T21/2022 vp: VTV:n toimintakertomus
Opintotuen uudistukset 2010-luvulla

Sakari Tuomisto

Tarkastusvaliokunta 23.11.2022

Esittely



Sakari Tuomisto

- Sosiaalipolitiikan asiantuntija (Toimeentulo, asuminen)
- KTM, ekonomi
- 9 vuoden kokemus vaikuttamistyöstä
    - josta 4 vuotta opiskelijoiden puolesta

Kuulemisen sisältö

1. Opintotukiuudistusten tavoitteiden toteutuminen ja arviointi
2. Opintotukiuudistusten muut vaikutukset
3. Muutosten hinnat ja niiden virhearviot
4. Keskeisten opintotuen muutosten arviointia
5. Opintotuen nykytila

1. Opintotukiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen

Opintotukiuudistuksille määritellyt tavoitteet 2010-luvulla

1. **Opintotuen riittävyyden parantaminen**
   - Opintotuen tason korottaminen kasvattamalla opintolainan valtiontakauksen määrää. Opintorahan ostovoima on kuitenkin heikentynyt voimakkaasti.
1. **Opintolainan käytön lisääminen**
   - Opintotuen lainapainotteisuuden voimakas lisääminen, opintolainahyvityksen käyttöönotto. Opintorahan ostovoiman heikkeneminen.
1. **Päätoimisen opiskelun edistäminen**
   - Opintotuen ehtojen kiristäminen esimerkiksi opintopistevaatimusta kiristämällä, ottamalla käyttöön vähimmäissuoritusvaatius, lyhentämällä opintotukikuukausien määrää ja kiintiöimällä opintotukikuukaudet kandidaatin ja maisterin tutkintoihin.
1. **Tutkintojen suoritusaikojen lyhentäminen**
   - Opintotuen tukiajan lyhentäminen ja tuen kaksiportaistaminen, opintolainahyvityksen käyttöönotto

SYL

Opintotukiuudistuksille määritellyt tavoitteet 2010-luvulla

1. **Opintotuen riittävyyden parantaminen** TOTEUTUI
   - Opintotuen tason korottaminen kasvattamalla opintolainan valtiontakauksen määrää. Opintorahan ostovoima on kuitenkin heikentynyt voimakkaasti.
1. **Opintolainan käytön lisääminen** TOTEUTUI
   - Opintotuen lainapainotteisuuden voimakas lisääminen, opintolainahyvityksen käyttöönotto. Opintorahan ostovoiman heikkeneminen.
1. **Päätoimisen opiskelun edistäminen** TOTEUTUI
   - Opintotuen ehtojen kiristäminen esimerkiksi opintopistevaatimusta kiristämällä, ottamalla käyttöön vähimmäissuoritusvaatius, lyhentämällä opintotukikuukausien määrää ja kiintiöimällä opintotukikuukaudet kandidaatin ja maisterin tutkintoihin.
1. **Tutkintojen suoritusaikojen lyhentäminen** TOTEUTUI
   - Opintotuen tukiajan lyhentäminen ja tuen kaksiportaistaminen, opintolainahyvityksen käyttöönotto

SYL

Uudistusten tavoitteiden valinta on poliittista

→ ***Tarkastusraportti ei anna vastausta siihen, ovatko valitut tavoitteet olleet oikeita.***

- 2010-luvulla opintotukea koskevat tavoitteet ovat olleet vahvasti koulutuspoliittisia
  - Opiskeluaikojen lyhentäminen ja päätoimisen opiskelun edistäminen
- Sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat jääneet sivuosaan.
  - Opiskelijoiden taloudellisen aseman parantaminen? Hyvinvoinnin vahvistaminen? Toimeentulon turvan parantaminen?

