

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia. Esityksen tarkoituksena on päätoimisen opiskelun edellytysten turvaaminen. Esityksen mukaan opintorahan huoltajakorotukseen tehtäisiin tasokorotus, jolla parannettaisiin lasta huoltavien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun. Lisäksi opintolainan valtioneuvoston määrää nostettaisiin 650 eurosta 850 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 800 eurosta 1 000 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien alle 18-vuotiaiden valtioneuvoston määrää nostettaisiin 300 eurosta 400 euroon. Lisäksi muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen nostokertojen määrää lukukauden aikana lisättäisiin opintolainan riittävyyden parantamiseksi ja opintolainan tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024. Opintorahan huoltajakorotuksen kottamista koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan jo 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Opintotuki ja yleinen asumistuki	4
2.2 Opintorahan huoltajakorotus.....	5
2.3 Opintolaina ja opintolainan valtioneuvoston tuki.....	6
2.4 Opintolainan nostaminen	7
3 Tavoitteet.....	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Valtionaloudelliset vaikutukset.....	9
4.2.2 Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon ja asemaan	11
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
6 Lausuntopalaute.....	17
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
8 Voimaantulo	19
9 Toimeenpano ja seuranta	20
10 Suhde muihin esityksiin.....	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	20
LAKIEHDOTUS	22
Laki opintotukilain muuttamisesta.....	22
LIITE	24
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
Laki opintotukilain muuttamisesta.....	24

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan kansaneläkeindeksi- ja kuluttajahintaindeksisidonnaisten etuuksien ja etuuden määräytymiseen vaikuttavien rahamäärien indeksikorotukset jätetään tekemättä vuosina 2024—2027. Samalla opintorahan indeksitarkistuksista luovutaan vuosina 2024—2027. Indeksitarkistusten jäädyttäminen koskisi opintorahan osana myös opintorahan huoltajakorotusta ja oppimateriaalilisää. Indeksitarkistusten jäädyttäminen liittyy valtiontalouden tasapainottamiseen. Indeksien jäädytys koskee lukuvuodessa noin 218 500 opintorahaa saavaa opiskelijaa. Eduskunnalle 12.10.2023 annetun sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellun hallituksen esityksen (HE 75/2023 vp) mukaan opintorahan ostovoiman arvioidaan indeksijäädytyksen vuoksi laskevan kehyskaudella 2024—2027 noin 10 prosenttia, mikä tarkoittaisi arviolta enintään 31,70 euroa kuukaudessa itsenäisesti asuvalla täysikäisellä opiskelijalla.

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa myös asumistuen kokonaisuudistuksen, jonka tavoitteena on tukien kohdistuminen tukea eniten tarvitseville ryhmille. Hallitusohjelman mukaan yleisestä asumistuesta poistetaan 300 euron ansiotulovähennys. Yleisen asumistuen perusomavastuu korotetaan 42 prosentista 50 prosenttiin. Asumistuen taso tarkistetaan 70 prosenttiin hyväksytyjen asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Asumistuen kuntaryhmät 1 ja 2 yhtenäistetään tasolle 2. Lisäksi yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelu hallituksen esitys laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp) on annettu eduskunnalle 12.10.2023. Yleinen asumistuki on keskeinen osa opiskelijan toimeentuloturvaa, ja asumistuen uudistus kohdistuu noin 100 000 opintotukea ja asumistukea yhtäaikaisesti saavan opiskelijaruokakunnan talouteen. Kansaneläkelaitoksen (Kela) arvion mukaan keskimääräinen asumistuen leikkaus yksin asuvalla opintotuen saajalla olisi noin 63 euroa kuukaudessa. Opintotukea saavan lapsettoman parin asumistuki leikkaantuisi arviolta noin 131 euroa kuukaudessa, kahden huoltajan perheessä asumistuki leikkaantuisi arviolta noin 152 euroa kuukaudessa ja yksinhuoltajaperheessä noin 113 euroa kuukaudessa.

Hallitusohjelman mukaan lapsiperheiden toimeentuloa parannetaan nostamalla alle kolmevuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta, kehittämällä opiskelijoiden huoltajakorotusta ja korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille. Hallitusohjelmassa opintorahan huoltajakorotuksen kehittämiseen osana lapsiperhepakettia on varattu lisämäärärahaa. Valtiovarainministeriön ehdotuksessa valtiontalouden kehyksiksi vuosille 2024—2027 opintorahan huoltajakorotuksen nostoon osoitetaan 5 miljoonaa euroa.

Opintotuesta säädetään opintotukilaissa (65/1994). Opintotuen tavoitteena on opintojen aikaisen toimeentulon turvaaminen taloudellisen tuen tarpeessa oleville päätoimisille opiskelijoille. Opintojen aikana maksettava opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtioneuvoksesta. Opintorahaa saavalla alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus opintorahan huoltajakorotukseen. Nykytasoinen opintoraha ja opintolainan valtioneuvokaus yhdessä yleisen asumistuen kanssa turvaavat opiskelijan minimikulutuksen. Opintolainan valtioneuvokaus kuukausikohtaisia määriä on korotettu viimeksi vuonna 2017, jonka jälkeen elinkustannukset ovat inflaation vuoksi nousseet merkittävästi. Opintorahan indeksitarkistusten jäädytys, asumistuen uudistus, opintorahan huoltajakorotuksen kehittäminen sekä opintolainan osto-

voiman heikkeneminen heijastuvat opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiin ja edellyttävät samalla opintotukilain mukaisen opintotuen myöntämisehtojen muuttamista siten, että opiskelijan perustoimeentulo ja päätoimisen opiskelun edellytykset turvataan.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Esityksen kiireellisyydestä johtuen lausuntoaikaa oli tarpeen lyhentää säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaisesta lausuntoaajasta, ja esitysluonnos oli lausuntokierroksella ajalla 22.9.—6.10.2023. Lausuntopyyntö julkaistiin Lausuntopalvelu.fi -palvelussa ja lausuntopyyntö esitysluonnoksesta lähetettiin valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, oikeusministeriölle, Kelalle, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry:lle, Suomen Lukiolaisten Liitto ry:lle, Suomen opis-kelijakuntien liitto - SAMOK ry:lle, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry:lle, Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry:lle sekä Finanssiala ry:lle.

Hallituksen esitys on ollut arvioitavana lainsäädännön arviointineuvostossa. Arviointineuvosto antoi esityksestä lausunnon 18.10.2023 ja arviointineuvoston asiassa antama lausunto on luetavissa arviointineuvoston internetsivuilta: <https://vnk.fi/-/lainsaadannon-arviointineuvosto-opintotukilain-muuttamista-koskevasta-esityksesta-vaikutuksia-opiskelijoihin-lapsiin-ja-nuoriin-on-tarkennettava>.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat asiakirjat löytyvät opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivulta: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM026:00/2023#lainvalmistelu>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Opintotuki ja yleinen asumistuki

Päätoimisen ja täysi-ikäisen opiskelijan toimeentulo koostuu pääasiassa opintotuesta, yleisestä asumistuesta sekä opiskelijan omista tuloista. Opintotukilain mukainen opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtiontakauksesta. Tuen määrään vaikuttavat opiskelijan ikä, siviilisääty, asumismuoto sekä koulutusaste. Elokuun 2023 alusta lukien opintorahan perusmäärä voi olla enintään 279,38 euroa kuukaudessa ja opintolainan valtiontakauksen määrä kotimaassa 650 euroa ja ulkomailla 800 euroa kuukaudessa. Opintorahaa saavalla alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus opintorahan huoltajakorotukseen (122,05 €/kk), jolloin opintoraha on 401,43 euroa kuukaudessa. Kun opiskelija asuu vanhempansa luona ja on alle 20-vuotias, voidaan opintorahaa korottaa vanhempien pienten tulojen perusteella. Opintorahaa ei kuitenkaan myönnetä opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisälain (796/1992) mukaista lapsilisää taikka vastaavaa etuutta ulkomailta. Opintotukilain mukaista asumislisää myönnetään ulkomailla sekä Ahvenanmaan maakunnassa opiskeleville (210 €/kk) sekä kansanopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa tai Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskeleville asuntoloissa asuville opiskelijoille (88,87 €/kk).

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. Kelan tilastojen mukaan yksin asuvan opintotuenensaajan asumistuki oli elokuussa 2023 keskimäärin 335 euroa kuukaudessa, lapsettoman parin asumistuki 380 euroa kuukaudessa, kahden aikuisen

perheen asumistuki 544 euroa kuukaudessa ja yhden aikuisen perheen asumistuki 556 euroa kuukaudessa.

Pohjoismaissa päätoimiseen opiskeluun kannustetaan opiskelijalle itselleen maksettavalla opintotuella, joka muodostuu sekä opintoraha- että lainamuotoisesta tuesta. Korkea-asteen opintotuki on lainapainotteinen Suomessa, Ruotsissa, Norjassa sekä Islannissa ja opintorahapainotteinen Tanskassa. Täysi-ikäisen itsenäisesti asuvan korkeakouluopiskelijan tukea tarkasteltaessa on opintorahan osuus Suomessa, Ruotsissa ja Islannissa suunnilleen kolmasosa koko opintotuesta. Suomessa opintotuen ja asumistuen enimmäismäärä voi olla nykyisin kuntaryhmästä riippuen enintään noin 1 204 (279,38+650+275 €/kk) tai 1 335 (279,38+650+406 €/kk) euroa kuukaudessa. Asumistuen osuus voi olla siten 23—30 prosenttia enimmäismäärästä. Tyypillinen opintotuen enimmäismäärä muissa Pohjoismaissa kuukautta kohti on tällä hetkellä noin 1 200—1 500 euroa kuukaudessa. Suomen ohella asumistukea voidaan maksaa tietyin edellytyksin opintotukea saaville opiskelijoille myös Ruotsissa ja Tanskassa. Yleisen asumistuen osuus opiskelijan toimeentuloturvasta on Suomessa kuitenkin suurempi kuin muissa Pohjoismaissa käytössä olevien asumisen tukien osuus, johtuen järjestelmien erilaisista tavoitteista. Suomen erikoisuutena on lisäksi opintolainahyvitys ja korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki. Lisäksi oppivelvollisuusuudistuksen myötä toisen asteen opiskelijat saavat Suomessa nykyisin opiskelumateriaalit maksutta sekä Kelan maksamaa koulumatkatukea.

