Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 21/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022: opintotukiuudistus

Asiantuntijalausunto- ja kuulemispyyntö 9.11.2022 tarkastusvaliokunnan kokoukseen 15.11.2022

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (tarkastuskertomus 2/2022)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi 15.11.2022 kokoukseensa koskien 3.5.2022 julkaistua tarkastusta Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (2/2022)[i]. Lausunnossa esitellään tarkastuksen johtopäätökset ja suositukset. Lausunnossa arvioidaan lisäksi tarkastushavaintojen perusteella 1.1.2023 voimaan tulevaa opintotuen tulorajojen korottamista ja sosiaaliturvauudistusta valmistelevan parlamentaarisen komitean alustavaa ehdotusta opintotuen kokonaisuudistuksesta.

Tarkastusvirasto toteaa yhteenvetona seuraavaa:

Opintotukiuudistusten havaittuja vaikutuksia:

- Vuoden 2017 uudistuksilla tavoitellut opintorahamenojen säästöt (n. 112 miljoonaa euroa) toteutuivat, mutta opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin kasvatti opiskelijoiden asumistukimenoja yli kaksi kertaa valmisteluvaiheen arviota enemmän.
- Vuoden 2014 opintotukiuudistuksessa käyttöönotetun opintolainahyvityksen aiheuttamat menot olivat vuoteen 2021 mennessä 48 miljoonaa euroa suuremmat kuin lain valmisteluvaiheessa arvioitiin. Toisaalta opintolainahyvitys todennäköisesti lyhentää tutkintojen suoritusaikoja.
- Opintolainan käyttö lisääntyi merkittävästi kaikilla oppilaitosasteilla 2010-luvulla. Sen kielteisenä vaikutuksena voi olla opiskelijoiden velkaantumisriski.
- Opintotuen saajien keskimääräiset reaalitulot kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla noin 32 prosenttia, mikä johtuu lisääntyneestä lainankäytöstä, opiskelijoiden siirtymisestä yleisen asumistuen piiriin ja kasvaneista ansiotuloista. Ansiotulot ovat edelleen opintotuen saajien merkittävin tulonlähde. Työssäkäynti on myös merkittävä korkeakouluopintojen hidastustekijä.

Tarkastusviraston tarkastuksen perusteella ei voida yksiselitteisesti päätellä, parantaako opintojen aikainen työssäkäynti työllistymisen edellytyksiä valmistumisen jälkeen. Tarkastusvirasto suosittaa, että opintotuen riittävyyttä tulisi seurata henkilötason aineistoilla. Lisäksi ennen laajoja opintotukijärjestelmään tehtäviä uudistuksia tulisi toteuttaa rekisteripohjaiset selvitykset opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen sekä opintolainan käytön ja velkaongelmien vaikutuksista toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen ja tunnistaa keinoja toisen asteen opiskelijoiden lainaturvallisuuden lisäämiseksi. Uudistukset olisi perusteltua porrastaa mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi ajallisesti tai maantieteellisesti, jolloin uudistusten toimeenpanon vaikutuksista voitaisiin tuottaa aiempaa luotettavampaa arviointitietoa.

Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla -tarkastuksen päähavainnot ja johtopäätökset

Tarkastus käsitteli 2010-luvun merkittävimpien opintotukiuudistusten tavoitteiden toteutumista, valtiontaloudellisia vaikutuksia ja uudistusten tietopohjan luotettavuutta. Tarkastus kohdistui vuosina 2011, 2014 ja 2017 toimeenpantuihin lainsäädäntötoimiin (HE 149/2010 vp, HE 116/2013 vp, HE 197/2013 vp, HE 229/2016 vp ja HE 231/2016 vp). Uudistusten myötä opintotuen saaminen sidottiin tiukemmin opintosuoritteisiin, ja opintolainan käyttöön lisättiin kannustimia, joista merkittävimpänä voi pitää 1.8.2014 käyttöönotettua opintolainahyvitystä. Vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä valtaosa opiskelijoista siirtyi yksilökohtaiselta opintotuen asumislisältä ruokakuntakohtaisen, ympärivuotisen ja opintosuorituksista riippumattoman yleisen asumistuen piiriin. Uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyyttä, lisäämään opintolainan käyttöä sekä nopeuttamaan opintoja ja siten edistämään myönteistä työllisyyskehitystä. Lisäksi vuoden 2017 uudistuksen tavoitteena olivat myös valtiontalouden säästöt.

Opiskelijoille maksetaan opintotukea ja yleistä asumistukea yli miljardilla eurolla vuodessa. Suorien etuusmenojen ohella opintotukiuudistukset voivat heijastua valtiontalouteen työllisyydessä tapahtuvien muutosten kautta. Opintotukiuudistusten tuloksellisuutta on kuitenkin arvioitu vähän.