2. Opintotukiuudistusten muut vaikutukset

Opintotukiuudistusten muut vaikutukset

1. **Opintotuen käyttöaste on laskenut 2010-luvun aikana**
   - Saattaa johtua opintotuen rahamuotoisen osan pienenemisestä ja tuen houkuttelevuuden heikkenemisestä, opintotuen ehtojen kiristymisestä tai keston lyhenemisestä.
1. **Opiskelijoiden mielen hyvinvointi on heikentynyt**
   - Toimeentulon heikkous ja epävarmuus korreloivat merkittävästi mielen heikon hyvinvoinnin kanssa. Opintotuen kiristyneet ehdot ja lyhentynyt kesto ovat osaltaan vahvistaneet riskitekijöitä.
1. **Opintolainakanta on yli kaksinkertaistunut vuoden 2017 jälkeen**
   - Henkilökohtaiset lainamäärät ovat kasvamassa keskimäärin noin 20 000 euron paikkeille. Opiskelijoiden kannettavana on myös entistä merkittävämpi korkoriski.
1. **Opintotuen ulkopuolelle jäävien opiskelijoiden määrä on kasvanut.**
   - Vuosittain noin 2000 – 7000 kandidaatti- ja 4000 – 6000 maisteriopiskelijan opintotuki loppuu kesken ennen tutkinnon valmistumista. Lisäksi lähes 2000 korkeakouluopiskelijan opintotuki lakkautetaan riittämättömän opintojen etenemisen vuoksi.

SYL

Uudistusten vaikutus opiskelijoiden toimeentuloon

Tarkastusraportti: Opintotukea nostavien opiskelijoiden tulot ovat nousseet noin 3600 eurolla 2010-luvulla

→ Valtaosa on lisääntynyttä opintolainan käyttöä. Rahamuotoiset tulot ovat kasvaneet vain hieman.

Eurostudent -kyselytutkimus: Opiskelijoiden tulot ovat ***laskeneet*** 38 eurolla kuukaudessa vuosina 2016-2019.

→ Ero johtuu erilaisesta laskentatavasta, tiedonkeruumenetelmästä ja kohdejoukon rajaamisesta.

SYL

Uudistusten vaikutus opiskelijoiden toimeentuloon

Uudistusten vaikutus opiskelijoiden toimeentuloon on hyvin tilannesidonnaista:

1. Hyvin opinnoissa pärjäävät ja jaksavat opiskelijat
   - Käytössä useita vaihtoehtoja toimeentulonsa järjestämiseen työnteolla, opintotuella tai opintolainalla.
   - Opintotuen kiristyneet ehdot eivät rajoita opintotuen käyttöä.
   - Tukena voi olla myös vanhempien avustusta tai mahdollisuus sijoittaa opintolainaa.
1. Opiskelijat, joiden resurssit eivät riitä opintojen tavoitteenmukaiseen edistämiseen.
   - Opintorahan heikkeneminen ja sen käytön rajoittaminen kireämpien ehtojen vuoksi.
   - Opintotuen lyhentynyt kesto johtaa useammin tuen loppumiseen tai lakkauttamiseen.

→ ***Opiskelijoiden jako hyvin ja huonosti pärjääviin on voimistunut.***

SYL

3. Muutosten hinnat ja niiden virhearviot

Kaksi uudistusta ylitti kustannusarvion selkeästi

1. **Opintolainahyvityksen käyttöönotto (+51 me)**
   - Vuoden 2014 menoarviossa ei voitu ottaa huomioon opintolainan käytön voimakasta kasvua erityisesti vuoden 2017 jälkeen.
   - Opintolainahyvitys on ollut kannustimena tehokas, menojen kasvu on osoitus hyvityksen toimivuudesta.

   → ***Kustannusarvion ylittyminen on perusteltua ja jopa myönteistä.***

1. **Opiskelijoiden siirto yleiseen asumistukeen (+75 me)**
   - Kustannuslaskelmat perustuivat vanhentuneisiin vuokratietoihin ja aliarvioivat opiskelijoiden asumisvalintojen muutosta.
   - Opiskelijoiden asumistuessa oli huomattava patoutunut korotuksen ja opiskelijoilla asumisvalintojen parantamisen tarve. Opintotuen asumislisä oli ollut korottamattomana vuodesta 2005 lähtien!

   → ***Kustannusarvio oli epäonnistunut, mutta kustannusten nousu on kuitenkin vähintään ymmärrettävää.***

SYL

4. Keskeisten opintotuen muutosten arviointia

Keskeisten opintotuen muutosten arviointia (1/2)

Opiskelijoiden siirto yleiseen asumistukeen

- Paikkasi samaan aikaan toteutettujen opintotukileikkausten aiheuttamaa tulojen heikkenemistä.
- Korjasi myös pahasti jälkeen jäänyttä opiskelijoiden asumisen tuen tasoa.
- Yhtenäisti sosiaaliturvajärjestelmää
- Aiheutti opiskelijapariskunnille ja yhteen muuttamista harkitseville ongelmia ruokakuntakohtaisuuden takia.

