SUOMEN YLIOPPILASKUNTIEN LIITTO
NATIONAL UNION OF UNIVERSITY STUDENTS IN FINLAND
FINLANDS STUDENTKÅRERS FÖRBUND

22.11.2022

Tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Asiantuntija- ja lausuntopyyntö 16.11.2022

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2022 (K 21/2022 vp)

Suomen ylioppilaskuntien liitto – SYL ry kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2022 (K 21/2022 vp) sekä siinä raportoidusta tarkastuskertomuksesta Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (VTV:n tarkastuskertomukset 2/2022). Kunnioittavasti SYL lausuu seuraavaa:

Yleisesti opintotuen uudistusten tavoitteista 2010-luvulla

Viime vuosikymmenellä toteutetuilla opintotukiuudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyyttä, lisäämään opintolainan käyttöä, edistämään korkeakouluopiskelijoiden päätoimista opiskelua ja nopeuttamaan korkeakoulututkintojen suoritusaikoja. Asetetut tavoitteet ovat poliittisesti valittuja ja ne on sanoitettu myönteiseen sävyyn verrattuna siihen, mitä ne ovat käytännössä tarkoittaneet opintotuen käyttäjille.

1. **Opintotuen riittävyyden parantaminen** on tarkoittanut käytännössä opintotuen lainaosan korottamista ensin 300 eurosta 400 euroon ja myöhemmin 650 euroon. Sen sijaan rahamuotoisen opintorahan ostovoima on heikentynyt.
2. **Opintolainan käytön lisääminen** on toteutunut sitä myötä, kun opiskelijoiden elinkustannukset ovat nousseet ja opintoraha on menettänyt ostovoimaansa. Rahamuotoisen opintotuen heikentyessä opiskelijat ovat joutuneet turvautumaan opintolainaan yhä laajemmin.
3. **Päätoimisen opiskelun edistäminen** on toteutettu kiristämällä opintotuen ehtoja niin, että ne edellyttävät täysipäiväisempää opintojen suorittamista. Näitä ovat esimerkiksi opintopistevaatimuksen kiristäminen, vähimmäissuoritusvaatimuksen käyttöönotto sekä opintotuen kaksiportaistaminen yliopistotutkintojen jaon mukaisesti.
4. **Tutkintojen suoritusaikojen lyhentäminen** on toteutunut osaltaan edeltävän kohdan toimenpiteillä, mutta lisäksi siihen ovat kannustaneet opintolainahyvityksen käyttöönotto sekä opintotukiajan lyhentäminen.

Opintotukiuudistusten tavoitteiden toteutuminen ei tee niistä onnistuneita

VTV:n tarkastusraportti tarkasteli 2010-luvun opintotukiuudistuksia suhteessa niille poliittisesti asetettuihin tavoitteisiin. Tavoitteet todettiin pääosin saavutetuiksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että uudistukset olisivat laajemman kokonaisarvioinnin näkökulmasta onnistuneita. SYL tahtoo kiinnittää

Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry
Lapinrinne 2, 00180 Helsinki
sähköposti: syl@syl.fi
Y-tunnus: 0202339-6S
syl.fi

huomion myös sellaisiin opintotukiuudistusten seurauksiin, joita ei ole mainittu uudistusten tavoitteiden tai vaikutusarviointien joukossa. Uudistuksille asetettujen tavoitteiden lisäksi opintotukiuudistukset ovat saaneet aikaan muita vaikutuksia.

