Lausunto 23.11.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen

Tarkastusvaliokunnalle

Valiokunta käsittelee parhaillaan tarkastusviraston vuosikertomusta ja siinä raportoitua ”Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (2/2022)” tarkastuskertomusta ja sen tuloksia. Näihin liittyen valiokunta on pyytänyt arviota toteutetuista opintotukiuudistuksista ja uudistusten vaikutusten seurannasta ministeriön näkökulmasta sekä näkemystä VTV:n tarkastuksesta ja sen tuloksista.

Tässä lausunnossa ministeriö keskittyy lausumaan valiokunnalle erityisesti tarkastusviraston keskeisistä havainnoista sekä suosituksista.

Keskeiset havainnot

Raporttiluonnoksessa on esitetty seuraavat keskeiset havainnot:

- Vuoden 2017 asumistukiuudistus johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin.
- Opintolainahyvitys aiheutti ennakoimattomia menoja mutta myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia.
- Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät.
- Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi.
- Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien velkaantumisriskiin on kiinnitettävä huomiota.

Yleiskommenttina on, että tarkastus tuo esille hyödyllistä tietoa. Opintotuen uudistaminen 2010-luvun alkupuoliskolla oli ministeriön näkemyksen mukaan erittäin haasteellista johtuen valtiontaloudellisista reunaehdoista, osin vaikeasti yhteen sovitettavista tavoitteista sekä useista eri aikaan voimaan tulleista lakimuutoksista. Ministeriön käsityksen mukaan opintotukiuudistusten koulutuspoliittiset tavoitteet on kuitenkin saavutettu hyvin.

Opintotukiuudistuksilla on tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella pystytty parantamaan opiskelijoiden toimeentuloa ja erityisesti opintolainan käyttökelpoisuutta. Opintolainahyvityksellä näyttäisi olevan myös yhteyttä lyhentyneisiin opiskeluaikoihin. Korkeakoulutuksen opintoaikojen lyhentämistä on pidetty tärkeänä koulutuspolitiikan tavoitteena pitkään työurien pidentämistavoitteeseen liittyen.

Opintotukitoiminnan tarkoituksena on varmistaa opiskeluajan toimeentulo ja opintotuen mitoittaminen siten, että se mahdollistaa päätoimisen opiskelun. Kehitys on näidenkin tavoitteiden osalta ollut oikeasuuntaista, koska raportin mukaan opintotuen saajien keskimääräiset vuositulot kasvoivat merkittävästi johtuen opintolainan, asumistuen ja työtulojen kasvusta. Opintotuen täysimääräinen hyödyntäminen lisääntyi selvästi opintovelallisten osuuden noustua 42 prosenttia. Muutosten myötä myöskin opiskelijakotitalouksien toimeentulotuen asiakkaina on vähentynyt vähentäen samalla siitä aiheutuvia julkisia menoja.

Vuonna 2017 voimaan tuleen uudistuksen opintorahasäästöt toteutuvat ministeriön esittämien arvioiden mukaisesti. Opiskelijoiden asumistukisiirron menovaikutusten arviointi epäonnistui ministeriön käsityksen mukaan todennäköisesti niukan valmisteluaikataulun vuoksi. Opintolainahyvitysmenoja tarkasteltaessa tulisi huomioida opintolainavähennysoikeudesta luopumisesta ja työurien pidentymisestä aiheutuva verotulojen lisäys.

Vuoden 2017 asumistukiuudistus johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin

Ministeriön käsityksen mukaan opiskelijoiden käyttäytymisen muutosten ennustaminen on vaikeaa. Erillinen selvitys opiskelijoiden asumistukeen siirron vaikutuksista sekä pidempi hallituksen esityksen valmisteluaika olisi mahdollistanut paremmin erilaisten vaihtoehtoisten ennusteiden laatimisen.

Opiskelijoiden asumistukeen siirrosta vastaisi asumistuesta toimivaltansa perusteella vastaavana ministeriönä sosiaali- ja terveysministeriö, joka esitteli asumistukisiirtoa koskevan hallituksen esityksen (HE 231/2016). Esitys valmisteltiin yhteistyössä ja siirtoon liittyvät laskelmat laadittiin Kansaneläkelaitoksessa. Uudistuksen yhteydessä talousarvion momentilta opintoraha ja asumislisä 29.70.55 vähennettiin 114,5 milj. euroa vuonna 2017 ja 135 milj. euroa vuonna 2018 ja asumistukimomentille 33.10.54 vastaavasti lisättiin 137 milj. euroa vuonna 2017 ja 167 milj. euroa vuonna 2018. Taloudellisten vaikutusten arviointi perustui laskelmiin, joissa opintoraha oli laskettu yleisessä asumistuessa huomioon otettavaksi tuloksi julkisen talouden suunnitelman mukaisilla alennetuilla opintorahoilla. Laskelmissa on myös otettu huomioon yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen jäädyttäminen ja alentaminen. Lisäksi laskemissa on oletettu, että 10 prosenttia opiskelijoista, joilla nykyinen vuokra on 100–400 euroa kuukaudessa, muuttaisi 100 euroa kuukaudessa kalliimpaan asuntoon. On osoittautunut, että asumistukiuudistuksen tietopohja oli epäluotettava arviointilaskelmassa käytettyjen vanhentuneiden asumismenotietojen takia. Ennakoimattomia menoja voi osaltaan selittää myös oletettua useamman opiskelijan muuttaminen kalliimpaan asuntoon uudistuksen jälkeen.

