäkäyntiä ja verotuloja, mutta jotka eivät lisää opintotuen käyttöä. Määrää on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti.

Tulorajojen korotuksen taloudelliset vaikutukset toteutuisivat vaiheittain vuosina 2023—2025 jääden vuoden 2025 tasolle. Opintotukimenot koostuisivat vuonna 2023 tukikuukausien määrän kasvusta nykyisillä ja uusilla tuen saajilla, opintotuen palautusten määrän pienenemisestä vuonna 2024 sekä takaisinperintöjen pienenemisestä vuonna 2025. Opintotukea ei tarvitsisi tulorajojen noustessa palauttaa tarveharkinnan lievetessä tukivuonna ja sitä seuraavana vuonna. Opintotuen tuloseuranta tehdään jälkikäteen verotuksen valmistuttua. Siten tulorajojen korotuksen myötä myös takaisinperinnät pienenisivät noin kahden vuoden kuluttua tulorajojen korotuksen voimaan tulosta.

Taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot perustuvat valtiovarainministeriössä tehtyyn tilastolliseen tarkasteluun, jossa on käytetty muun muassa SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineistoa. Nämä arviot on laadittu simuloimalla nykylainsäädännön mukainen ja korotettujen tulorajojen mukainen vuositulovalvonta vuoden 2018 henkilöaineistolla. Kohderyhmän koko on arvio siitä opiskelijamäärästä, jolla opintotuen takaisinperintä vähenee (sisältäen sekä varsinaisen takaisinperinnän että vapaaehtoiset palautukset tulovalvonnassa) tai jotka voivat nostaa lisää opintotukikuukausia.

Esityksen arvioidaan lisäävän työntekoa, palkkasumman kasvaessa noin 92 miljoonalla eurolla vuonna 2023. Opiskelijoiden omien tulojen kasvu vähentää yleisen asumistuen menoja. Säästövaikutus on valtiovarainministeriön laskelmien mukaan vuonna 2023 arviolta noin 6,3 miljoonaa euroa. Arvio perustuu siihen, että SISU-mikrosimulointimallin yleisen asumistuen tietojen mukaan vuonna 2018 noin 70 prosenttia opintotuensaajista sai yleistä asumistukea. Näistä vuosipalkkatulot olivat yli 10 000 euroa noin 29 prosentilla. Tällä tulotasolla henkilöt olisivat todennäköisesti lähellä asumistuen sovittelua, ja näitä tapauksia olisi 20 prosenttia opintotuen tuensaajista. Yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta ja etuudensaajan tulot nostavat perusomavastuuta kertoimella 0,42, jolloin etuudensaajan tulot vähentävät yleistä asumistukea kertoimella $0,8 * 0,42 = 0,34$ yksinkertaisessa tapauksessa. Tällöin säästöt yleisessä asumistuessa olisivat noin $20\% * 0,34 * 92$ miljoonaa euroa, eli noin 6,3 miljoonaa euroa. Arvio on jossain määrin optimistinen ja siihen liittyy epävarmuustekijöitä, joten sen vuoksi asumistuen momentin määräraharapeeseen ei ole esitetty säästöä.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan tulorajojen korottaminen kasvattaisi verotuloja vuonna 2023 arviolta 29,8 miljoonaa euroa. Tulorajojen korottamisen arvioidut verotulovaikutukset syntyvät työssäkäynnin lisääntymisen synnyttämästä kulutusverojen ja yhteisöveron tuoton kasvusta, koska opiskelijoiden tyypillisellä tulotasolla työssäkäynnin lisääntyminen ei juurikaan lisää ansiotuloveron määrän kasvua. Opintotukimenojen osalta arvio on staattinen, eli siinä ei ole huomioitu työssäkäynnin kasvun mahdollisia vaikutuksia opintotukimenoihin. Työllisyyden kasvun fiskaalinen hyöty olisi arviolta yhteensä 36,1 miljoonaa euroa. Kun tästä vähennetään opintotuen lisämäärärahan tarve 8,3 miljoonaa euroa, olisi ehdotetun tulorajojen korottamisen nettohyöty julkiselle taloudelle 27,8 miljoonaa euroa vuonna 2023. Vuonna 2024 nettohyödyn arvioidaan olevan 24,1 miljoonaa euroa ja 2025 alkaen 12,2 miljoonaa euroa.