1. **Opintotuen käyttöaste on laskenut 2010-luvun aikana.** Tämä saattaa johtua toisaalta opintotuen rahamuotoisen osan heikkenemisestä ja näin tuen houkuttelevuuden vähenemisestä, opintotuen ehtojen kiristymisestä sekä keston lyhenemisestä. Heikkenevän käyttöasteen seurauksena opintotuki ei pysty toteuttamaan sille asetettua yhteiskunnallista tehtävää samalla vaikutuksella kuin aiemmin.
2. **Opiskelijoiden mielen hyvinvointi on heikentynyt.** Opiskelijabarometrin 2019 mukaan toimeentulon heikkous ja epävarmuus korreloivat merkittävästi mielen heikon hyvinvoinnin kanssa. Opintotuen kiristyneet ehdot ja lyhentynyt kesto ovat osaltaan vahvistaneet näitä riskitekijöitä.
3. **Opintolainakanta on yli kaksinkertaistunut vuoden 2017 jälkeen.** Nykyiset opiskelijat odottavat henkilökohtaisten lainamäärien kasvavan keskimäärin noin 20 000 euron paikkeille, kun vuosikymmen sitten ne olivat muutaman tuhannen euron tasolla. Opintolainakannan kasvun myötä opiskelijoiden kannettavana on myös entistä merkittävämpi korkoriski.
4. **Opintotuen ulkopuolelle jäävien opiskelijoiden määrä on kasvanut.** Vuosittain noin 2000 – 7000 kandidaatti- ja 4000 – 6000 maisteriopiskelijan opintotuki loppuu kesken ennen tutkinnon valmistumista. Lisäksi tuhansien korkeakouluopiskelijan opintotuki lakkautetaan riittämättömän opintojen etenemisen vuoksi. Näille opiskelijoille opintotuen loppuminen tai lakkauttaminen on suuri riski toimeentulon vakaudelle, pärjäämiselle ja lopulta opintojen loppuun saattamiselle.

Opintotukiuudistusten vaikutukset opiskelijoiden toimeentuloon

VTV:n tarkastusraportti arvioi, että opintotukea nostavien opiskelijoiden käytettävissä olevat tulot ovat nousseet noin 3600 eurolla 2010-luvulla. Valtaosa noususta on kuitenkin opintolainaa, jota SYL:n näkemyksen mukaan ei tule katsoa tuloksi, sillä se on maksettava takaisin. Loput ovat seurausta ansiotulojen kasvusta ja siirtymisestä yleiseen asumistukeen. Lisäksi VTV:n tarkastusraportti tarkastelee pelkästään opintotukea nostavia opiskelijoita. Näistä syistä tarkastuskertomuksen antama kuva opiskelijoiden toimeentulon kehityksestä 2010-luvulla ei ole kattava.

Opiskelijoiden toimeentulon kehityksestä on saatavilla laajempaan kyselyaineistoon perustuvaa tietoa Eurostudent-tutkimuksista, joiden mukaan opiskelijoiden toimeentulo heikentyi vuosien 2016-2019 välillä 38 eurolla kuukaudessa. Tämä lienee lähempänä todellista kuvaa kuin VTV:n tarkastusraportin arvioima tuhansien eurojen vuosittainen tulojen nousu.

Kokonaisuudessaan 2010-luvun opintotukiuudistusten vaikutuksia opiskelijoiden toimeentuloon on vaikea arvioida, sillä ne riippuvat paljon opiskelijan tilanteesta. Ne opiskelijat, jotka kykenevät edistämään opintojaan tavoiteaikataulussa sekä työskentelemään opintojensa ohella, pärjäävät 2010-luvun uudistusten jälkeen hyvin. Heillä on käytössään vaihtoehtoja toimeentulonsa järjestämiseen työnteolla, opintotuella tai opintolainalla. Opintotuen kiristyneet ehdot tai lyhentynyt kesto eivät kosketa heitä, sillä heidän opintotahtinsa riittää opintotuen vaatimuksiin. Hyvin pärjäävät opiskelijat

saattavat hyötyä myös esimerkiksi vanhempien tuesta, myönteisistä työllistymisnäkymistä tai mahdollisuudesta sijoittaa opintolainaansa.