Opintotukikuukausien vähentäminen

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

Keskeisten opintotuen muutosten arviointia (2/2)

Opintorahan leikkaus ja tuen lainapainotteisuuden lisääminen

- Johtivat erityisesti vuoden 2017 jälkeen opintolainakannan voimakkaaseen kasvuun, millä voi olla tulevaisuudessa kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia.
- Opiskelijoiden kannettavaksi jäävä velkataakka ja korkoriski ovat nousseet merkittävästi.

Opintolainahyvityksen käyttöönotto

- On osoittautunut onnistuneeksi uudistukseksi, jolla on havaittu merkittäviä kannustinvaikutuksia opintojen suorittamiseen
- Hyvityksellä on suuri taloudellinen merkitys velkaantuneiden opiskelijoiden lainataakan keventämisessä.

Opintotuen kaksiportaisuus

- On VTV:n raportissa todettu kannustinvaikutuksiltaan tehottomaksi opintotuen rakenteeksi.
- Aiheuttaa vuosittain tuhansien opiskelijoiden opintotuen maksun keskeytymisen kesken korkeakouluopintojen

Yleisesti uudistuksista

- Opintotukijärjestelmää on uudistettu vuosittain suuremmilla tai yksittäisillä muutoksilla.
  - Uudistusten vaikutuksia ei ole pystytty seuraamaan eikä opintotuen kokonaisuutta arvioimaan ennen uusien uudistusten käyttöönottoa.
  - Opintotuesta on kehittynyt monimutkainen kokonaisuus, jossa on ristiriitaisuuksia ja rakenteellisia valuvikoja.
- Opintotukeen tarvitaan kokonaisuudistus
  - SiV ja eduskunta ovat vuodesta 2014 lähtien vaatineet opintotuen kokonaisuuden arviointia tai kokonaisuudistusta lausumissaan.

