Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

Aika: tiistai 29.11.2022 klo 12.30

Asia: K 21/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle
Erityisesti vuosina 2022 ja 2023 tehtyjen opiskelijoiden tulorajoja koskevien säädösmuutosten vaikutuksista opiskelun ja työnteon yhteensovittamiseen sekä opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista opintojen jälkeiseen työllistymiseen viimeaikaisen kotimaisen ja ulkomaisen tutkimuksen näkökulmasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan arvioinut 2010-luvulla toteutettujenopintotuen uudistusten vaikutuksia sekä opiskelijoiden toimeentulon ja opintojen etenemisen että julkisen talouden menojen suhteen.

Tiivistetysti VTV toteaa, että opiskeluajat ovat 2010-luvulla lyhentyneet mutta että samaan aikaan valtion opintotukimenot ovat kasvaneet varsinkin, jos mukaan lasketaan myös opiskelijoiden saamat asumistuet. Asumistukimenojen lisäksi ennakoitua nopeammin ovat kasvaneet lainahyvitykseen liittyvät menot, mikä liittyy sekä opintolainojen käytön lisääntymiseen että opintojen nopeutumiseen siten että entistä useampi opiskelija valmistuu lainahyvitykseen oikeuttavassa ajassa.

VTV ei varsinaisesti arvioi yksittäisten opintotukijärjestelmän muutosten vaikutuksia, mikä olisikin haastava tutkimusongelma. VTV:n raportti keskittyy opintotukijärjestelmän rakenteelliseen uudistukseen vuonna 2011, opintolainahyvitykseen ja opintorahan korotukseen vuonna 2014, opintotuen lainapainotteisuuden lisäämiseen vuonna 2017 sekä opiskelijoita koskevaan asumistuen uudistukseen vuonna 2017. VTV ei varsinaisesti arvioi opintorahan tulorajojen vuonna 2022 toteutetun määräaikaisen noston pysyvän vuoden 2023 alusta voimaan tulevan tulorajojen korotuksen vaikutuksia.

Lausuntopyyntö keskittyy erityisesti tulorajoihin, mutta koska kuuleminen liittyy VTV:n raporttiin, kokonaiskuvan vuoksi on hyödyllistä käydä ensin lyhyesti läpi VTV:n tarkastusraportissa käsiteltyjen muutosten vaikutuksia. Palaan tulorajoja koskeviin arvioihin tämän lausunnon lopussa.

Aikaisemmat opintotuen uudistukset

Opintotukijärjestelmän perimmäinen tarkoitus on turvata opiskelijoiden toimeentulo opiskeluaikana ja mahdollistaa keskittyminen täysipäiväisesti opintoihin siten että opiskelija pystyy saattamaan opinnot kohtuuajassa loppuun. Järjestelmän tavoitteena on myös turvata mahdollisuudet opiskeluun kaikille opiskelijoille kaikilla koulutustasoilla esimerkiksi vanhempien varallisuudesta riippumatta.

Viimeaikaisilla opintotuen uudistuksilla on pyritty erityisesti kannustamaan opintojen ripeään etenemiseen. Näitä toimenpiteitä arvioitaessa on kuitenkin syytä muistaa myös opintotuen muut tavoitteet. Kuten useimmissa muissakin sosiaaliturvajärjestelmissä, opintotukijärjestelmässäkin kannustimien vahvistaminen

on usein ristiriidassa järjestelmän vakuutuselementin kanssa eikä välttämättä edistä tavoitetta tuen ohjaamisesta tukea erityisesti tarvitsevien toimeentulon turvaamiseen.

Opintolainanhyvityksellä ja sen edeltäjällä opintolainavähennyksellä pyrittiin kannustamaan opiskelijoita valmistumaan määräajassa huomattavan rahallisen kannustimen turvin. Käytännössä opintolainahyvitystä saavien opintolainan korko on reippaasti negatiivinen.

Opintolainavähennyksen ja hyvityksen vaikutusten arviointi on osoittautunut vaikeaksi tutkimusongelmaksi. Suurin ongelma liittyy muihin samaan aikaan tapahtuneisiin muutoksiin. Erityisesti ns. Bologna-järjestelmään siirtyminen vaikeutti arviointia. Uudistuksen yhteydessä vanhassa järjestelmässä aloittaneiden opiskelijoiden piti siirtyä uuteen järjestelmään tai saattaa opintonsa loppuun vuoteen 2008 mennessä. Opintojen vanhenemisuhka sai suuren määrän pitkään opiskelleita suorittamaan opintonsa loppuun tuona vuonna. Uudistuksen vuoksi valmistuneiden määrä kasvoi voimakkaasti ja tämä muutos peitti alleen opintolainavähennyksen mahdolliset vaikutukset.

Vuoden 2017 uudistuksessa opintotuen lainapainotteisuutta lisättiin. Tarkoituksena oli pienentää valtion opintotukimenoja ja kannustaa ripeään valmistumiseen. Ainakin opintolainojen käytön yleistymisen osalta tavoite saavutettiin. Nykyopiskelijoilla on merkittävästi enemmän opintolainaa kuin esimerkiksi 10 vuotta sitten eikä velkaantumista opintojen aikana enää pelätä yhtä paljon kuin aikaisemmin.

Opintolainajärjestelmän muuttaminen lainapainotteisemmaksi oli keskeinen osa uudistusta, jota varten tein vuonna 2016 opintotuen selvitysmiehen raportin. Uudistuksen päälinjat säästötavoitteesta ja lainamuotoisen tuen osuuden kasvattamisesta oli tosin päätetty jo ennen selvitysmiehen toimeksiantoa.