2.2 Opintorahan huoltajakorotus

Opintotukilain 12 §:ssä säädetään oikeudesta opintorahan huoltajakorotukseen. Opintorahaa saavalla alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus opintotukilain 11 §:n 6 momentin mukaiseen opintorahan huoltajakorotukseen. Lapsen huoltajalla tarkoitetaan lapsen huollosta ja tapamisoikeudesta 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.

Opintotukilain 11 §:n 6 momentin mukaan opintorahan huoltajakorotus on 100 euroa kuukaudessa. Opintotukilain 11 §:n 8 momentin mukaan huoltajakorotuksen määrää tarkistetaan kunkin lukuvuoden alusta lukien noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Opintorahan huoltajakorotuksen määrä oli ajalla 1.8.—31.12.2022 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. Lukuvuonna 2022—2023 opintorahan huoltajakorotuksen menot olivat 18,8 miljoonaa euroa ja sitä sai 26 300 opiskelijaa. Heistä 15 900 opiskeli korkea-asteella ja 10 500 toisella asteella. Huoltajakorotuksen saajista 19 800 oli naisia ja 6 500 miehiä. Mediaani-ikä oli 33 vuotta.

Lasta huoltavien opiskelijoiden päätoimisen opiskelun edistämiseksi ja ostovoiman turvaamiseksi opintorahan huoltajakorotukseen olisi tarpeen tehdä euromääräinen tasokorotus. Hallitusohjelman mukaisessa lapsiperhepaketissa opintorahan huoltajakorotuksen korottamiseen varatulla viiden miljoonan euron määrärahalla voitaisiin korottaa huoltajakorotusta noin 30 eurolla kuukaudessa. Hallitusohjelman mukaan lapsiperheiden toimeentuloa parannetaan myös nostamalla alle kolmevuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta sekä korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille.

2.3 Opintolaina ja opintolainan valtioneuvosto

Opintolainan valtioneuvostokausesta säädetään opintotukilain 15 §:ssä. Opintolainan valtioneuvostokaus myönnetään opintorahaa tai aikuiskoulutusetuista annetun lain (1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea saavalle opiskelijalle. Opintolainan valtioneuvostokaus myönnetään myös opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta ja joka ei vanhempiansa tulojen perusteella ole oikeutettu opintorahaan, muualla kuin vanhempansa luona asuvalle opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisää ja jonka vanhempien veronalaisten ansio- ja pääomatulojen yhteismäärä on alle 64 400 euroa vuodessa tai opiskelijalle, jolle ei opintotukilain 20 §:n mukaan myönnetä opintorahaa. Opintorahaa saavalle korkeakouluopiskelijalle valtioneuvostokaus myönnetään ilman erillistä hakemusta. Valtioneuvostokaus ei myönnetä vanhempansa luona asuvalle opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisää. Valtioneuvostokaus ei myöskään myönnetä opiskelijalle, joka on suorittamassa vapausrangaistusta tai jonka opintolaina on takausvastuun perusteella Kansaneläkelaitoksen perittävänä, ellei Kansaneläkelaitos erityisestä syystä toisin määrää.

Valtioneuvostokaus myönnetään enintään lukuvuodeksi kerrallaan. Päätös valtioneuvostokausen myöntämisestä voi kuitenkin sisältää valtioneuvostokausen lukuvuotta edeltävää kesä- ja heinäkuuta varten. Jos opiskelu kestää enintään 12 kuukautta, valtioneuvostokaus voidaan myöntää yhdellä päätöksellä koko opiskeluajalle.

Opintotukilain 16 §:ssä säädetään valtioneuvostokausen määrästä. Valtioneuvostokaus opintolainalle on täysi-ikäisillä opiskelijoilla 650 euroa kuukaudessa, alle 18-vuotiailla 300 euroa kuukaudessa ja ulkomailla opiskelevilla 800 euroa kuukaudessa. Opintolaina on markkinaehtoinen ja sen myöntää pankki. Opiskelija ja pankki sopivat lainan ehdoista kuten korosta ja takaisinmaksusta. Opintolainan korkoja ei tarvitse maksaa opiskeluaikana, vaan ne lisätään velkapääomaan. Valtio voi opintojen päätyttyä maksaa pienituloisen opintovelallisen korot pankille (korkoavustus).

Opintolainan käyttö on kasvanut erityisesti viime vuosina. Lainan käytön kasvun taustalla on ollut elinkustannusten kasvu, opintotuen lainapainotteisuuden kasvu sekä aikaisempi alhainen korkotaso. Korkea-asteen tukiaikaa lyhennettiin ja korkea-asteen opintorahan perusmäärät yhtenäistettiin toisen asteen opintorahan tasolle 1.8.2017 lukien. Samalla opintolainan valtioneuvostokausen kuukausikohtaisia enimmäismääriä korotettiin 400 eurosta 650 euroon ja ulkomailla opiskelevan opiskelijan valtioneuvostokausen määrää korotettiin 700 eurosta 800 euroon. Alle 18-vuotiailla muilla kuin korkeakouluopiskelijoilla valtioneuvostokausen määrää korotettiin 260 eurosta 300 euroon. Opintolainan turvallisuutta ja käyttökelpoisuutta tukevat nykymallissa pienituloisille opintovelallisille myönnettävä korkoavustus ja takausvastuuvelan maksuvapautukset. Määräajassa korkeakoulututkinnon suorittaneet ovat lisäksi oikeutettuja opintolainahyvitykseen, jonka määrä on noin 20–30 prosenttia lainapääomasta.

Opintolainaa oli vuoden 2022 lopussa 541 992 henkilöllä. Vuonna 2022 tutkinnon suorittaneista opintolainaa oli 10 576 (69 %) ylempään korkeakoulututkinnon suorittajalla, 10 449 (80 %), alemman korkeakoulututkinnon suorittajalla, 16 200 (68 %) ammattikorkeakoulututkinnon suorittajalla ja 10 142 (44 %) ammatillisen tutkinnon suorittajalla. Kelan tilaston mukaan vuonna 2022 ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneista 11 prosentilla oli lainaa enintään 10 000

euroa, hieman yli 18 prosentilla 10 000—20 000 euroa ja 40 prosentilla yli 20 000 euroa. Ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2022 suorittaneista noin 13 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 25 prosentilla oli lainaa enintään 10 000 euroa, 14,5 prosentilla 10 000—20 000 euroa ja noin 5 prosentilla yli 20 000 euroa. Mediaanilainamäärä vuonna 2022 oli ammatillisen tutkinnon suorittaneilla 9 100 euroa, ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneilla ja alemman korkeakoulututkinnon suorittaneilla 17 800 euroa sekä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla 22 700 euroa.

Hallitusohjelman mukaan opintotuen tavoitteena on mahdollistaa ensisijaisesti täysipäiväinen opiskelu. Perusturvan riittävyden arviointiraporttien (THL 6/2019 ja THL3/2023) mukaan opiskelijan nykyinen sosiaaliturva riittää kattamaan nk. minimikulutuksen mukaiset viitebudjetit vain opintolainan kanssa. Opiskelijan sosiaaliturvalla tarkoitetaan tässä opintotukea (opintoraha ja opintolaina) ja yleistä asumistukea. Vuoden 2023 perusturvan riittävyden arviointiraportin mukaan opintolainaa nostavan opiskelijan toimeentulo on opintotuen saajista kehittynyt heikoiten tarkastelujaksolla 2019—2023. Raportin mukaan tämä johtuu pääasiassa siitä, että opintolainan enimmäismäärää ei ole sidottu indeksiin, jolloin opintolainan ostovoima on heikentynyt. Sen sijaan ilman opintolainaa opiskelijan tulot ovat kasvaneet, pääosin koska yleisen asumistuen korvausaste on kasvanut kattovuokrien indeksikorotusten johdosta.

Parhaillaan valmisteltavana olevat hallitusohjelmaan perustuvat asumistuen uudistus ja perusturvaetuuksien indeksitarkistusten määräaikainen jäädyttäminen vaikeuttavat toimeentuloedellytyksiä täysipäiväiseen opiskeluun. Valtiontalouden tasapainottamiseen liittyvien toimenpiteiden vuoksi korotuksia opintorahan määrään ei ole mahdollista tehdä. Esimerkiksi 100 euron korotus itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen opiskelijan opintorahaan lisäisi valtion opintotukimenoja noin 180 miljoonaa euroa vuodessa. Siten opintotuen tasoa voitaisiin parantaa opintolainan valtiontakauksen määrää korottamalla ja siten mahdollistaa riittävä tuki täysipäiväiselle eli päätoimiselle opiskelulle. Opintolainan valtiontakauksen tasoa olisi tarpeen nostaa myös, koska lainatakauksen määrä on pysynyt vuoden 2017 tasolla ja sen jälkeen elinkustannukset ovat nousseet merkittävästi.