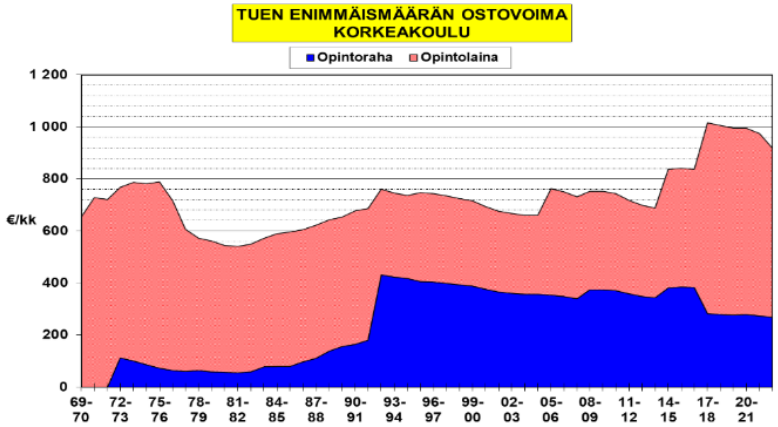
SYL

5. Opintotuen nykytila

Opintotuen krooniset puutteet ovat kasvamassa vaikeammiksi

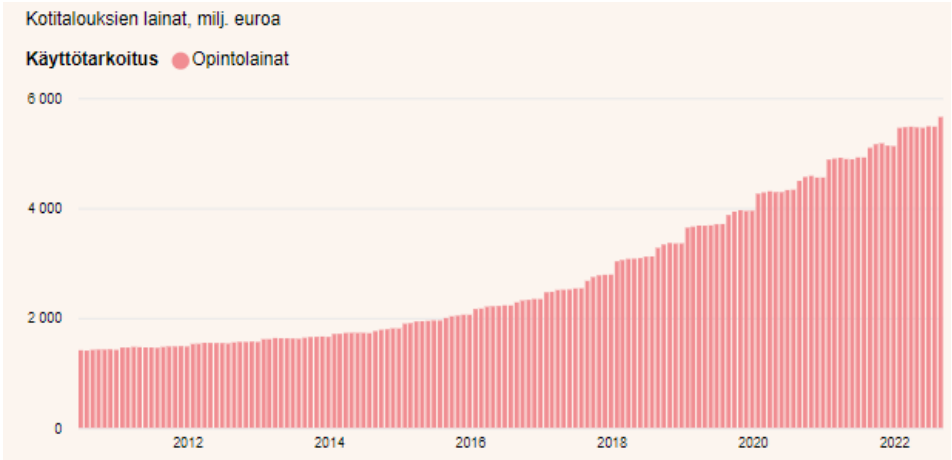
- **Opintotuen ostovoima heikkenee**
  - Indeksikorotukset koskevat vain opintorahaa, joka on 28 % opintotuen kokonaisuudesta
  - Opiskelijalounaat kallistuivat 50 sentillä 1.10.2022
  - Asumisen hinta nousee samassa suhteessa kustannusten kanssa opiskelija-asuntojen omakustannusperiaatteen vuoksi
  - Opiskelijat solmivat uusia sähkösopimuksia muuttaessaan lukuvuoden alussa.

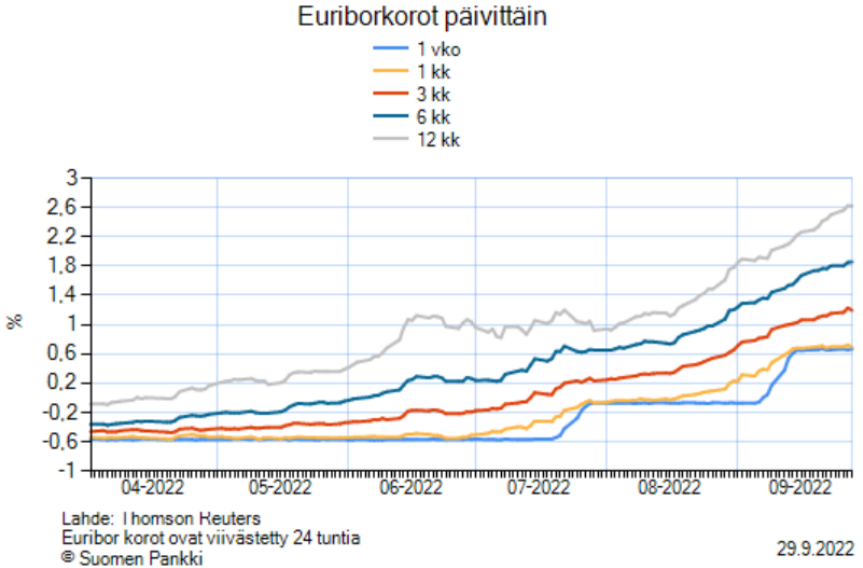
Vuoden 2017 jälkeen opintotuen ostovoima on pienentynyt 100 e/kk



Opintotuen krooniset puutteet ovat kasvamassa vaikeammiksi

- **Opintolainakanta kasvaa nopeasti ja korot nousevat**
  - Opiskelijoiden velkaantuminen on kiihtynyt vuoden 2017 opintotukiuudistusten jälkeen.
  - Opintotukien yleisin viitekorko on euribor 12 kk, joka on noussut jo lähelle 3 prosenttia.





Opintotuen krooniset puutteet ovat kasvamassa vaikeammiksi

- **Opintotuen kattavuus ja riittävyys opiskelijoiden ensisijaisena etuutena on riittämätön**
  - Vuosittain 2000-7000 kandidaatti- ja 4000-6000 maisteriopiskelijalta opintotuki loppuu kesken opintojen, kun tukikuukaudet on käytetty loppuun.
  - n. 9000 korkeakouluopiskelijaa nostaa jatkuvasti toimeentulotukea.
  - Opintotuki lakkautetaan vuosittain n. 3000-3500 korkeakouluopiskelijalta opintojen riittämättömän etenemisen vuoksi. Puolet heistä ei palaa tuen piiriin 3 vuoden kuluessa ja vain 30 prosenttia valmistuu samassa ajassa.
  - Opintotuen käyttöaste vaihtelee 50 ja 60 prosentin välillä.

SYL

Kiitos