Toisaalta opiskelijoilla, joiden resurssit eivät riitä opintojen tavoitteenmukaiseen edistämiseen, toimeentulon mahdollisuudet ovat heikentyneet merkittävästi. Opintorahan heikkeneminen edellyttää suurempaa turvautumista opintolainaan, jos työnteko ei ole mahdollista. Syynä voi olla esimerkiksi puutteelliset opiskelutaidot, elämänhallinnan ongelmat, perheellisyys, mielenterveyden vaikeudet tai opiskelupaikan vaihtaminen. Opintotuen kiristyneet ehdot ja lyhentynyt kesto johtavat useammin tuen loppumiseen tai lakkauttamiseen.

SYL arvioi, että opintotuki palvelee nykyisin painottuneemmin hyvin opinnoissaan pärjäävää opiskelijajoukkoa, kun taas vaikeuksia kohtaavien toimeentulo on muuttunut epävarmemmaksi ja usein riittämättömäksi. Tähän ilmiöön kiinnitettiin huomiota myös VTV:n tarkastusraportin sivulla 29-30.

Opintotukiuudistusten arvioitujen kustannusten ylittymisestä

VTV:n opintotukea koskevassa tarkastusraportissa on nostettu esiin kaksi opiskelijoiden etuuksiin liittyvää tapausta, joissa uudistuksen valmistelussa arvioidut kustannukset ovat ylittyneet huomattavasti. Kummassakin tapauksessa odotettua suuremmat kustannukset ovat kuitenkin perusteltavissa tai vähintäänkin ymmärrettäviä.

Opiskelijoiden siirron yleisen asumistuen piiriin arvioitiin raportissa maksaneen noin 124 miljoonaa euroa eli noin 75 miljoonaa euroa enemmän kuin lakiesityksessä arvioitiin. Syyksi arvion ylittymiselle nimettiin vanhentuneet tiedot opiskelijoiden vuokramenoista sekä opiskelijoiden siirtyminen kalliimpiin asuntoihin. Huomioon on lisäksi tarpeen ottaa toimeentulotuen käytössä toteutunut 44 miljoonan euron säästö, joka aiheutuu todennäköisesti pääosin siitä, että asumistuki korvaa kesäisin opiskelijoiden nostamaa toimeentulotukea. Näin ollen siirron taloudellinen vaikutus laskee n. 80 miljoonaan euroon.

On todennäköistä, että siirron kustannuksia laskettaessa aliarvioitiin opiskelijoiden patotutunut tarve asumisen tuelle. Opintotuen asumislisää oli korotettu edellisen kerran vuonna 2005, joten se oli kroonisen jälkeenjäänyt asumisen tuen todellisesta tarpeesta. Opiskelijat olivat sen vuoksi todennäköisesti myös viivyttäneet vaihtamista paremmin tarpeita vastaavaan asuntoon. Tämän vuoksi kerralla toteutettu asumisen tuen paraneminen aiheutti nopean kustannusten nousun.

Opintolainahyvityksen arvioitua huomattavasti (n. 51 me) suuremmat kustannukset selittyvät valmisteluvaiheessa arvioitua huomattavasti suuremmalla opintolainan käytöllä. Kun opintolainahyvitys otettiin käyttöön vuonna 2014, ei ollut vielä tietoa vuoden 2017 opintotukileikkauksista ja opintolainaosuuden korotuksista. Niiden seurauksena opintolainan käyttö räjähti yli kaksinkertaiseksi, mikä näkyy ymmärrettävästi opintolainahyvityksen kustannusten nousuna. On myös huomattava, että opintolainahyvityksen kasvavat kustannukset kertovat siitä, että järjestelmä toimii aiotulla tavalla, eli saa opiskelijat valmistumaan määräajassa.