Opintolainan valtiontakauksen ostovoima on heikentynyt noin 20 prosenttia tarkasteltaessa toteutunutta elinkustannusten kehitystä viimeisen kuuden vuoden aikana. Tämä tarkoittaa, että opintolainan valtiontakausta tulisi korottaa 130 eurolla ($650 \times 1,20 = 780$ euroa). Kun otetaan huomioon, että lisäksi keskimääräinen asumistuen leikkaus yksin asuvalla opintotuen saajalla olisi noin 63 euroa kuukaudessa, tulisi opintolainan valtiontakausta korottaa noin 200 eurolla. Osalla opiskelijoista asumistuen leikkaus voi kuitenkin olla keskimääräistä enemmän, ja omistusasunnossa asuvat opiskelijat menettävät asumistuen uudistuksen yhteydessä asumistuen kokonaan (vuoden 2022 lopussa omistusasunnossa asuvia opiskelijaruokakuntia oli 2767, joista opintotukea saavia oli yhteensä 1967), minkä lisäksi opintorahaan ei kuluvalle hallituskaudella ole tarkoitus tehdä indeksitarkistuksia. Jos valtiontakausta nostettaisiin vähemmän kuin 200 euroa, opintotuki yhdessä asumistuen kanssa ei riittäisi turvaamaan opiskelijoiden minimikulutusta.

2.4 Opintolainan nostaminen

Opintolainan nostamisesta säädetään opintotukilain 15 a §:ssä. Opintolaina annetaan Kansaneläkelaitoksen vahvistaman kaavan mukaista velkakirjaa vastaan. Opintoja varten voidaan myöntää yksi opintolaina, jonka määrää lisätään myönnetyllä uudella opintolainakerällä. Opintolaina on nostettava sen lukuvuoden aikana, jota varten valtiontakaus on myönnetty. Opintolainaa ei kuitenkaan saa nostaa opintojen päättymisen tai keskeytymisen jälkeen, ellei 4 kuukautta muuta johdu.

Opintotukilain 15 a §:n 3 momentin mukaan syyslukukaudelle tarkoitettu osuus lainasta voidaan nostaa aikaisintaan 1 päivänä elokuuta ja kevätlukukaudelle tarkoitettu osuus aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta. Ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin, aikuiskoulutustuen saajalle tai enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetty opintolaina voidaan nostaa yhtenä eränä. Pykälän 5 momentin mukaan ennen kuin opiskelija nostaa uuden opintolainan, luottolaitoksen tulee varmistaa Kansaneläkelaitokselta, että valtiontakaus on voimassa.

Opintolainan voi nostaa lukukaudelle yhdellä kertaa. Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden nostokertojen määriä vähennettiin ja nostokertoja koskevat säännökset yhtenäistyivät 1.8.2017 opintolainan käytettävyyden lisäämiseksi. Laina saatetaan kuitenkin käyttää kokonaan jo lukuvuoden alussa, jolloin opintotuki ei riitä koko lukuvuodelle, mikä näkyy Kelan mukaan muun muassa toimeentulotuen hakemisena. Mahdollisuus nostaa laina yhdellä kertaa voi Kelan mukaan myös johtaa järjestelmän väärinkäyttöksiin siten, että opiskelupaikka hankitaan nimenomaan lainan saamiseksi, mutta opintoja ei kuitenkaan aloiteta tai kyseiset opinnot keskeytyvät hyvin pian lukuvuoden alussa. Edellä mainituista ongelmista ei ole saatavilla tarkempaa tilastotietoa.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on 2010-luvun opintotukiudistusten tuloksellisuutta käsittelevässä tarkastuskertomuksessaan (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022) suosittanut etsimään keinoja lisätä toisen asteen opiskelijoiden lainaturvallisuutta ja nostanut esille myös lainan väärinkäytön mahdollisuudet. Tarkastuskertomuksen mukaan tulisi huomioida erityisesti ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleet, jotka ovat yliedustettuina opintovelanmaksun laiminlyöneiden joukossa. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleiden velkaongelmat lisääntyivät vuoden 2017 opintotukiudistuksen jälkeen, kun valtion lainatakausta nostettiin, maksuhäiriömerkintä opintolainan valtiontakauksen esteenä poistui ja toisen asteen opiskelijat ovat voineet nostaa koko lukukauden lainan yhdellä kertaa.

Nuorten opiskelijoiden velkaongelmien ja opintolainan väärinkäytösten ehkäisemiseksi olisi siten tarkoituksenmukaista palata ennen vuoden 2017 uudistusta käytössä olleeseen lukuvuoden opintolainan neljään nostoerään toisen asteen opinnoissa. Tätä puoltaisi myös se, että oppivelvollisuus uudistuksen yhteydessä vuonna 2021 toteutetun toisen asteen maksuttomuuden myötä tarve hyödyntää opintolainaa nimenomaan lukuvuoden alussa esimerkiksi oppimateriaalien hankintaan arvioidaan olevan aiempaa vähäisempää.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on opiskelijoiden toimeentuloedellytysten ja päätoimisen opiskelun tukemisen turvaaminen opintolainan valtiontakausta korottamalla. Lisäksi opintorahan huoltajakorotuksen korottamisen tavoitteena on vahvistaa lasta huoltavien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun. Opintotuen tavoitteena on mahdollistaa täysipäiväinen opiskelu, joten opintotuen tasossa on tarkoitus ottaa huomioon opintotuen ostovoiman heikkeneminen, opintorahaan kohdistuva indeksitarkistusten määräaikainen jäädytys sekä asumistuen uudistuksen vaikutukset opiskelijoiden toimeentuloon. Esityksen tavoitteena on myös ehkäistä toimeentulotuen tarvetta niillä opiskelijoilla, joilla opintotuen nykyinen taso ei riitä turvaamaan opintojen aikaista toimeentuloa.

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen lukukausikohtaisten nostokertojen määrän lisäämisen tavoitteena on turvata nuorimpien opiskelijoiden opintolainan riittävyys paremmin koko lukukauden ajalle. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä opintolainan väärinkäytöksiä ja toisen asteen opiskelijoiden tarpeetonta velkaantumista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Opintorahan huoltajakorotuksen määrä

Opintorahan huoltajakorotuksen määrään ehdotetaan tehtäväksi tasokorotus, jolla vahvistettaisiin lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentuloa ja taloudellisia edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun. Opintorahan huoltajakorotusta ehdotetaan korotettavaksi 30 eurolla kuukaudessa, jolloin huoltajakorotus olisi jatkossa 141,63 euroa kuukaudessa. Tällöin opintoraha olisi lasta huoltavalla opiskelijalla yhteensä 421,01 euroa kuukaudessa vuoden 2024 alusta lukien.

Opintolainan valtioneuvoston määrää

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi opintolainan valtioneuvoston tukikuukausikohtaisia määriä opintotuen riittävyyden turvaamiseksi päätoimiseen opiskeluun. Korotuksen tasoa määriteltäessä on otettu huomioon opintolainan ostovoiman heikentyminen sekä hallitusohjelman mukaisista etuuksien indeksitarkistusten määräaikaisesta jäädyttämisestä ja asumistuen leikkauksista johtuvat vaikutukset opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiin. Opintolainan valtioneuvoston määrää ehdotetaan korotettavaksi 650 eurosta 850 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla 800 eurosta 1 000 euroon kuukaudessa. Alle 18-vuotiaiden valtioneuvoston määrää nousisi 300 eurosta 400 euroon kuukaudessa.

Opintolainan nostaminen

Opintolainan nostoehtoja ehdotetaan muutettavaksi siten, että muihin kuin korkeakouluopintoihin tarkoitettu opintolaina olisi nostettavissa lukuvuoden aikana kahdessa erässä nykyisen yhden erän sijasta. Siten koko lukuvuoden opintolaina olisi nostettavissa vähintään neljässä erässä. Lisäksi ehdotetaan, että enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetty opintolaina olisi jatkossa nostettavissa vähintään joko kahdessa tai neljässä erässä riippuen siitä, onko kyse korkeakoulussa harjoitettavista opinnoista vai muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa harjoitettavista opinnoista. Nykyisin enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetty opintolaina on voitu nostaa yhdessä erässä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset

Opintorahan huoltajakorotuksen korottaminen 30 eurolla lisäisi määräraharavetta vuositasolla arviolta 5 miljoonaa euroa valtion talousarvion momentilla 29.70.55 *Opintoraha ja asumislisä*. Määräraha-arvio perustuu siihen, että keskimäärin huoltajakorotusta maksettaisiin lukuvuodessa säännöllisesti yhdeksän kuukauden aikana noin 18 000 opiskelijalle. Vuositasolla huoltajakorotuksen saajia oli vuonna 2022 yhteensä 26 300.

Opintolainan valtioneuvoston määrän nostaminen 850 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 1 000 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla eivät lisää valtion opintotukimenoja lyhyellä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä lainamäärien kasvu voi kuitenkin lisätä valtion takausvastuun menojen. Lisäksi opintolainan valtioneuvoston määrän nostaminen yhdessä kohonneen korkotason kanssa voi lisätä myös korkoavustusmenojen. Takausvastuun menojen kasvun tarkka ennakointi on vaikeaa, koska takausvastuun menojen määrään vaikuttaa lainan käyttöön vaikuttavat tekijät, kuten korkotaso, elinkustannukset, yleinen taloustilanne sekä työllisyystilanne. Esimerkiksi noussut korkotaso voi osaltaan vaikuttaa siihen, että opiskelijat

eivät halua nostaa opintolainaa enenevässä määrin, vaikka opintolainaa olisi mahdollista nostaa nykyistä enemmän. Opintolainakanta oli vuoden 2022 lopussa 5 695,2 miljoonaa euroa, jonka arvioidaan kasvavan opintolainan valtiontakauksen korotuksen myötä noin 15 prosenttia. Takausvastuunomien ennustetaan Kelan mukaan olevan vuonna 2023 arviolta noin 80 miljoonaa euroa. Jos takausvastuunomien arvioidaan kasvavan samassa suhteessa kuin opintolainakanta, kasvaisi takausvastuunot lähivuosina noin 12 miljoonaa euroa (0,15 x 80 milj. euroa). Arvio on laskennallinen, eikä siinä ole otettu huomioon esimerkiksi käyttäytymisvaikutuksia tai muita lainan käyttöön liittyviä vaikutuksia. Opintolainan valtiontakauksen määrän nostamisen seurauksensa mahdollisesti kasvavien takausvastuunomien ja korkoavustusmenojen määrän arvioidaan kuitenkin jäävän selvästi pienemmäksi kuin esimerkiksi opintorahan tasokorotuksesta aiheutuvat menot.