Opintolainahyvitys aiheutti ennakoimattomia menoja

Opintolainahyvityksen käyttöönoton valmistelun yhteydessä oletettiin lainan käytön ja hyvitysmenojen kasvavan maltillisesti ja samalla verotulojen kasvavan opintolainavähennysoikeudesta luopumisen ja työurien pidentymisen seurauksena. VTV ei ole raportissaan esittänyt opintolainavähennysoikeuden vähentymisen vaikutusta valtion verotuloihin. Raportissa todetaan myöskin, että tarkastuksen puitteissa ei ollut mahdollista selvittää tutkintojen suoritusaikojen lyhenemisestä aiheutuneita työllisyysvaikutuksia. Opintolainan käytön kasvua lisäsivät erityisesti 1.8.2017 opintotuen muuttuminen aiempaa lainapainotteisemmaksi. Lakimuutosten valmistelun yhteydessä ei voitu ennakoida sellaisia lainan käyttöä lisääviä muutoksia, joista päätettiin vasta seuraavalla hallituskaudella.

Opintolainan käytön ennakoitua suurempi kasvu on keskeisin selittäjä hyvitysmenojen kasvuun. Vuonna 2016 valmistellun opintotukiuudistuksen yhteydessä tarkasteltiin toimenpiteitä, joilla voitaisiin hillitä hyvitysmenojen kasvua. Opintolainahyvityksen todettiin olevan uusi etuus, eikä tuolloin ensimmäisten tilastojen perusteella vielä pystytty arvioimaan etuuden käyttöönoton yhteydessä arvioitujen hyvitysmenojen toteutumista. Esityksen mukaan ”tämän vuoksi vanhojen opiskelijoiden hyvitysehtojen muuttaminen kesken opintojen pian järjestelmän käyttöönotosta ei olisi perusteltua”.

Opintotukimenoja tarkastellaan vuosittain valtion talousarvion laadinnan yhteydessä. Hyvitysmenojen kasvua ei toistaiseksi ole pidetty ongelmallisena etuuden myönteisten työllisyysvaikutusten vuoksi.

Ministeriön on tarkoitus osana opintotuen kehittämistyötä seurata edelleen opintolainahyvityksen käyttöä ja vaikutusta työuriin ja verotuloihin sekä kartoittaa myös järjestelmän kehittämistarpeita.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien velkaantumisriskiin on kiinnitettävä huomiota

VTV:n raportin mukaan ammatillisissa 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. Tarkastusluonnoksessa esille tuotu ongelma viittaa tapauksiin, joissa opintolaina ei riitä tai sen käyttöä ei jaksoteta koko lukukauden ajalle. Tällöin voi syntyä tarvetta toimeentulotukeen. Ongelmia voi syntyä myös, jos opinnot keskeytetään melko pian lainan nostamisen jälkeen.

Valtion takausvastuumenot ovat olleet kasvussa lainapainotteisuuden kasvun myötä. Ministeriö toteaa, että suurin osa opintovelallisista hoitaa lainansa moitteettomasti. Lainan takaisinmaksun laiminlyönti johtuu useimmiten työttömyydestä ja pienituloisuudesta.

Nykyisin opintolainan valtiontakaukseen liittyen lainansaajan on mahdollista saada korkoavustusta, joka ehkäisee koko lainan joutumista valtion maksettavaksi. Korkoavustus kohdennetaan pienituloisille. Jos lainansaaja kuitenkin laiminlyö koron tai lyhennysmaksun suorittamisen ja jos eräpäivästä on kulunut vähintään kolme kuukautta, luottolaitoksella on oikeus vaatia laina heti kokonaisuudessaan takaisin maksettavaksi. Kela voi maksaa tällöin lainan pankille takaajana. Opintolainansaaja on kuitenkin velvollinen maksamaan valtiontakauksen perusteella luottolaitokselle maksetun määrän (*takaussaatava*) Kansaneläkelaitokselle. Kela voi sopia takaussaatavan maksujärjestelyistä opintolainansaajan kanssa. Jos takausvastuuvelallinen on pienituloinen, hän voi saada vapautusta takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen maksamisesta. Takaisinperinnästä voidaan luopua vain äärimmäisessä tilanteessa.

Velkaantumisriskiä voidaan pienentää opintolainan turvallisuutta lisäämällä. Tähän liittyviä toimenpiteitä on kuvattu lausunnossa myöhemmin siinä yhteydessä, jossa käsitellään VTV:n suositusta lainaturvallisuuden lisäämiseksi.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että

1. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi seurata opintotuen riittävyyttä henkilötason aineistoilla siten, että opintotuen saajien tulojen muodostumisesta saataisiin ajantasaista tietoa tulolajeittain, kotitaloustyypeittäin ja alueittain.
2. 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.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi opintotukea kehitettäessä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa uudistuksista luotettavia vaikutusarviointeja.
4. Valtioneuvoston tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen.