Esitetty opintotuen tulorajojen korottaminen 50 prosentilla kasvattaisi valtiovarainministeriön arvion mukaan työllisyyttä noin 2 500 työllisellä vuodesta 2023 alkaen. Arviossa on hyödynnetty kotimaisen tutkimuskirjallisuuden (Kosonen ja Matikka (2019): Discrete earnings responses to tax incentives: Empirical evidence and implications sekä Kosonen ja Järvinen (2019): Opintotuen tulorajat, Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 37) tutkimustuloksia siitä, kuinka opintotuen tulorajojen muutos vaikuttaa opiskelijoiden työntekoon. Aikaisemmat tutkimukset perustuvat tulorajojen korotukseen nykyisestä poikkeavassa ympäristössä ja keskittyy vain yhdeksän kuukautta opintotukea nostaneisiin korkeakouluopiskelijoihin, mistä syystä tut-

kimustulosten yleistämiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Työllisyyden ja verotulojen kasvun arviot eivät sisällä mahdollisia vaikutuksia opintojen viivästymiseen opiskelijoiden työnteon kasvaessa. Työllisyysvaikutusarvio on ilmaistu kokoaikaisten keskimääräisten palkansaajien tasossa jakamalla arvioitu palkkasumman kasvu talouden keskiansiolla.

Opintolainahyvitys

Opintolainahyvityksen ehtojen joustavoittaminen lisäisi hyvitysmenoja lyhyellä aikavälillä todennäköisesti hyvin vähän, joten momentille 29.70.52 opintolainahyvityksiin varattua määrärahaa ei tarvitsi lisätä. Momentille esitetään 132,6 miljoonan euron määräraha, joka on mitoitettu riittämään arviolta 18 000—19 000 lainansaajan hyvityksiin keskimääräisen hyvityksen ollessa ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneilla noin 4000 euroa ja yliopistossa tutkinnon suorittaneille noin 6 000 euroa.

Kelan tilastojen mukaan Ukrainassa opiskelee vain joitakin opintolainan saajia, joilla hyvityksen suoritusajavaatimus täytyisi vuoden 2023 aikana. Toistaiseksi muita sotatilassa tai vakaavuudeltaan vastaavissa olosuhteissa opiskelevia opintolainan saajia ei ole tiedossa. Ehdotetun jouston arvioidaan mahdollistavan opintolainahyvityksen myöntämisen vuosittain yksittäisille lainansaajille.

4.2.3 Muut vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia opintotuen toimeenpanoon Kelassa. Tulorajojen koroittaminen lieventäisi opintotuen tarveharkintaa sekä vähentäisi jälkikäteen tapahtuvia opiskelijan tuloista johtuvia takaisinperintöjä, mikä puolestaan voisi vähentää vuonna 2023 ja sen jälkeen myönnetyn opintotuen takaisinperintään liittyvää työmäärää Kelassa. Kelan tulisi tulorajojen muutoksesta johtuen huolehtia opiskelijoiden tiedottamisesta sekä opintotukea koskevan tiedotemateriaalin päivittämisestä. Esitys ei aiheuttaisi merkittäviä teknisiä muutoksia Kelan järjestelmiin, mutta järjestelmiin olisi päivitettävä tiedot uusista tulorajoista, kuten nykyisinkin tulorajojen indeksitarkistusten yhteydessä.

Opintolainahyvityksen ehtojen muutokset lisäävät Kelassa tehtävää toimeenpanotyötä uudelleenkasittelypyyntöjen määrän lisääntymisen vuoksi. Muutokset tulee ottaa huomioon asiakasinformaatiossa, jonka merkitys korostuu lähivuosina.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Tulorajat