Vuonna 2022 valtio maksoi pankeille takauksen perusteella lainoja 31,4 miljoonaa euroa. Valtion takausvastuunot ovat olleet viime vuosina kasvussa, koska opintotuen lainapainotteisuuden johdosta myös lainamäärät ovat kasvaneet ja korkotaso noussut. Kelan selvityksen mukaan eniten takauksen perusteella vuonna 2022 maksettiin ammatillisen oppilaitoksen opiskelijoiden opintolainoja. Heidän osuutensa vuonna 2022 maksetuista lainoista oli 64,5 prosenttia. Toiseksi eniten vuonna 2022 maksettiin ammattikorkeakouluopiskelijoiden lainoja 18,6 prosenttia ja kolmanneksi yliopisto-opiskelijoiden lainoja 8 prosenttia.

Opintolainansaaja on velvollinen maksamaan valtiontakauksen perusteella luottolaitokselle maksetun määrän (takaussaatava) Kelalle. Pankeille maksetuista lainoista suurin osa saadaan kuitenkin pitemmällä aikavälillä perittyä takaisin velallisilta. Kelan arvion mukaan perintään tulleiden lainojen määrästä on peritty takaisin keskimäärin hieman yli 60 prosenttia. Siten hieman alle 40 prosenttia lainoista ei saada perittyä takaisin. Tähän vaikuttaa se, että opintotukilain mukaan Kela voi myöntää opintolainansaajalle maksuvapautuksen takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen maksamisesta, jos lainansaaja on pysyvästi työkyvyttömyyden tai hänen määräämiskäytännön työkyvyttömyytensä on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta ja lainansaajan keskimääräiset veronalaiset tulot eivät ylitä opintotukilain säädettyjä tulo rajoja. Lisäksi opintotukilain mukaan 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.

Vuonna 2022 takaussaatavakanta oli yhteensä noin 125 miljoonaa euroa. Takaisinperittyjen takausvastuulainojen määrä oli vuonna 2022 17,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 lopussa opintovelallisia oli 542 000, joista noin puolet oli lainan takaisinmaksun vaiheessa. Määrästä noin 23 000 oli sellaisia opintovelallisia, joiden lainan Kela oli maksanut pankille valtion takauksen perusteella (takausvastuovelallinen). Siten tilastojen perusteella suurin osa opintovelallisista maksaa opintolainansa takaisin.

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen nostokertojen määrän lisäämisen arvioidaan ehkäisevän nykyistä paremmin opintolainan väärinkäytöksiä tilanteissa, joissa opinnot lopetetaan heti opintolainan nostamisen jälkeen. Tämä voisi vähentää myös valtion takaajana maksettavaksi jäävien opintolainojen määrää.

Opintotukilain mukainen opintolainahyvitys ja korkoavustus ehkäisevät osaltaan takausvastuunomien kasvua. Pienituloisen opintovelallisen korot voidaan maksaa valtion varoista korkoavustuksena ja välttyä samalla koko lainan maksamisesta pankille. Opintolainan korot päämi-
tetaan opiskeluaikana, joten valtiolle ei synny takausvastuunomien opintovelallisista näiden

opiskeluajalta. Opintolainahyvityksen ehtoihin ei vaikuta se, että valtioneuvoston määrät nousevat. Opintolainahyvityksen ehdot säilyvät nykytasolla. Valtioneuvoston enimmäismäärän korottaminen todennäköisesti kasvattaa opiskelijoiden lainanottoa, mikä voi heijastua opintolainahyvitysmenoon. Tämä vaikutus on kuitenkin todennäköisesti vähäinen, koska Kelan selvityksen (Selvitys opintolainahyvityksestä 17.1.2022) mukaan jo nykyisellään valtaosa opintolainahyvityksen saajista saa hyvitystä ehtojen mukaisen enimmäismäärän, minkä vuoksi lainamäärien kasvu ei vaikuta saatavan hyvityksen määrään.

Jos ensisijaiset etuudet tai muut tulot ja varat eivät riitä opiskelijan toimeentulon turvaamiseen, voi opiskelijalla olla oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotukea ei kuitenkaan ole tarkoitettu päätoimisen opiskelun tueksi. Opintolainan valtioneuvoston ja opintorahan huoltajakorotuksen tason korottaminen turvaisi opiskelijan toimeentuloedellytyksiä ja voisi vähentää niiden opiskelijoiden tarvetta toimeentulotukeen, joiden toimeentuloon valmisteilla oleva asumistuen uudistus vaikuttaisi heikentävästi. Koska opintolainan hakemista edellytetään kaikilta 18 vuotta täyttäneiltä opiskelijoilta ennen toimeentulotuen hakemista, ja opintolainan määrä otetaan perustoimeentulotuessa tulona huomioon siltä ajalta, jolloin opiskelijalla on oikeus opintolainaan, opintolainan valtioneuvoston enimmäismäärän nostaminen voi vähentää toimeentulotukimenoja.

Kelasta saatujen tietojen perusteella tammi-helmikuussa 2023 oli 9 490 sellaista henkilöä, joiden pääasiallinen toiminta oli opiskelija tai koululainen ja jotka saivat tarkastelujaksolla perustoimeentulotukea. Tästä ryhmästä 5 041 (eli 53 %) oli saanut tarkastelujaksolla myös opintotukea. Viimeisimpien, elokuusta 2022 heinäkuuhun 2023 ulottuvien tietojen perusteella toimeentulotukea saaneita opiskelijoita tai koululaisia oli keskimäärin 7 379 kuukaudessa. Jos näistä saajista 53 prosenttia on saanut samanaikaisesti opintotukea ja perustoimeentulotukea, ja saajat nostavat opintotukea keskimäärin 9,5 kuukautta vuodessa, 200 euron korotus opintolainan valtioneuvoston enimmäismäärässä vähentäisi toimeentulotukimenoja noin 7,4 miljoonalla eurolla vuodessa ($7379 \times 0,53 \times 200 \times 9,5$). Tämä on kuitenkin enimmäisarvio uudistuksen vaikutuksista toimeentulotukimenojen, ja toimeentulotukisäästö olisi todennäköisesti tätä vähemmän, koska osa tästä ryhmästä ei ole todennäköisesti nykyisinkään saanut opintolainan valtioneuvoston korotusta (koska opiskelijalle ei ole myönnetty valtioneuvoston vapausrangaistuksen tai Kelan perinnässä olevan opintolainan vuoksi) tai opintolainaa (koska pankki ei ole myöntänyt lainaa valtioneuvoston korotuksesta huolimatta), ja koska osa perustoimeentulotukea saaneista on todennäköisesti saanut sitä alle 200 euroa kuukaudessa. Toisaalta luvuissa ei ole huomioitu sitä, että yleiseen asumistukeen tehtävät uudistukset voivat lisätä perustoimeentulotuen käyttöä opiskelijoiden keskuudessa. Asumistuen uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy muutoksen myötä noin 15 000 kotitaloudella. Esityksessä ei ole kuitenkaan kuvattu tarkemmin, mikä osa 15 000 uudesta toimeentulotuen saajasta (kotitaloudesta) olisi opintotuen saajia ja kuinka paljon heille voisi syntyä toimeentulotuen tarvetta asumistukeen esitettyjen muutosten seurauksena. Lisäksi tämän esityksen mukainen ehdotus muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainan nostokertojen lisäämisestä voisi vähentää toisen asteen opiskelijoiden toimeentulotukihakemuksia, kun opintolainan nostaminen jakautuisi tasaisemmin koko lukuvuoden ajalle.

4.2.2 Vaikutukset opiskelijan toimeentuloon ja asemaan

Opintorahan huoltajakorotuksen 30 euron tasokorotus lisäisi lasta huoltavan opiskelijan käyttövaroja ja parantaisi lasta huoltavan opiskelijan ostovoimaa sekä edellytyksiä opiskelun ja lapsen huoltajuuden yhdistämiseen. Huoltajakorotuksen korottaminen yhdessä hallituksen suunnitelmien muiden perhe-etuuksien korotusten kanssa parantaisi lapsiperheiden toimeentuloa. Toisaalta perusturvaetuksien indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen laskee etuuksien reaalista tasoa, millä on vaikutusta niissä lapsiperheissä, jossa vanhemmat saavat ehdotetun jäädytyksen

piiriin kuuluvia etuuksia, kuten opintorahaa. Lisäksi yleisen asumistuen leikkaukset voivat vaikuttaa lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentuloon heikentävästi. Siten huoltajakorotuksen tasokorotuksella kompensoitaisiin osin indeksitarkistuksen jäädytyksen sekä asumistuen leikkauksen vaikutuksia opiskelijan käytettävissä oleviin tuloihin. Opintorahan huoltajakorotus ja siihen ehdotettu tasokorotus kohdentuvat kuitenkin vain lasta huoltaville opintorahaa saaville opiskelijoille.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellun vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevan muistion mukaan hallituksen esittämien sosiaaliturvamuutosten vaikutuksia arvioitaessa etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti suurimpia häviöjäryhmiä ovat opiskelijat sekä työttömät ansioturvan saajat. Opiskelijoiden osalta muutoksen taustalla on erityisesti asumistuen heikentyminen. Opiskelijoilla yleisen asumistuen osuus tuloista on suurempi kuin muilla ryhmillä. Lisäksi yli 40 prosenttia asumistuen saajaruokakunnista on opiskeljaruokakuntia. Suuria tulonmenetyksiä kokevia on erityisesti runsaasti yksin asuvien opiskelijoiden keskuudessa.