Tarkastuksen johtopäätökset:

- Vuoden 2017 asumistukiuudistus johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin. Vuoden 2017 uudistuksilla tavoitellut säästöt (112 miljoonaa euroa) toteutuivat opintorahan osalta, mutta opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin kasvatti opiskelijoiden asumistukimenoja yli kaksi kertaa valmisteluvaiheen arviota enemmän. Menoarvioiden ylittymistä selittää asumistukiuudistuksen valmistelussa käytetyt vanhentuneet tiedot opiskelijoiden asumismenoista ja se, että arvioitua useampi opiskelija muutti todennäköisesti asumistukiuudistuksen jälkeen kalliimpaan asuntoon.

- Opintolainahyvitys aiheutti ennakoimattomia menoja mutta myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia. Vuoden 2014 opintotukiuudistuksessa otettiin uusille korkeakouluopiskelijoille käyttöön opintolainahyvitys. Opintolainahyvitys tarkoittaa sitä, että Kela maksaa 40 prosenttia 2500 euron omavastuun ylittävästä opintolainasta, jos opiskelija suorittaa tutkinnon määräajassa. Vuoteen 2021 mennessä valmisteluvaiheen menoarvio on ylittynyt 48 miljoonalla eurolla, koska opintolainan käyttö on lisääntynyt selvästi oletettua enemmän. Opintolainahyvityksestä aiheutuneiden ennakoimattomien menojen valtiontaloudellista merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että tarkastuksen tilastollisen selvityksen perusteella hyvitys todennäköisesti lyhentää tutkintojen suoritusaikoja, jolloin sillä on tältä osin myönteinen vaikutus työllisyyteen ja valtiontalouteen.

- Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät. Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät 2010-luvulla sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa. Päätoimisen opiskelun lisääntyminen on havaittavissa myös lukuvuosittain suoritettujen opintopisteiden perusteella. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan opintolainahyvitys on todennäköisesti nopeuttanut tutkintojen suorittamista.

- Opintolainan käyttö lisääntyi merkittävästi kaikilla oppilaitosasteilla 2010-luvulla. Opiskelijoiden lisääntyvä velkaantuminen voi vaikuttaa kielteisesti työllisyyteen ja valtiontalouteen, jos velkaongelmat vähentävät nuorten kannustimia jatkokouluttautua toisen asteen jälkeen. Erityisesti tulisi huomioida ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleet, jotka ovat yliedustettuina opintovelanmaksun laiminlyöneiden joukossa. Ammatillisessa oppilaitoksissa opiskelleiden velkaongelmat lisääntyivät vuoden 2017 uudistuksen jälkeen, kun valtion lainatakausta nostettiin, maksuhäiriömerkintä opintolainan esteenä poistui ja toisen asteen opiskelijat ovat voineet nostaa koko lukukauden lainaerän yhdellä kertaa.

- Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi. Kelassa rekisteröityjen tulotietojen perusteella opintotukea saaneiden keskimääräiset reaalitulot kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla noin 3 600 eurolla (32 %). Selittäviä tekijöitä tulojen kasvulle ovat lisääntynyt lainankäyttö, opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin ja kasvaneet ansiotulot. Luotettavaa henkilötason aineistoihin perustuvaa tilastoa opiskelijoiden toimeentulosta ei ole kuitenkaan tällä hetkellä saatavilla.

- Ansiotulot ovat edelleen opintotuen saajien merkittävin tulonlähde keskimääräisesti tarkasteltuna. Työssäkäynti on myös merkittävä korkeakouluopintojen hidastustekijä. Tutkimusnäyttö siitä, helpottaako opintojen aikainen työnteko työllistymistä valmistumisen jälkeen, on kuitenkin epäselvää.

- Opintotukiuudistusten vaikutusten arviointi on vaikeaa. Luotettavia vertailuasetelmia opintotukiuudistusten vaikutusten selvittämiseksi ei ole mahdollista muodostaa, koska uudistukset on toteutettu kaikille opiskelijoille samanaikaisesti. Merkittävimmät uudistukset olisi jatkossa perusteltua porrastaa mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi ajallisesti tai maantieteellisesti, jolloin vaikutuksista voitaisiin tuottaa aiempaa luotettavampaa arviointitietoa.

Tarkastusviraston suositukset:

- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi seurata opintotuen riittävyyttä henkilötason aineistoilla siten, että opintotuen saajien tulojen muodostumisesta saataisiin ajantasaista tietoa tulolajeittain, kotitaloustyypeittäin ja alueittain.

- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintolainan käytön ja velkaongelmien vaikutuksista toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen. Ministeriön tulisi myös etsiä keinoja toisen asteen opiskelijoiden lainaturvallisuuden lisäämiseksi.

- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi opintotukea kehitettäessä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa uudistuksista luotettavia vaikutusarviointeja.

- Valtioneuvoston tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen.