Ajantasainen tieto opintotuen riittävyydestä

Opintotuen käytön muutoksia on mahdollista seurata Kelan ylläpitämien rekisterien ja tilastojen avulla. Opiskelijoiden toimeentulon kehittymistä seurataan puolestaan määräajoin tehtävässä korkeakouluopiskelijoille kohdennetussa opiskelijatutkimuksessa. Ministeriö on myös tarvittaessa tilannut selvityksiä tutkimuslaitoksilta ja Kelalta. Ministeriö kannattaa tarkastusviraston ehdotusta ryhtyä

seuraamaan opintotuen riittävyyttä henkilötason aineistoilla ajantasaisen tiedon saamiseksi. Hanke edellyttää Kelan hallussa olevien aineistojen käyttöä ja on siten tehtävä yhteistyössä Kelan kanssa.

Rekisteripohjainen selvitys opintolainan käytöstä ja keinot toisen asteen opiskelijoiden lainaturvallisuuden lisäämiseksi

Rekisteripohjainen selvitys opintolainan käytön ja velkaongelmien vaikutuksista toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen on myös kannatettava. Selvitettäviä kysymyksiä tulee vielä pohtia tarkemmin. On varsin todennäköistä, etteivät velkaongelmiin joutuneet ole halukkaita velkaantumaan lisää. Nykyisin aikuisopiskelija voi opiskella myös ilman uutta opintolainaa. Opiskelu on mahdollista varsin joustavasti työttömyysturvalla. Myös ansiotasoon suhteutettua aikuiskoulutustukea on mahdollista saada omaehtoiseen opiskeluun.

Opintolainan turvallisuus koostuu valtion takauksen ohella siitä, että korot pääomitetaan opiskeluaikana, pienituloisen opintovelallisen korot voidaan maksaa korkoavustuksena ja takausvastuuvelan takaisinmaksusta Kelalle voi sopia joustavasti. Takaisinmaksuongelmat johtuvat kuitenkin osin opintotuen lainapainotteisuudesta. Lainaan liittyvät ongelmat vähenisivät, jos tuki olisi opintorahapainotteisempi tai lainan nostamista rajoitettaisiin. Opintolainan voisi nostaa lukukauden aikana useamassa erässä, mikä ohjaisi lainan käyttöä paremmin turvaamaan kuukausittaista toimeentuloa. Nostoerien lisäys vähentäisi myös riskiä siitä, että laina joutuisi kokonaan valtion takauksen perusteella maksettavaksi esimerkiksi opintojen keskeydyttyä. Lainan turvallisuutta voitaisiin parantaa myös siten, että korkoavustus voitaisiin maksaa suoraan pankkiin ja takausvastuuvelan takaisinmaksu voitaisiin sitoa velallisen tulotasoon. Yleisen korkotason nousun vuoksi on tarpeen selvittää korkotuen ja korkokaton tarvetta ja toteuttamistapoja. Lisäksi tulee pohtia toimenpiteitä varsinaisten väärinkäytösten estämiseksi. Olennaista olisi myös löytää keinoja vaikuttaa työllisyyttä ja elämänhallintaa tukeviin nk. juurisyihin.

Vaikutusarviot

Ministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen, että kehittämistyössä on syytä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa luotettavia vaikutusarviointeja. Tämä edellyttäisi, että uudistamistyöhön on riittävästi resursseja ja aikaa, joka mahdollistaa esimerkiksi perusteellisia esiselvityksiä, mikrosimulointeja ja kokeiluja. Näitä onkin jo otettu käyttöön viimeisimmissä opintotuen kehittämishankkeissa.

Opintotuen uudistamista valmistelemaan asetettiin 2010- luvulla useita työryhmiä. Työryhmien tuli laatia lähtökohtaisesti kustannusneutraaleja uudistuksia. Opintotuen uudistaminen vuosina 2010-2014 on perustunut pääosin näiden työryhmien työn yhteydessä koottuun tietopohjaan ja laadittuihin vaikutusarvioihin. Pääsääntöisesti uudistusten vaikutusarviot on tehty Kansaneläkelaitoksen aktuaarien toimesta tai yhteistyössä ministeriön lainvalmistelijoiden kanssa, samaan tapaan kuin etuuksien vaikutusarviot yleensäkin tehdään.

Opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen

Tarkastusvirasto suosittaa, että valtioneuvoston tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen. Kyseinen selvitys on käynnistynyt ja siinä selvitetään muun muassa sitä, miten vuoden 2022 opintotuen tulorajojen nosto on yhteydessä korkeakouluopiskelijoiden opintosuorituksiin. Ministeriön on tarkoitus selvittää myös kaikkia koulutusasteita koskien 1.1.2023 tulevan pysyvän opintotuen tulorajojen korottamisen vaikutusta opintotuen käyttöön, työssäkäyntiin sekä opiskeluaikoihin.