Yhteisvaikutusten arviointia koskevan muistion mukaan opintotuen saajien tulonmuutosten tarkasteluun liittyy erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon tulosten tulkinnassa. Mallitarkastelussa on otettu huomioon opintotuen lainatakaukseen esitettävät korotukset. Muistiossa on käytettävissä olevan tulon käsitteessä pyritty aineistorajoitteiden puitteissa noudattamaan Tilastokeskuksen tulonjakotilaston tulokäsitettä, joten opiskelijoiden osalta käytettävissä oleviin tuloihin ei ole laskettu opintolainaa. Myöskään lainatakausta ei ole huomioitu käytettävissä olevia tuloja laskettaessa, mutta lainatakaus huomioidaan laskennallista toimeentulotukea määritettäessä. Tämän vuoksi yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa lainatakauksen korotuksen katsotaan pienentävän opintotukea saavien käytettävissä olevaa tuloa. Opintotuen saajien kohdalla on kuitenkin esitetty myös vaihtoehtoinen tarkastelu, jossa opintotuen lainatakaus ja sen muutos on otettu huomioon käytettävissä olevissa tuloissa. Kun lainatakaus ja sen korotus otetaan huomioon käytettävissä olevaa tuloa laskettaessa, yli yhdeksän kuukautta opintotukea saaneiden opiskelijoiden (kotitalouksien) keskimääräiset käytettävissä olevat tulot jopa kasvaisivat. Siten opintolainan valtioneuvoston korotus korvaa tulonmenetyksiä ja opiskelijoiden tulonmenetykset jäävät selvästi vähäisemmiksi.

Opintolainan valtioneuvoston korottaminen 200 eurolla lisäisi nykytilaan verrattuna kotimaassa opiskelevan opintolainansaajan käyttövaroja noin 20 prosenttia. Ulkomailla opiskelevan opintolainansaajan käyttövarat kasvaisivat noin 15 prosenttia. Opintolainan osuus opintotuesta kasvaisi nykytilanteesta itsenäisesti asuvilla noin viisi prosenttiyksikköä. Opintolainan valtioneuvoston korottaminen korvaisi siten opintolainan ostovoiman jälkeenjääneisyyden sekä etuuksien indeksitarkistusten määräaikaisen jäädytyksen ja asumistuki uudistuksen aiheuttaman tuen määrän pienenemisen. Opiskelija voisi hyödyntää nykyistä korkeampaa opintolainan valtioneuvoston rahoittaessaan elinkustannuksiaan päätoimisen opiskelun aikana.

Tällä hetkellä korkeakoulututkinnon suorittaneen opintovelallisen enimmäislainamäärä tyypillisissä viiden vuoden ajan kestävässä opinnoissa on 29 250 euroa ($650 \text{ €} \times 5 \times 9 \text{ kk}$) ja ammatillisen tutkinnon suorittajalla kolmen vuoden ajan kestävässä opinnoissa 19 500 euroa ($650 \text{ €} \times 3 \times 10 \text{ kk}$). Opintolainan valtioneuvoston 200 euron korotuksen voidaan arvioida lisäävän opiskelijoiden velkataakkaa nykyisestä enintään noin kolmasosalla. Opintolainan valtioneuvoston enimmäismäärä nousisi korkeakouluopiskelijalla viiden vuoden ajan kestävässä opinnoissa noin 9 000 euroa ($200 \text{ €} \times 5 \times 9 \text{ kk} = 9\,000 \text{ euroa}$) ja ammatillisen tutkinnon suorittajalla noin 6 000 euroa ($200 \text{ €} \times 3 \times 10 \text{ kk} = 6\,000 \text{ euroa}$). Keskimäärin opintolainaa nostetaan kuitenkin vähemmän. Opintolainan käyttöön vaikuttaa muun muassa korkotasoa ja työllisyystilanne, minkä vuoksi opintolainan valtioneuvoston enimmäismäärän korottamisen vaikutusta opiskelijoiden

lainamääriin on vaikeaa tarkkaan ennustaa. Ehdotetun muutoksen vaikutusta tulee kuitenkin seurata.

Opintolainan valtiontakauksen korotus lisääisi opintotuen lainapainotteisuutta. Kokonaisuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon opiskelijan saama yleinen asumistuki. Seuraavissa esimerkkilaskelmissa on käytetty Kelasta saatuja tietoja keskimääräisistä asumistuista ja niihin kohdistuvista leikkauksista opintotuen saajilla. Opiskelijakotitalouksien kokonaistilanne voi kuitenkin vaihdella, kun otetaan huomioon opiskelijan ruokakunnan koko, asumismuoto ja asuinpaikkakunta. Lasta huoltavien osalta tulee lisäksi ottaa huomioon lapsisliisään tehtävät muutokset.

Esimerkiksi tyypillinen yksin vuokralla asuva voi asumistukiudistuksen toteuduttua jatkossa saada asumistukea keskimäärin 272 euroa kuukaudessa (335-63 €/kk). Tällöin lainan osuus on asumistuen ja opintotuen yhteismäärästä (n. 1401 €/kk) noin 61 prosenttia (850/1401). Nykyisin lainan osuus on asumistuen ja opintotuen yhteismäärästä (n. 1264 €/kk) noin 51 prosenttia keskimääräisen asumistuen ollessa esimerkiksi 335 euroa, opintorahan 279,38 euroa ja opintolainan valtiontakauksen 650 euroa kuukaudessa (650/1264).

Opintotukea saava kahden huoltajan kotitalous voisi asumistukiudistuksen toteuduttua jatkossa saada asumistukea keskimäärin 392 (544-152 €/kk) euroa kuukaudessa. Tällöin lainan osuus on asumistuen ja opintotuen yhteismäärästä (n. 2 934 €/kk) noin 58 prosenttia (1 700/2 934). Nykyisin lainan osuus asumistuen ja opintotuen yhteismäärästä (n. 2 647 €/kk) on noin 49 prosenttia keskimääräisen asumistuen ollessa esimerkiksi 544 euroa ja opintorahan ollessa 802,86 euroa (401,43 x 2 hlö) ja opintolainan valtiontakauksen ollessa 1 300 euroa kuukaudessa (650 x 2 hlö).

Opintotukea saava yhden huoltajan kotitalous voisi asumistukiudistuksen toteuduttua jatkossa saada asumistukea keskimäärin 443 euroa kuukaudessa (556-113 €/kk). Tällöin lainan osuus on asumistuen ja opintotuen yhteismäärästä (n. 1 714 €/kk) noin 50 prosenttia (850/1714). Nykyisin lainan osuus on asumistuen ja opintotuen yhteismäärästä (n. 1 607 €/kk) noin 40 prosenttia keskimääräisen asumistuen ollessa esimerkiksi 556 euroa, opintorahan ollessa 401,43 euroa ja opintolainan valtiontakauksen ollessa 650 euroa kuukaudessa.

Opintotuen enimmäismäärät 1.8.2023 ja 1.8.2024:

Opintotuki €/kk	Alaikäisen lapsen huoltaja - opintoraha ja huoltajakorotus	Itsenäisesti asuva 18-vuotias tai avioliitossa	Itsenäisesti asuva 17-vuotias tai nuorempi	Vanhemman luona asuva 20 vuotta täyttänyt	Vanhemman luona asuva alle 20 vuotias*	Ulkomailla opiskeleva - opintoraha ja asumislisä
Opintoraha 1.8.2023	401,43 (279,38+122,05)	279,38	113,57- 279,38	90,85- 204,42	0-161,26	279,38+210= 489,38
Opintolainan valtiontakaus 1.8.2023	650 (62 %)	650 (70 %)	300	650 (88-76 %)	300 (100-65 %)	800 (62 %)

(osuus opin- totuesta)			(73-52 %)			
Yhteensä	1 051,43	929,38	413,57- 579,38	740,85- 854,42	0-461,26	1 289,38
Opintoraha 1.8.2024	421,01 (279,38 + 141,63)	279,38	113,57- 279,38	90,85- 204,42	0-161,26	279,38+210= 489,38
Opintolainan valtioneuvoston 1.8.2024 (osuus opin- totuesta)	850 (67 %)	850 (75 %)	400 (78-59 %)	850 (90-81%)	400 (100-71 %)	1 000 (67 %)
Yhteensä	1 271,01	1 129,38	513,57- 679,38	940,85-1 054,20	0-561,26	1 489,38
Muutos	+219,58 (21 %)	+200 (22 %)	100 (24-17 %)	200 (27-23 %)	100 (33-22 %)	200 (16 %)
Opintolainan osuuden muutos %	+5	+5	+5-7	+2-5	+0-6	+5

* Vanhemman tulot voivat pienentää opintorahan määrää muussa kuin korkeakoulussa, summa sisältää oppimateriaalilisän 52,24 €/kk, korkeakoulussa perusmäärä on 43,15–109,02 €/kk, summaa voidaan korottaa vanhemman pienituloisuuden perusteella.

Opintolainan valtioneuvoston määrän korottaminen tuo joustavuutta opiskelijan talouteen erityisesti asumistuen ehtojen muuttuessa. Opintolainan valtioneuvoston korottaminen turvaisi osaltaan myös opiskelijan ostovoimaa. Valtioneuvoston korottaminen voi lisätä opiskelijoiden lainanottoa sekä vaikuttaa opiskelijoiden ajankäyttöön opintojen, ansiotyön ja vapaa-ajan välillä. Jos opiskelija nostaa opintolainaa, opiskelijalla ei välttämättä ole tarvetta rahoittaa elinkustannuksiaan työskentelemällä opintojen aikana, ja tällöin opintolainan nostaminen voi nopeuttaa opintojen suorittamista. Toisaalta jos opintotuki opintolainaa mukaan lukien ei riitä päätoimiseen opiskeluun tai jos opiskelija ei esimerkiksi kohonneen korkotason vuoksi halua nostaa opintolainaa, voi opiskelijan tarve opintojen aikaiseen työssäkäyntiin lisääntyä. Tämä puolestaan voi pitkittää opiskeluaikojen. Kotimaista tutkimustietoa opintolainan valtioneuvoston määrän nostamisen vaikutuksista ei kuitenkaan juurikaan ole käytettävissä ja sen vuoksi ehdotettujen muutosten vaikutuksia opiskelijoiden toimeentuloon ja asemaan tulee seurata ja arvioida muutoksen jälkeen.