Opintotuen tulorajat nousevat pysyvästi 1.1.2023 alkaen (HE 156/2022 vp)

Vuoden 2022 aikana on ollut voimassa opintotuen 25 prosentin määräaikainen tulorajojen korotus. Eduskunta hyväksyi 25.10.2022 hallituksen esitykseen HE 156/2022 vp sisältyvän säädösmuutoksen, jonka mukaisesti opintotukeen vaikuttavia opiskelijan omia tulorajoja korotetaan pysyvästi vuoden 2021 tasoon verrattuna 50 prosentilla 1.1.2023 alkaen. Muutoksella pyritään parantamaan nuorten työllisyyden edellytyksiä ja opiskelijoiden toimeentuloedellytyksiä. Sillä ei kuitenkaan haluta vaarantaa päätoimisen opiskelun edellytyksiä. Esityksessä arvioidaan, että nettohyöty julkiselle taloudelle on vuonna 2023 noin 28 miljoonaa euroa ja vuodesta 2025 alkaen noin 12 miljoonaa euroa.

Tarkastusvirasto huomautti hallituksen esitysluonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassaan lausunnossa, että opintotuen tulorajojen pysyvän korotuksen vaikutukset opiskelijoiden työntekoon ja valtiontalouteen olisi voitu arvioida luotettavammin, jos määräaikaisen uudistuksen vaikutuksia olisi selvitetty ennen pysyvää muutosta.[ii] Nyt kireän lainmuutoksen valmistelun aikataulun vuoksi vaikutusarvioinneissa jouduttiin tukeutumaan tutkimuksiin, joissa tehtyjen havaintojen sovellettavuus nykyiseen toimintaympäristöön on oletettavasti rajallinen. Tarkastusviraston tarkastuksen perusteella ei voida yksiselitteisesti päätellä, parantaako opintojen aikainen työssäkäynti työllistymisen edellytyksiä valmistumisen jälkeen. Tarkastuskertomuksessa suositellaankin rekisteripohjaisen selvityksen

toteuttamista opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen. Tarkastusviraston lausunnossa todettiin, että ilman tätä tietoa on vaikea arvioida, missä määrin opintojen aikaista työntekoa 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.

Sosiaaliturvakomitea esittää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistusta

Sosiaaliturvakomitea esittää välimietintönsä luonnoksessa opintotuen kokonaisuudistuksen käynnistämistä.[iii] Komitean mukaan nykyinen opintotukijärjestelmä on vaikeaselkoinen. Uudistuksen tavoitteena tulisi komitean mukaan olla opintotuki, joka turvaisi opiskeluajan toimeentulon, sujuvan opiskelun ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekkään opintopolun.

Sosiaaliturvakomitea linjaa välimietintönsä luonnoksessa, että opintotuen tarkoitus on tulevaisuudessakin tukea ensisijaisesti päätoimista opiskelua sekä mahdollistaa työtulojen ja työkokemuksen hankkiminen opintojen rinnalla. Komitean mukaan opintotuen tulisi myös jatkossa turvata yhdenvertaisesti taloudelliset edellytykset opiskeluun. Komitea katsoo, että uudistus tulisi toteuttaa vaiheittain rahoitus- ja muut toimeenpanon edellytykset sekä sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet huomioiden.

Välimietinnön luonnoksessa ei esitetä konkreettisia muutosehdotuksia, joten kokonaisuudistuksen valtiontaloudellista tarkoituksenmukaisuutta ei voi vielä toistaiseksi arvioida. Kokonaisuudistuksen valmistelussa tulisi kuitenkin ottaa huomioon tarkastusviraston tarkastuksensa perusteella tekemät johtopäätökset ja suositukset. Jos uudistus toimeenpantaisiin vaiheittain, mahdollistaisi tämä aiempaa paremmin luotettavampien vaikutusarviointien toteuttamisen. Ennen opintotuen tulorajoihin mahdollisesti tehtäviä uusia muutoksia olisi keskeistä arvioida nyt tehtyjen muutosten vaikutukset opiskelijoiden työntekoon ja opintojen etenemiseen. Opintolainaan tehtävien mahdollisten muutosten yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota lainaturvallisuuteen ja lainankäytön mahdollisiin kielteisiin vaikutuksiin.

Lisätiedot:

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi, 040 733 2503

Johtava tuloksellisuustarkastaja, Ville-Veikko Pulkka, ville-veikko.pulkka@vtv.fi, 040 732 4076

---

[i] Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Tarkastuskertomus 2/2022. https://www.vtv.fi/julkaisut/opintotukiuudistusten-tuloksellisuus-2010-luvulla/

[ii] Tarkastusviraston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöille hallituksen esitysluonnokseen opintotukilain muuttamisesta, 22.6.2022. https://www.vtv.fi/julkaisut/lausunto-opintotukilain-muuttaminen/

[iii] Sosiaaliturvakomitea. Välimietinnön 2. luonnos, 1.11.2022. Luku 4. Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista. https://stm.fi/documents/1271139/138699598/Liite+4+V%C3%A4limietinn%C3%B6n+luvun+4+luonnos.pdf/119224d0-9470-e2d0-f053-f1e44e288edc?t=1667308883054