Selvitysmiesraportin ehdotuksista toteutui opintolainan osuuden opintotuesta kasvattaminen. Sen sijaan jäi toteuttamatta opintotuen kriteerien tiukennus tavalla, jossa opintotuen ehtona olisi ollut opintojen eteneminen siten että kriteerien täyttyminen johtaisi valmistumiseen opintotuen maksimiajassa. Lisäksi jäi toteuttamatta ehdotus opintolainahyvityksen kriteerien tiukentamisesta niin että hyvityksen saisi täysimääräisenä vain tavoiteajassa valmistumalla. Kumpikin näistä johti osaltaan opintotukimenojen kasvuun.

Vielä voimakkaammin opiskelijoiden tukemiseen liittyvät menot ovat kasvaneet sen johdosta, että opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin. Tämä ei kuulunut selvitysmiesraportin ehdotuksiin vaan se toteutettiin samassa yhteydessä lähinnä Kelan aloitteesta. Etukäteen oli selvää, että yleiseen asumistukijärjestelmään siirtyminen vaikuttaa eri opiskelijoihin hyvin eri tavalla. Sen sijaan Kelan asumistukea koskevissa laskelmissa uudistuksen vaikutuksesta kokonaismenoihin ei riittävällä tavalla otettu huomioon kannustimia hankkia kalliimpi asunto yksityisiltä vuokramarkkinoilta halvemman opiskelija-asunnon sijaan.

Opintotuen tulorajoista

Opintotuen tulorajoja nostettiin tilapäisesti 50 prosentilla vuoden 2022 alussa. Uudistuksesta on tarkoitus tulla pysyvä vuoden 2023 alussa. Opintotuen tulorajojen nosto oli ehkä suurin yksittäinen toimenpide ns. nopeavaikutteisista keinoista työllisyyden kasvattamiseen, joita valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Juha Majasen vetämä työryhmä ehdotti syksyllä 2021.

Opintotuen tulorajojen noston taustalla on kaksi VATTin raporttia tulorajojen vaikutuksesta opiskelijoiden työssäkäyntiin. (Paasiniemi 2015 ja Kosonen & Matikka 2019). Kummassakin osoitetaan, että opintotuen tulorajat aikaansaavat opiskelijoille voimakkaita kannustimia rajata työtulot tasolle, jossa opiskelija on edelleen oikeutettu täyteen opintotukeen 9 kuukauden ajalta. Kummankin tutkimuksen mukaan opiskelijat myös reagoivat näihin kannustimiin. Opiskelijoiden tulot ”pakkautuvat” tulorajojen alapuolelle. Samalla

aikaisemmat opintotuen tulorajojen nostot ovat kasvattaneet merkittävästi opiskelijoiden työtuloja. Vaikutus näyttäisi olevan niin suuri, että vaikka tulorajojen nosto kasvattaa opintotuen määrää annetuilla tuloilla, tulojen kasvu ja tuloista kertyvät verot enemmän kuin kompensoivat opintotukimenojen kasvun. Valtiovarainministeriön budjettiosaston laskelmien mukaan nettovaikutus julkiseen talouteen olisi positiivinen ellei opiskelijoiden lisääntyvä työssäkäynti hidastaisi opintojen etenemistä.

Valitettavasti opiskelijoiden työssäkäynnin vaikutuksesta opintojen etenemiseen tiedetään kovin vähän. Samalla opintotukijärjestelmän kokonaisvaikutusten arviointi on vaikeaa. Yksi yritys tähän suuntaan oli Hannu Karhusen, Niku Määttäsen ja allekirjoittaneen vuonna 2016 rakentama simulointimalli. Tällä mallilla voidaan arvioida erilaisia opintotukijärjestelmän uudistusten vaikutuksia. Raportissa laskettiin auki myös tulorajojen kiristämisen vaikutus ja todettiin sen lyhentävän opiskeluaikoja ja pienentävän julkisen sektorin menoja. Samalla logiikalla tulorajojen kasvattaminen siis lisää opiskeluaikaista työssäkäyntiä, pidentää opiskeluaikoja ja pienentää lopulta verotuloja siten että tulorajojen kasvattamisen vaikutus julkiseen talouteen jää lopulta negatiiviseksi. Tällaisten laskennallisten mallien tuloksiin on kuitenkin syytä suhtautua varauksellisesti. On mahdollista, että tulorajojen kasvattaminen lisää opiskelijoiden työssäkäyntiä myös ajankäyttöä ”tehostamalla” niin, että opintojen kesto ei merkittävästi pitene. Toistaiseksi täysin luotettavaa tutkimusta teemasta ei ole olemassa sen paremmin Suomesta kuin ulkomailtakaan. Tilanne voi parantua, kun VATTin käynnistämä tutkimus tulorajojen muutoksen vaikutuksesta opintopisteillä mitattuun opintojen etenemisvauhtiin aikanaan valmistuu.

Lähteitä:

Paasiniemi, Markus: Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti, VATT Muistiot 49 2015

Karhunen, Hannu; Niku Määttänen ja Roope Uusitalo: Opintotukijärjestelmän uudistaminen – rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia, ETLA Raportit No 59 2016

Kosonen, Tuomas ja Tuomas Matikka: Discrete earnings responses to tax incentives: Empirical evidence and implications, Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 326, 2019.

Uusitalo, Roope: Opintotuen uudistaminen: Selvitysmiehen raportti, OKM 2016

Majanen, Juha: Selvitystyö nopeavaikutteisista toimista osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:48

VM Budjettiosasto: Opintotuen tulorajojen korottaminen, muistio 11.2. 2022