Opintolainan osuuden lisääminen on valtiontalouden tasapainottamisesta johtuvista syistä mahdollinen keino opiskelijan toimeentuloedellytysten parantamiseksi. Valtioneuvoston eni-

määsmäärän korottaminen voi kuitenkin vaikuttaa opiskelijoiden aiempaa suurempaan velkaantumiseen, mikä puolestaan voi johtaa myös velkaongelmien yleistymiseen. Aiempaa suurempi velkaantuminen sekä korkotason nousu voivat myös vaikuttaa opiskelijoiden jatkokouluttautumishalukkuuteen sekä lisätä opiskelijoiden epävarmuutta ja huolta omasta taloudestaan ja toimeentulostaan opintojen päättymisen jälkeen. Jatkossakin pienituloisimmat opintovelalliset voivat hakea Kelalta korkoavustusta, jolloin opintolainan korot voidaan maksaa kokonaan valtion varoista. Lisäksi korkeakoulututkimuksen määrääjässä suorittaneet opintovelalliset voivat saada opintolainahyvityksen, jolloin Kela maksaa osan opintolainasta. Myös opintolainan takausaattavaan liittyvät maksuvapautukset turvaavat opintovelallisen tilannetta lainan takaisinmaksussa esimerkiksi työkyvyttömyyden kohdatessa.

Korkeakouluopiskelijoille keväällä 2022 tehdyn Eurostudent VIII -tutkimuksen (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:34) mukaan opintolainalla menojaan lukuvuonna ilmoittaa kattavansa 62 prosenttia opintolainaa hyödyntävistä opiskelijoista. Osaopiskelukykyisillä opiskelijoilla (opiskelijat, jotka ilmoittavat opintojensa kärsivän jostain terveydellisestä haitasta) korostui muissa elämäntilanteissa oleviin opiskelijoihin verrattuna toimeentulon kannalta välttämättömien menojen rahoittaminen, opintorahan ja asumistuen riittämättömyys ja omien tulojen vähäisyys syinä hyödyntää opintolainaa. Tutkimuksen mukaan eniten taloudellisia ongelmia kokevat opintoja haittaavasta terveysongelmasta kärsivät opiskelijat, joista 42 prosenttia koki taloudellisen tilanteensa melko tai erittäin haastavaksi. Yliopisto-opiskelijat, suoraan toiselta asteelta tulleet opiskelijat ja toista tutkintoa opiskelevat opiskelijat kokivat taloudellisen tilanteensa useammin hyvänä kuin muissa elämäntilanteissa olevat opiskelijat. Esitetyllä opintolainan valtioneuvoston korottamisella voitaisiin helpottaa erityisesti osaopiskelukykyisten opiskelijoiden opintojen aikaista taloudellista tilannetta. Muutoinkin valtioneuvoston kuukausikohtaisen määrän korottamisella voitaisiin parantaa mahdollisuutta selviytyä esimerkiksi odottamattomasta kertaluonteisesta kustannuksesta, kuten yksittäisestä terveydenhoitokustannuksesta. Toisaalta velkaantumisen kasvun seurauksena etenkin pitkäaikaisista terveysongelmista kärsivillä opintovelallisilla voi olla opintojen jälkeen muita opintovelallisia suurempia haasteita selviytyä opintolainan takaisinmaksusta, jos opintojen jälkeinen työllistyminen on vaikeaa ja opintolainaa on nostettu paljon. Myös korkotasolla ja sen nousulla voi olla vaikutusta opintolainan takaisinmaksusta selviytymiseen.

Opintolainapainotteisuuden lisääminen voi siten muodostaa riskin erityisesti niille opintovelallisille, jotka eivät työllisty opintojen jälkeen ja jotka eivät sen vuoksi pysty maksamaan opintolainaa takaisin. Pienituloisimpien opintovelallisten opintolainojen erääntyneet korot voidaan opintojen päätyttyä maksaa korkoavustuksena. Lainan lyhennysten lykkäämisestä tai maksuohjelmasta opintovelallinen voi puolestaan neuvotella pankin kanssa. Opintolainapainotteisuuden lisäämisen ja siitä johtuvan velkaantumisen riskinä on myös varsinkin nuorimpien toisen asteen opiskelijoiden opintojen jälkeen lisääntyvät velkaongelmat sekä siitä johtuva valtion takausvastuun kasvamisen. Tätä riskiä voitaisiin osaltaan pienentää varmistamalla, että opiskelijoilla on jo ennen opintolainan nostamista riittävästi tietoa opintolainan takaisinmaksuun ja koronmaksuun liittyvistä velvoitteista. Opintolainojen määrän kasvun ja lainapainotteisuuden lisääntymisen vaikutuksia sekä opiskeluaikaisen että opiskelun jälkeisen ajan toimeentuloon, työssäkäynnin kannustimiin sekä jatkokouluttautumisedellytyksiin tulee selvittää ja arvioida tarkemmin opintotuen kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainan nostokertojen lisääminen voi parantaa varsinkin nuorimpien opintolainansaajien opintolainan riittävyttä tasaisemmin koko lukukauden ja lukuvuoden ajalle sekä vähentää tarpeetonta velkaantumista, kun opintolainaa ei voisi enää nostaa kerralla lukukauden alussa. Toisaalta niillä opintolainansaajilla, jotka ovat nostaneet opintolainan kerralla lukukauden alussa, olisi lukukauden alussa käytettävissään kerralla nykyistä vähemmän opintolainaa. Opintolainan valtioneuvoston kuukausikohtaisen määrän

korotus kuitenkin parantaa osaltaan opintotuen riittävyttä. Lisäksi on otettava huomioon, että oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä vuonna 2021 toteutetun toisen asteen maksuttomuuden myötä tarve hyödyntää opintolainaa nimenomaan lukuvuoden alussa oppimateriaalien hankintaan on toisen asteen opiskelijoilla aiempaa vähäisempää. Maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilla toisen asteen opiskelijoilla maksuttomia ovat nykyisin muun muassa opetuksessa tarvittavat oppikirjat ja muut materiaalit sekä opetuksessa tarvittavat työvälineet, -asut ja -aineet.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia opintotuen toimeenpanosta vastaavan Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Ehdotetut muutokset edellyttäisivät jonkin verran muutoksia Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin, ohjeisiin, lomakkeisiin, asiakastiedotukseen ja verkkopalveluihin. Kansaneläkelaitoksen tulisi opintolainan valtionehtävyyden ja opintorahan huoltajakorotuksen korottamisen sekä erityisesti muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainan nostokertojen lisäämisen johdosta huolehtia opiskelijoiden tiedottamisesta sekä opintotukea koskevan tiedotemateriaalin päivittämisestä. Opiskelijoiden lainatietoisuuden lisäämiseksi Kansaneläkelaitoksen tulee varmistaa, että opiskelija saa riittävästi tietoa opintolainan takaisinmaksuun ja koronmaksuun liittyvistä velvoitteista. Opintolainan valtionehtävyyden korottamisella ei olisi vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen ja rahalaitosten välisiin menettelyihin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen valmistelun yhteydessä opintolainan valtionehtävyyden korottamisen osalta vaihtoehtona oli valtionehtävyyden korottaminen ehdotettua pienemmällä määrällä. Esimerkiksi valtionehtävyyden korottaminen 100 eurolla riittäisi osalla opiskelijoista korvaamaan keskimääräisestä asumistuen leikkauksesta sekä opintorahan indeksitarkistuksen jäädyttämisestä johtuvia tulomenetyksiä, mutta 100 euron korotus ei huomioisi opintolainan ostovoiman heikkenemistä eikä sitä, että asumistuen leikkaus käytettävissä oleviin tuloihin voi osalla opiskelijoista olla myös keskimääräistä enemmän. Esimerkiksi omistusasunnossa asuvat opiskelijat menettävät asumistukiudistuksen seurauksena asumistuen kokonaan. Kuten esityksen nykytilan arviota koskevassa luvussa todetaan, opintotuki yhdessä asumistuen kanssa ei riittäisi turvaamaan opiskelijoiden minimikulutusta, jos valtionehtävyyden korotettaisiin vähemmän kuin 200 euroa. Mikäli opintolainan valtionehtävyyden korotettaisiin alle 200 euroa tai vaihtoehtoisesti korotusta ei tehtäisi lainkaan, voisi osa opiskelijoista joutua turvautumaan toimentulotukeen nykyistä enemmän. Toisaalta osa opiskelijoista voisi joutua työskentelemään opintojensa aikana nykyistä enemmän, mikä osaltaan voisi pitkittää opiskeluaikoja.

Erityisesti esitykseen annetuissa lausunnoissa esitettiin laajasti, että opintolainan valtionehtävyyden korottamisen sijasta tulisi korottaa opintorahaa. Opintorahan korottaminen lisäisi merkittävästi valtion opintotukimenoja, koska opintorahaa säännöllisesti nostavia opiskelijoita on vuositasolla noin 265 000. Esimerkiksi itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen opiskelijan opintorahan korottaminen 50 eurolla lisäisi valtion opintotukimenoja 90 miljoonalla eurolla ja vastaavasti 100 euron korotus lisäisi opintotukimenoja 180 miljoonalla eurolla. Koska valtionehtävyyden tasapainottamiseen liittyvien toimenpiteiden vuoksi korotuksia opintorahan määrään ei ole mahdollista tehdä, on opiskelijoiden toimentulon ja päätoimisen opiskelun turvaamiseksi parhaaksi vaihtoehtoksi katsottu opintolainan valtionehtävyyden korottaminen.

6 Lausuntopalautte

Lausuntopyyntö lähetettiin 11 taholle, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa esitysluonnoksesta. Lausunnon antoi kaikkiaan 26 tahoja. Kaikki annetut lausunnot ja lausuntoyhteenveto on luettavissa opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivuilla.