Esityksen valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtoja kohdentaa 50 prosentin korotusta eri tavoin tuellisen ja tuettoman kuukauden tulorajaan. Valittavalla ratkaisulla olisi vaikutusta opintotukimenoihin ja työssäkäynnin ja opiskelun yhdistämisen mahdollisuuksiin. Jos tuellisen kuukauden tulorajaa korotettaisiin enemmän kuin tuettoman kuukauden tulorajaa, voisi se lisätä opintotukimenoja ehdotettua mallia enemmän vähentäen samalla opintopistekertymiä tarveharkinnan lievennyttyä samalla enemmän tukea käyttävillä. Tuettoman kuukauden tulorajaa voitaisiin puolestaan korottaa vähemmän kuin 50 prosenttia, jos katsotaan että tuloharkinnan lieventäminen ei ole yhtä perusteltua niiden näkökulmasta, jotka voivat nostaa opintotukea vain joitakin kuukausia vuodessa ja joilla on veronalaisia tuloja esimerkiksi yli 30 000 euroa. Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamista ja opintojen päättymisvuonna opintojen päättämisen jälkeen ansaittuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin, kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Mahdollisimman korkea tuettoman kuukauden tuloraja on siten eduksi tilanteessa, jossa opis-

kelijan säännölliset palkkatulot jatkuvat myös opintojen aloittamisen jälkeen. Tuettoman kuukauden tulorajan korottaminen joustavoittaa puolestaan valmistumisvuonna työntekoa lisäten samalla työnteon kannusteita. Sen sijaan opiskeluaikana tehtävässä tuloseurannassa ei ole merkitystä, minä kuukausina työtulot on hankittu, koska tuloseurannassa tarkastelun kohteena on vuosituloraja.

Tulorajojen korotuksen eri toteuttamisvaihtoehdoilla ei olisi vaikutusta tapaan, jolla opintotuen tuloseuranta toteutetaan. Tulorajojen pysyvä korottaminen muuttaisi kuitenkin käytännössä opintotuen toimeenpanoa ja opiskelijan käyttäytymistä ja omalla vastuulla olevaa tuloseurantaa erityisesti pitkällä aikavälillä.

Opintolainahyvitys

Opintojen viivästymisen huomioimista opiskelumaan sotatilan tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan poikkeuksellisen olosuhteen vuoksi tarkasteltiin vaihtoehtoja pidentää suoritusvaatimusta yhden sijasta enintään kahdella lukuvuodella. Suoritusaikavaatimuksen pidentämistä yhdellä lukuvuodella pidettiin kuitenkin perusteltuna, koska jousto on kaavamainen kaikille ja koska covid-19-epidemiaan liittyvässä suoritusaikavaatimusta koskevassa joustossakin pidentäminen on yksi lukuvuosi. Yhden lukuvuoden pituisen ajan arvioitiin riittävän, vaikka opiskelija joutuisi muuttamaan opintojensa suorittamistapaa. Korkeakouluopinnoissa etäopiskelu on yleensä mahdollista. Lisäksi on huomioitava se, että opiskelijalla on kaavamaisesta joustoa suoritusaikavaatimuksessa myös 15 c §:n perusteella.

6 Lausuntopalaute

Lausunnon esitysluonnoksesta antoivat valtiovarainministeriö, Kansaneläkelaitos, Osku ry, SAMOK ry, Sakki ry, SLL ry, SYL ry, Arene ry ja Unifi ry sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto. Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ja oikeusministeriö eivät antaneet esityksestä lausuntoa. Esitys lähetettiin myös lainsäädännön arviointineuvostolle, mutta se ei ottanut esitystä arvioitavaksi.

Opintolainahyvityksen ehtona olevaan tutkinnonsuoritusajanaan ehdotettua joustoa pidettiin tarpeellisena ja kannatettavana muutoksena. Tulorajojen korottamiseen suhtauduttiin lausunnoissa kaksijakoisesti. Sitä kannatettiin, mutta samalla esitettiin huolia työssäkäynnin vaikutuksesta opintoaikoihin ja opiskelijoiden jaksamiseen. Kela ja opiskelijajärjestöt esittivät lausunnoissaan valmisteltavaksi eräitä tarpeelliseksi katsomiaan lakimuutoksia.

Valtiovarainministeriö korosti launnonssa, että tulorajojen noston vaikutusten arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Jotta muutos ei johtaisi opintoaikojen pitenemiseen, opintotukeen liittyvä opintojen edistymisen seuranta on jatkossa entistä tärkeämpää.

