Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla

Ville-Veikko Pulkka
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Esitelmän sisältö

- Tarkastuksen aihe
- Johtopäätökset
- Suositukset

Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla

- Tarkastuksen aiheena oli 2010-luvun merkittävimpien opintotukiuudistusten tavoitteiden toteutuminen, valtiontaloudelliset vaikutukset ja uudistusten tietopohjan luotettavuus
  - Uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyyttä, lisäämään opintolainan käyttöä, edistämään korkeakouluopiskelijoiden suunnitelmallista ja päätoimista opiskelua sekä nopeuttamaan opintoaikoja
    - Vuoden 2017 uudistuksella tavoiteltiin lisäksi 112 miljoonan euron säästöjä

Johtopäätökset

Vuoden 2017 asumistukiuudistus johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin

- Pääosa opiskelijoista siirtyi opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen piiriin syksyllä 2017
  - Uudistuksen arvioitiin lisäävän opiskelijoiden vuosittaisia asumistukimenoja 54 milj. e.
    - Vuonna 2018 uudistus oli lisännyt menoja jo vähintään 130 milj. e.
      - Opiskelijoiden keskimääräiset asumismenot nousivat yhä vuosina 2019 ja 2020 → uudistuksen kustannukset mahdollisesti vielä korkeammat
    - Tarkastuksen perusteella ennakoimattomia menoja selittävät
      1) arviointilaskelmassa käytetyt vanhentuneet asumismenotiedot
      2) oletettua useampien opiskelijoiden muuttaminen kalliimpiin asuntoihin uudistuksen jälkeen

Opintolainahyvityksen aiheutti ennakoimattomia menoja mutta myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia

- Vuonna 2014 käyttöönotetun opintolainahyvityksen tavoitteena on nopeuttaa korkeakouluopintoja
- Vuonna 2021 opintolainahyvitysmenot olivat 84 milj. e. (valmisteluvaiheen arvio ylittynyt 48 milj. e.)
  - Opintolainan käyttö on lisääntynyt selvästi oletettua enemmän
    - Tavoite lisätä opintotuen täysimääräistä hyödyntämistä toteutunut siis ennakoitua paremmin
    - Ennakoimattomia menoja arvioitaessa huomioitava todennäköinen myönteinen vaikutus tutkintojen suoritusaikoihin sekä tätä kautta työllisyyteen ja valtiontalouteen

Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät

- Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa 2010-luvulla
  - Päätoiminen opiskelu lisääntyi korkeakouluissa myös lukuvuosittain suoritettujen opintopisteiden perusteella
  - Tarkastuksen mukaan opintolainahyvitys on todennäköisesti nopeuttanut tutkintojen suorittamista
    - AMK-opiskelijoiden opintoajat lyhentyivät kuitenkin jo ennen vuoden 2014 opintolainahyvityksen käyttöönottoa → opintojen nopeutumista selittävät luultavasti myös muut tekijät
      - Luotettavaa vertailuasetelmaa ei ole mahdollista muodostaa uudistuksen vaikutusten selvittämiseksi

Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi

- Kaikilla tarkastuksen kohteina olleilla uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyyttä
  - Aiemmat tarkastelut vain esimerkkilaskelmia, jotka eivät huomioi tosiasiallista lainankäyttöä ja työtuloja
  - Kelassa rekisteröityjen tulotietojen perusteella opintotukea saaneiden reaalitulot kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla, keskimäärin noin 3 600 eurolla (32 %)
  - Ansiotulot edelleen tärkein opintotuen saajien tulonlähde
    - Työnteko myös merkittävä opintojen hidastustekijä
      - Näyttö opintojen aikaisen työnteon hyödyistä opintojen jälkeiseen työllisyyteen kuitenkin epäselvää

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien velkaantumisriskiin on kiinnitettävä huomiota opintolainan käytön lisäännyttyä

- Opintolainan käyttö lisääntyi merkittävästi kaikilla oppilaitosasteilla 2010-luvulla
  - Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleet yliedustettuina sekä velanmaksun laiminlyöneiden että takausvelkamaksujen määrissä mitattuna
    - Tilanne heikentyi vuoden 2017 uudistuksen jälkeen, kun valtion lainatakausta nostettiin, maksuhäiriömerkintä lainan esteenä poistui ja toisen asteen opiskelijat ovat voineet nostaa koko lukukauden lainaerän yhdellä kertaa
    - Voi sisältää myös valtiontaloudellisia riskejä, jos lisääntyvä lainankäyttö ja erityisesti velkaongelmat vähentävät jatkokouluttautumisen kannusteita toisen asteen jälkeen

Suositukset

Tarkastusviraston suositukset

- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi
  - seurata opintotuen riittävyyttä henkilötason aineistoilla siten, että opintotuen saajien tulojen muodostumisesta saataisiin ajantasaista tietoa tulolajeittain, kotitaloustyypeittäin ja alueittain.
  - toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintolainan käytön ja velkaongelmien vaikutuksista toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen sekä etsiä keinoja toisen asteen opiskelijoiden lainaturvallisuuden lisäämiseksi.
  - opintotukea kehitettäessä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa uudistuksista luotettavia vaikutusarviointeja.

Tarkastusviraston suositukset

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

Kiitos!

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

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