Osa lausunnonantajista pitää esityksen tavoitteita kannatettavina, mutta ehdotettuja muutoksia ei pääosin pidetä riittävinä tai oikeanlaisina toimenpiteinä opiskelijan toimeentulon ja päätoimisen opiskelun turvaamiseksi. Opintorahan huoltajakorotuksen tasokorotusta pidetään yleisesti hyvänä ja kannatettavana ehdotuksena, mutta suurin osa lausunnonantajista katsoo, että ehdotettu tasokorotuksen määrä ei ole riittävä, varsinkin kun hallitus esittää samaan aikaan leikkauksia yleiseen asumistukeen sekä perusturvaetuuksien indeksitarkistusten jäädyttämistä vuosina 2024—2027. Huoltajakorotuksen tasokorotuksen riittävyden ohella lausunnoissa ollaan huolissaan hallituksen esittämien säästötoimenpiteiden vaikutuksista opiskelijaperheiden lasten hyvinvointiin.

Lausunnonantajat eivät kannata ehdotusta opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärän korottamisesta, vaikka lausunnoissa pidetäänkin tärkeänä, että opiskelijoiden toimeentuloa tulee parantaa. Usean lausunnonantajan näkemyksen mukaan asumistukeen tehtävien leikkausten ja etuuksien indeksijäädytysten kompensoiminen opintolainan valtiontakausta korottamalla ei ole tarkoituksenmukainen keino varmistaa opiskelijoiden toimeentulo. Lausunnoissa katsotaan, että opintolainataakan lisääntyminen nykyisellä korkotasolla ei kannusta opintojen nopeampaan suorittamiseen vaan työskentelyn lisääntymiseen, joka puolestaan hidastaa opintoja. Varsinkin opiskelijajärjestöt katsovat, että opintolainan valtiontakauksen korottamisen sijasta tulisi korottaa opintorahaa. Suuressa osassa lausunnoissa ollaan huolissaan opintotuen lainapainotteisuuden lisäämisen seurauksista opiskelijoiden toimeentulolle ja velkaantumisen lisääntymiselle, varsinkin kun hallitus on samaan aikaan heikentämässä opiskelijoiden toimeentuloa leikkaamalla yleistä asumistukea ja jäädyttämällä opintorahan indeksitarkistukset. Lausunnonantajat ovat laajasti huolissaan opintolainakannan kasvusta. Etenkin opiskelijajärjestöt katsovat opiskelijoiden toimeentulon ja opiskelun edellytysten heikentämisen olevan ristiriidassa hallituksen koulutus- ja osaamistason nostamisen tavoitteiden kanssa.

Opiskelijajärjestöt katsovat, että mikäli opintolainan osuutta opintotuessa tullaan ehdotetulla tavalla kasvattamaan, tulisi opintolainahyvityksen enimmäismäärää kasvattaa samassa suhteessa. Lausunnoissa esitetään myös opintolainahyvityksen ulottamista toisen asteen tutkinnon suorittaneille, koska toisen asteen tutkinnon suorittaneet eivät voi nykyisellään hyödyntää opintolainahyvitystä, vaikka valmistuisivat tavoiteajassa. Lisäksi useammassa lausunnoissa esitetään, että Kelan korkoavustuksen tulorajoja on syytä nostaa opintolainan korkokulujen kohtuullistamiseksi. Lausunnoissa esitetyt opintolainahyvityksen ja korkoavustuksen kehittämistä koskevat ehdotukset lisäisivät valtion opintotukimenoja, joten muutostarpeita ei ole mahdollista tarkastella tämän esityksen yhteydessä. Opintolainahyvityksen sekä korkoavustuksen kehittämistä ja muutostarpeita sekä niiden kustannusvaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida tarkemmin opintotuen kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä.

Suurin osa lausunnonantajista suhtautuu myönteisesti ehdotukseen muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen nostokertojen lisäämisestä. Lausunnoissa katsotaan, että ehdotus siitä, että opintolaina olisi jatkossa nostettavissa useammassa erässä, voi edistää lainan tasaisempaa riittävyttä. Kuitenkin osa lausunnonantajista myös toteaa, että ehdotus ei paranna opiskelijoiden toimeentuloa eikä estä nuorten opiskelijoiden velkaantumista. Yksittäisissä lausunnoissa myös huomautetaan, että opintolainan nostamiseen heti lukuvuoden alussa voi jatkossakin olla tarvetta, esimerkiksi kun kyse on alanvaihtajista tai perheellisistä opiskelijoista.

Lausunnoissa otetaan laajasti kantaa myös muihin kuin opintotukilain muuttamista koskevaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyvistä hallituksen ehdottamista muutoksista. Lausunnoissa katsotaan muun muassa, että opintorahan indeksijäädytyksestä tulee pidättäytyä, sillä indeksijäädytys yhdessä asumistuen leikkauksen kanssa heikentää merkittävästi opiskelijoiden toimeentuloa. Lausuntojen mukaan indeksijäädytys on merkittävä leikkaus etuuksiin ajassa, jolloin kuluttajahinnat jatkavat nousua. Lausunnoissa katsotaan, että leikkaukset asumistukeen yhdessä indeksijäädytysten kanssa heikentävät opiskelijoiden kuukausittaista toimeentuloa merkittävästi. Useat lausunnonantajat esittävät myös esityksen vaikutusarvioiden täydentämistä sekä katsovat, että ehdotetuissa muutoksissa tulisi myös huomioida sosiaaliturvaan muut esitetyt muutokset ja heikennykset. Lausunnoissa katsotaan, että muutosten yhteydessä tarvittaisiin kaikkien hallituksen esittämien opiskelijoiden sosiaaliturvaan kohdistuvien toimien yhteisvaikutusten kunnollista arviointia. Esityksen jatkovalmistelussa esityksen perusteluita ja erityisesti vaikutusarviointia on tarkennettu ja laajennettu. Vaikutusarvioissa on otettu huomioon myös sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellussa vuoden 2024 sosiaaliturvamuuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa esitettyjä vaikutuksia opiskelijoihin.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 18.10.2023. Arviointineuvoston lausunnon mukaan hallituksen esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty hyvin, mutta vaikutuksia opiskelijoihin, lapsiin ja nuoriin tulee tarkentaa. Esitysluonnoksessa tulisi muun muassa arvioida, minkälaisia vaikutuksia opintotuen lainapainotteisuuden lisäämisellä voi olla haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten taloudelliseen asemaan. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida opintotuen lainapainotteisuuden riskejä. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu muutosten vaikutusta esimerkkien avulla erilaisille opiskelijaryhmille myös asumistuki uudistuksen vaikutukset huomioon ottaen. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen valtiontaloudellisten vaikutusten tekijöistä ja niiden mittakaavasta. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Esityksen vaikutusarviointia on täydennetty arviointineuvoston lausunnon pohjalta. Vaikutuksia opiskelijoiden toimeentuloon ja asemaan on tarkennettu, ja esityksessä on arvioitu lainapainotteisuuden lisäämisen vaikutuksia esimerkiksi opiskelijoihin, jotka kärsivät opintoja haittaavista terveysongelmista.

7 Säännöskohtaiset perustelut

11 §. Opintorahan määrä. Pykälän 6 momentissa säädetään opintorahan huoltajakorotuksen määrästä. Voimassa olevan säännöksen mukaan määrä on 100 euroa kuukaudessa. Huoltajakorotusta on tarkistettu vuosittain lukuvuoden alusta lukien noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Siten voimassa olevien säännösten perusteella huoltajakorotus olisi 1.1.2024 lukien 111,63 euroa kuukaudessa. Määrään ehdotetaan tehtäväksi 30 euron tasokorotus. Ehdotetun 6 momentin mukaan huoltajakorotuksen määrä olisi jatkossa 141,63 euroa kuukaudessa. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu opintorahan huoltajakorotuksen määrä olisi sidottu vuodelle 2023 vahvistettuun kansaneläkeindeksin pistelukuun. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellun etuuksien indeksitarkistusten jäädyttämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan opintorahan huoltajakorotuksen määrään ei tehtäisi opintotukilain 11 §:n 8 momentissa tarkoitettua indeksitarkistusta vuosina 2024—2027. Siten myöskään opintorahan huoltajakorotuksen ehdotettua määrää ei tarkistettaisi vuosina 2024—2027 noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään.

15 a §. Opintolainan nostaminen. Pykälän 3 momentissa säädetään opintolainan nostosäännöistä ja nostokerroista korkeakouluopinnoissa ja muissa opinnoissa. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että muihin kuin korkeakoulussa harjoitettaviin opintoihin myönnetty opintolaina olisi nostettavissa lukukauden aikana kahdessa erässä nykyisen yhden erän sijasta. Siten koko lukuvuoden opintolaina olisi nostettavissa vähintään neljässä erässä. Lisäksi ehdotetaan, että enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetty opintolaina olisi jatkossa nostettavissa joko kahdessa tai neljässä erässä sen mukaan, missä opintoja harjoitetaan. Nykyisin enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetty opintolaina on voitu nostaa yhdessä erässä. Muilta osin opintolainan nostosääntöihin ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Opintolainan nostokertojen lisäämisen tarkoituksena on turvata erityisesti nuorimpien opiskelijoiden opintolainan riittävyys paremmin koko lukukauden ja lukuvuoden ajalle. Samalla nostokertojen määrän lisäämisellä voitaisiin ehkäistä nykyistä paremmin opintolainan väärinkäytöksiä tilanteissa, joissa opinnot lopetetaan heti opintolainan nostamisen jälkeen. Kelan mukaan opintolainan väärinkäytöksiä on havaittu myös enintään 12 kuukautta kestävien vapaan sivistystyön opintojen opiskelijoiden keskuudessa, jolloin on perusteltua lisätä nostokertoja myös enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetyn opintolainan osalta.