22.11.2022

Arvioita keskeisimmistä rakenteellisista muutoksista opintotukeen 2010-luvulla

Opiskelijoiden siirto yleiseen asumistukeen oli vuosikymmenen merkittävin uudistus opiskelijoiden etuuksiin, jota SYL kannatti. Siirto toteutettiin yhtäaikaisesti merkittävien opintotuen leikkausten yhteydessä, joten se paikkasi osaltaan opiskelijoiden toimeentuloon sitä kautta aiheutuvaa lovea. Yleinen asumistuki tarjosi opiskelijoille paremman turvan asumiskustannusten kattamiseen myös silloin kun opintotukea ei ole käytettävissä sekä kesäaikana. Lisäksi siirto yhtenäisti sosiaaliturvajärjestelmää ja nosti opiskelijat pois syvästä etuuskuopasta, joka syntyi asumislisän vuodesta 2005 toteutumattomien indeksikorotusten takia.

Opintotukikuukausien vähentäminen on johtanut siihen, että opintotuen kesto on nykyisin riittämätön useiden opiskelijoiden opintojen loppuun saattamiseen. Vuosittain tuhansien opiskelijoiden opintotuki loppuu ennen valmistumista, mikä vaarantaa ja viivästyttää valmistumista.

Opintorahan leikkaus ja tuen lainapainotteisuuden lisääminen ovat johtaneet erityisesti vuoden 2017 jälkeen opintolainakannan voimakkaaseen kasvuun. Sen seurauksena koko opiskelevan sukupolven velkataakka on nopeasti moninkertaistumassa aiempaan nähden. SYL katsoo, että opintolainakannan kasvu on yhteiskunnallisesti silmällä pidettävä kehityskulku, jolla on todennäköisesti tulevaisuudessa merkittäviä negatiivisia seurauksia.

Opintolainahyvityksen käyttöönotto on osoittautunut onnistuneeksi uudistukseksi, jolla on havaittu merkittäviä kannustinvaikutuksia opintojen suorittamiseen sekä suuri taloudellinen merkitys velkaantuneiden opiskelijoiden lainataakan keventämisessä. SYL pitää opintolainahyvitysjärjestelmän kehittämistä edelleen tervetulleena.

Opintotuen kaksiportaisuus on VTV:n raportissa todettu kannustinvaikutuksiltaan tehottomaksi opintotuen rakenteeksi. SYL yhtyy tähän arvioon ja toivoo sen poistamista.

Opintotukea olisi kehitettävä kokonaisuutena

Suomen opintotukijärjestelmä on peräisin 1990-luvun aluista ja sitä on muokattu kymmenillä uudistuksilla ja lakimuutoksilla siitä lähtien. Myös 2010-luvulla uudistuksia on toteutettu tiuhaan, minkä seurauksena niiden vaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan ennen seuraavien muutosten käyttöönottoa. Sen sijaan opintotuen kokonaisvaltaista arviointia ei ole toteutettu vuosikausiin. Opintotuen rakenteet ovat kehittyneet vuosien varrella monimutkaisiksi ja on kyseenalaista, palveleeko järjestelmä enää parhaalla mahdollisella tavalla 2020-luvun yhteiskuntaa. Järjestelmän monimutkaisuudesta kertovat myös lausuttavana olevan raportin esiin tuomat virheet muutosten valmistelussa, jotka ovat johtuneet muutosten vaikeasti ennakoitavista vaikutuksista.

Opiskelijoiden kannalta järjestelmä on kiistattomasti monimutkainen, muuhun sosiaaliturvajärjestelmään sopimaton sekä kestoltaan ja tasoltaan riittämätön. SYL katsoo, että opintotukijärjestelmää tulisi uudistaa kokonaisuutena.

Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry
Lapinrinne 2, 00180 Helsinki
sähköposti: syl@syl.fi
Y-tunnus: 0202339-6S
syl.fi

22.11.2022

Suomen ylioppilaskuntien liitto -SYL ry

Konstantin Kouzmitchev
puheenjohtaja

Sonja Raitamäki
pääsihteeri

Lisätietoja
Sakari Tuomisto
sosiaalipolitiikan asiantuntija
sakari.tuomisto@syl.fi
040 687 6353