Kansaneläkelaitos esitti launnonssa opintotuen perintäjärjestyksen muuttamista takaisinperinnän kohtuullistamiseksi siten, että takaisinperintä aloitettaisiin kalenterivuoden ensimmäisestä tukikuukaudesta alkaen nykyisen viimeisen tukikuukauden sijaan. Muutos kohtuullistaisi takaisinperintää muun muassa tilanteissa, joissa opiskelija on ollut syyslukukauden aikana oikeutettu korkeampaan opintorahaan kuin kevätlukukauden aikana esimerkiksi iän perusteella tai muutettuaan asumaan itsenäisesti.

Opiskelijajärjestöt pitävät tulorajojen korottamisen hyvänä keinona parantaa opiskelijoiden toimeentuloa, mutta esittävät launnonssa myös muita tuen tason parannustarpeita. Opiskelijajärjestöjen mukaan opintotukea tulisi kehittää paremmin opiskelijan toimeentuloa turvaamaan

korottamalla opintorahaa ja vanhempien tulorajoja sekä laajentamalla toisen asteen opiskelijoiden oikeutta opintolainahyvitykseen ja opintotukeen oppisopimuskoulutuksen aikana. Unifi ry huomautti, että tutkinto-opiskelijan on voitava halutessaan opiskella päätoimisesti, eivätkä työnteon kannusteet saa haitata opinnoissa etenemistä. Arene ry:n mukaan opiskelijoiden työnteon lisääntyminen tulee pidentämään opintoaikoja ja heikentämään opintojen läpäisyä. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomautti lausunnossaan, että ilman rekisteripohjaista selvitystä opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen on vaikea arvioida missä määrin opintojen aikaista työnteoa on valtiontaloudellisesta näkökulmasta perusteltua edistää opintotuen tulorajoja nostamalla. Jos opinnot viivästyvät opintojen aikaisen työnteon takia ilman, että työssäkäynti edistää tulevaa työllistymistä, on työhön kannustaminen tulorajoja nostamalla ongelmallista.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

8 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Opintotuella turvataan osaltaan perustuslain 16 §:ssä säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ehdotetuilla säännöksillä parannettaisiin nuorten työllisyyden edellytyksiä ja parannettaisiin opiskelijan mahdollisuuksia hankkia opintotukea täydentävää toimeentuloa työstään saatavilla palkkatuloilla.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotetuilla säännöksillä ei aseteta ketään eri asemaan, vaan niillä edistetään opintotuen riittävyttä ja yhdenvertaisuutta parantamalla opiskelijoiden mahdollisuutta työskennellä opintojen ohessa nykyistä enemmän ilman, että se vaikuttaa opintotukeen vähentävästi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 15 d §:n 1—3 momentti, 17 §:n 1 momentti, 17 a §:n 2 momentti sekä 27 §:n 4 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 15 d §:n 1—3 momentti laissa 681/2021, 17 §:n 1 momentti laissa 1173/2018, 17 a §:n 2 momentti laissa 1266/2021 ja 27 §:n 4 momentti laissa 1388/2007, seuraavasti:

15 d §

Opintolainahyvitys opintojen viivästyessä

Opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos lainansaaja on mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettuna aikana:

- 1) ollut suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta;
- 2) saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä;
- 3) saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista raskausrahaa tai äitiys-, isyys- taikka vanhempainrahaa; tai
- 4) ollut estynyt suorittamasta kaikkia tutkinnon suorittamiseksi vaadittavia opintoja opiskelumaassa vallinneen sotatilan tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan poikkeuksellisen olosuhteen vuoksi.

Edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään enintään kahdella lukuvuodella. Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään yhdellä lukuvuodella.

Jos 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettu olosuhde on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 30 päivää, opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään yhdellä lukukaudella. Yhden lukukauden aikana huomioon voidaan ottaa vain yksi pidentämiseen oikeuttava jakso.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

- 1) 1 040 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä
- 2) 3 120 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

17 a §

Opiskelijan omien tulojen tulo rajojen tarkistaminen

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, 17 §:ssä säädettyjä tulo rajoja sekä 27 §:n 4 momentissa säädettyjä euromääriä ei tarkisteta yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti vuonna 2023, vaan vuoden 2024 kolmannen vuosineljänneksen loppuun mennessä toteutunutta kahden vuoden ajanjaksona tapahtunutta muutosta vastaava 1 momentissa tarkoitettu ansiotasoindeksiin perustuva tarkistus tehdään vasta 1 päivästä tammikuuta 2025.