Ehdotetun 3 momentin *1 kohdan* mukaan ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin tai aikuiskoulutustuen saajalle myönnetty opintolaina voitaisiin nostaa yhtenä eränä. Momentin *2 kohdan* mukaan korkeakouluopintoihin myönnetystä lainasta syyslukukaudelle tarkoitettu osuus voitaisiin nostaa aikaisintaan 1 päivänä elokuuta ja kevätlukukaudelle tarkoitettu osuus aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta. Momentin *3 kohdan* mukaan muihin kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin myönnetty opintolaina olisi nostettavissa siten, että elo-lokakuulle tarkoitettujen lainaerät voitaisiin nostaa aikaisintaan 1 päivänä elokuuta, marras- ja joulukuulle tarkoitettujen lainaerät aikaisintaan 1 päivänä marraskuuta, tammi-maaliskuulle tarkoitettujen lainaerät aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta ja huhti-heinäkuulle tarkoitettujen lainaerät aikaisintaan 1 päivänä huhtikuuta.

16 §. Valtiontakauksen määrä. Pykälän 1 momentissa säädetään opintolainan valtiontakauksen tukikuukausikohtaisesta määrästä. Ehdotetun 1 momentin mukaan korkeakouluopiskelijalla ja aikuiskoulutustukea saavalla opintolainan valtiontakauksen määrää tukikuukautta kohden korotettaisiin nykyisestä 650 eurosta 850 euroon. Vastaavasti muulla opiskelijalla kuin korkeakouluopiskelijalla, joka on täyttänyt 18 vuotta, valtiontakauksen määrää korotettaisiin nykyisestä 650 eurosta 850 euroon. Tarkoitus on, että kaikkien täysi-ikäisten opiskelijoiden opintolainan valtiontakauksen määrä olisi nykytilaa vastaavasti sama riippumatta siitä, asuuko opiskelija itsenäisesti vai vanhempansa luona. Alle 18-vuotiailla muilla kuin korkeakouluopiskelijoilla valtiontakauksen määrää tukikuukautta kohden korotettaisiin 300 eurosta 400 euroon. Ulkomailla opiskelevan opiskelijan opintolainan valtiontakauksen määrää tukikuukautta kohden korotettaisiin 800 eurosta 1 000 euroon.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.8.2024. Lain 11 §:n 6 momentin ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan jo 1.1.2024. Ehdotetun lain 15 a §:n 3 momentin ja 16 §:n 1 momentin mukaiset muutokset tulisivat siten voimaan lukuvuoden 2024—2025 alussa. Lain 11 §:n 6 momentin mukainen opintorahan huoltajakorotuksen korotettu määrä tulisi voimaan kuitenkin jo vuoden 2024 alussa, koska vuoden 2023 voimassa olleen huoltajakorotuksen määräaikaisen korotuksen voimassaolo päättyy 31.12.2023, minkä lisäksi opintorahan indeksitarkistusten jäädytyksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024 lukien.

Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan 11 §:n 6 momentissa tarkoitettu opintorahan huoltajakorotuksen määrä vastaisi vuodelle 2023 vahvistettua kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) tarkoitettua pistelukua.

9 Toimeenpano ja seuranta

Opintotukilain 8 §:n mukaan opintotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opintotukilain mukaiset toimeenpanotehtävät hoitaa Kansaneläkelaitos yhteistyössä oppilaitosten kanssa. Opintotukea koskevan ratkaisun tekee ja päätöksen antaa Kansaneläkelaitos. Opintotukilain voimassa olevien säännösten mukaisesti Kansaneläkelaitos vastaisi esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ja arvioi ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja toimivuutta yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Tarkempia vaikutuksia on mahdollista arvioida, kun ehdotettujen muutosten toimeenpanosta on saatavilla kokemuksia ja tilastotietoja. Tarkoitus on myös hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti käynnistää kuluvalle hallituskaudella opintotuen kokonaisuudistus. Osana kokonaisuudistuksen valmistelua on tarpeen toteuttaa selvitykset nykyisen opintotukilain toimivuudesta ja muutostarpeista. Selvityksissä tulotisiin tarkemmin arvioidaan myös tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja toimivuutta.

10 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotetuilla säännöksillä ei aseteta ketään eri asemaan, vaan niillä edistetään opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiä ja turvataan päätoimista opiskelua. Opintolainan valtioneuvoston korotus koskee sekä korkeakouluopiskelijoita että muita opiskelijoita, mikä turvaa yhdenvertaisesti päätoimisen opiskelun edellytykset eri koulutusasteilla. Esityksessä ehdotetaan alle 18-vuotiaiden opintolainan valtioneuvoston korotuksen kuukausikohtaista määrää nostettavaksi 100 eurolla, kun muiden opiskelijoiden valtioneuvoston korotuksen määrää nostettaisiin 200 eurolla. Alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden valtioneuvoston korotus olisi kuitenkin valtioneuvoston nykyiseen määrään suhteutettuna samalla tasolla kuin muillakin opiskelijoilla. Alle 18-vuotiaiden opintolainan valtioneuvoston

kuukausikohtainen määrä on vähän yli puolet muiden Suomessa opiskelevien opiskelijoiden valtiontakauksen kuukausikohtaisesta määrästä.

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

Opintolainan valtiontakauksen ja opintorahan huoltajakorotuksen korottamisella edistetään perustuslain 16 §:n tavoitteita. Opintorahan huoltajakorotuksen määrän korottamisen tarkoituksena on erityisesti parantaa lasta huoltavien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä opiskeluun, mikä edistää osaltaan myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjä tavoitteita. Sen mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Edellä mainituilla perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 11 §:n 6 momentti, 15 a §:n 3 momentti ja 16 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 11 §:n 6 momentti laissa 1213/2019 sekä 15 a §:n 3 momentti ja 16 §:n 1 momentti laissa 4/2017, seuraavasti:

11 §

Opintorahan määrä

Opintorahan huoltajakorotuksen määrä on 141,63 euroa kuukaudessa.

15 a §

Opintolainan nostaminen

Opintolaina nostetaan seuraavasti:

- 1) ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin tai aikuiskoulutustuen saajalle myönnetty opintolaina voidaan nostaa yhtenä eränä;
 - 2) korkeakouluopintoihin myönnetystä lainasta syyslukukaudelle tarkoitettu osuus voidaan nostaa aikaisintaan 1 päivänä elokuuta ja kevätlukukaudelle tarkoitettu osuus aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta;
 - 3) muihin kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin myönnetty opintolaina on nostettavissa seuraavasti:
 - a) elo-lokakuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä elokuuta;
 - b) marras- ja joulukuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä marraskuuta;
 - c) tammi-maaliskuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta;
 - d) huhti-heinäkuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä huhtikuuta.
-

16 §

Valtiontakauksen määrä

- Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on:
- 1) korkeakouluopiskelijalla ja aikuiskoulutustukea saavalla 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.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ . Sen 11 §:n 6 momentti tulee kuitenkin voimaan jo 1 päivänä tammikuuta 2024.

Lain 11 §:n 6 momentissa tarkoitettu opintorahan huoltajakorotuksen määrä vastaa vuodelle 2023 vahvistettua kansaneläkeindeksistä annetussa laissa tarkoitettua pistelukua.

Helsingissä 2.11.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Liikunta-, urheilu- ja nuorisoministeri Sandra Bergqvist

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 11 §:n 6 momentti, 15 a §:n 3 momentti ja 16 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 11 §:n 6 momentti laissa 1213/2019 sekä 15 a §:n 3 momentti ja 16 §:n 1 momentti laissa 4/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Opintorahan määrä

Opintorahan määrä

Opintorahan huoltajakorotuksen määrä on 100 euroa kuukaudessa.

Opintorahan huoltajakorotuksen määrä on 141,63 euroa kuukaudessa.

15 a §

15 a §

Opintolainan nostaminen

Opintolainan nostaminen

Syyslukukaudelle tarkoitettu osuus lainasta voidaan nostaa aikaisintaan 1 päivänä elokuuta ja kevätlukukaudelle tarkoitettu osuus aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta. Ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin, aikuiskoulutustuen saajalle tai enintään 12 kuukautta kestäviin opintoihin myönnetty opintolaina voidaan nostaa yhtenä eränä.

Opintolaina nostetaan seuraavasti:
1) ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin tai aikuiskoulutustuen saajalle myönnetty opintolaina voidaan nostaa yhtenä eränä;
2) korkeakouluopintoihin myönnetystä lainasta syyslukukaudelle tarkoitettu osuus voidaan nostaa aikaisintaan 1 päivänä elokuuta ja kevätlukukaudelle tarkoitettu osuus aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta;
3) muihin kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin myönnetty opintolaina on nostettavissa seuraavasti:
a) elo-lokakuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä elokuuta;
b) marras- ja joulukuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä marraskuuta;
c) tammi-maaliskuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä tammikuuta;

d) huhti-heinäkuulle tarkoitetut lainaerät aikaisintaan 1 päivänä huhtikuuta.

16 §

Valtiontakauksen määrä

Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on:

- 1) korkeakouluopiskelijalla ja aikuiskoulutustukea saavalla 650 euroa;
- 2) muulla kuin korkeakouluopiskelijalla 650 euroa, jos opiskelija on täyttänyt 18 vuotta, ja 300 euroa, jos opiskelija on alle 18-vuotias; oikeus korkeampaan valtiontakaukseen alkaa sen kuukauden alusta, jona opiskelija täyttää 18 vuotta;
- 3) ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla 800 euroa.

16 §

Valtiontakauksen määrä

Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on:

- 1) korkeakouluopiskelijalla ja aikuiskoulutustukea saavalla 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 11 §:n 6 momentti tulee kuitenkin voimaan jo 1 päivänä tammikuuta 2024.

Lain 11 §:n 6 momentissa tarkoitettu opintorahan huoltajakorotuksen määrä vastaa vuodelle 2023 vahvistettua kansaneläkeindeksistä annetussa laissa tarkoitettua pistelukua.