27 §

Takaisinperintä

Jos opiskelijan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulo n, ylityksen jo kaista alkavaa 2 080 euroa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumis lisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulo n ylitys on ollut enintään 348 euroa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin. Tuensaajalle annetaan päätösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Tiede- ja kulttuuriministeri Petri Honkonen

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 15 d §:n 1—3 momentti, 17 §:n 1 momentti, 17 a §:n 2 momentti sekä 27 §:n 4 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 15 d §:n 1—3 momentti laissa 681/2021, 17 §:n 1 momentti laissa 1173/2018, 17 a §:n 2 momentti laissa 1266/2021 ja 27 §:n 4 momentti laissa 1388/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 d §

15 d §

Opintolainahyvitys opintojen viivästyessä

Opintolainahyvitys opintojen viivästyessä

Opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos lainansaaja on mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettuna aikana:

1) ollut suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta;

2) saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä; *tai*

3) saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista raskausrahaa tai äitiys-, isyys- taikka vanhempainrahaa.

Edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään enintään kahdella lukuvuodella.

Opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahyvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos lainansaaja on mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettuna aikana:

1) ollut suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta;

2) saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä;

3) saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista *raskausrahaa tai* äitiys-, isyys- taikka vanhempainrahaa; *tai*

4) *ollut estynyt suorittamasta kaikkia tutkinnon suorittamiseksi vaadittavia opintoja opiskelumaassa vallinneen sotatilan tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan olosuhteen vuoksi.*

Edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään enintään kahdella lukuvuodella. *Edellä 1 momentin 4 kohdassa tar-*

Jos 1 momentissa tarkoitettu olosuhde on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 30 päivää, opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään yhdellä lukukaudella. Yhden lukukauden aikana huomioon voidaan ottaa vain yksi pidentämiseen oikeuttava jakso.

koitettujen olosuhteiden perusteella opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään yhdellä lukuvuodella.

Jos 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettu olosuhde on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 30 päivää, opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään yhdellä lukukaudella. Yhden lukukauden aikana huomioon voidaan ottaa vain yksi pidentämiseen oikeuttava jakso.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

- 1) 660 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä
- 2) 1 970 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

- 1) 1 040 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä
- 2) 3 120 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

17 a §

Opiskelijan omien tulojen tulo rajojen tarkistaminen

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, 17 §:ssä säädettyjä tulo rajoja sekä 27 §:n 4 momentissa säädettyjä euromääriä ei tarkisteta yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti vuonna 2022, vaan vuoden 2021 kolmannen vuosineljänneksen loppuun mennessä toteutunutta kahden vuoden ajanjaksona tapahtunutta muutosta vastaava 1 momentissa tarkoitettu ansiotasoindeksiin perustuva tarkistus tehdään vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.

17 a §

Opiskelijan omien tulojen tulo rajojen tarkistaminen

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, 17 §:ssä säädettyjä tulo rajoja sekä 27 §:n 4 momentissa säädettyjä euromääriä ei tarkisteta yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti vuonna 2023, vaan vuoden 2024 kolmannen vuosineljänneksen loppuun mennessä toteutunutta kahden vuoden ajanjaksona tapahtunutta muutosta vastaava 1 momentissa tarkoitettu ansiotasoindeksiin perustuva tarkistus tehdään vasta 1 päivästä tammikuuta 2025.

Voimassa oleva laki

27 §

Takaisinperintä

Jos opiskelijan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 1 310 euroa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulon ylitys on ollut enintään 220 euroa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin. Tuensaajalle annetaan päätösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

Ehdotus

27 §

Takaisinperintä

Jos opiskelijan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 2 080 euroa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulon ylitys on ollut enintään 348 euroa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin. Tuensaajalle annetaan päätösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*