



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

**2/2022 Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla**

**D/10/04.07.02/2021**

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 4.4.2022.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 5.4.2022.



Lausunto

4.4.2022

VN/13368/2021

VN/13368/2021-OKM-3

Valtiontalouden tarkastusvirastolle

# Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnokseen opintotukiuudistusten tuloksellisuudesta 2010-luvulla

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta "Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla" ja siihen liittyvästä muistiosta "Vuoden 2014 opintotukiuudistus ja korkeakoulututkintojen suorittaminen määräajassa". VTV on toivonut lausuntopyyntönsä ministeriön näkemystä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistusta, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Erityisesti VTV on pyytänyt ottamaan kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessaan pyrkinyt selvittämään seuraavat kysymykset:  
Saavutettiin vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotukiuudistuksilla niille asetetut tavoitteet?  
Toteutuivatko arviot opintotukiuudistusten valtiontaloudellisista vaikutuksista?  
Perustuivatko uudistukset luotettavaan tietopohjaan?  
Tarkasteltavana ovat olleet seuraavat lainsäädäntötoimet:

Opintotukijärjestelmän rakenteellinen uudistus 2011 (HE 149/2010 vp), opintolainahyvitys ja opintorahan korotus 2014 (HE 116/2013 vp ja HE 197/2013 vp) ja lainapainotteisuuden lisääminen sekä asumistukiuudistus 2017 (HE 229/2016 vp ja HE 231/2016 vp).

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.

Raporttiluonnoksessa tarkastusvirasto suosittaa, että

1. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi seurata opintotuen riittävyttä 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 vaikutusarvioiteja.
4. Valtioneuvoston tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen.

Ministeriö kommentoi tässä lausunnossaan 2010-luvun uudistusten tavoitteisiin, vaikutusarvioihin sekä tietopohjaan liittyviä havaintoja, keskittyen erityisesti opintolainahyvitykseen, opintotukisäästöihin, ammatillisen

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 135 9335  
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

koulutuksen opiskelijoiden velkaongelmiin ja opiskelijoiden asumistukiudistukseen. Yleiskommenttina on, että tarkastus tuo esille tärkeää tietoa. Raporttiluonnosten perusteella opintotukiudistuksilla on pystytty parantamaan opiskelijoiden toimeentuloa ja erityisesti opintolainan käyttökelpoisuutta. Opintolainahyvityksellä näyttäisi olevan yhteyttä lyhentyneisiin opiskeluaikoihin. Ministeriö kiittää suosituksista ja neuvoista uudistusten toteuttamiseksi.

#### 2010-luvun opintotukiudistusten tietopohja ja tavoitteet

Opintotuen uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyttä, edistämään korkeakouluopiskelijoiden suunnitelmallista ja päätoimista opiskelua sekä lyhentämään opintoaikoja. Opintotuen uudistamista valmistelemaan asetettiin 2010-luvulla useita työryhmiä. Työryhmien työn tuloksena julkaistiin viisi mietintöä, jotka käsittelivät opintotuen rakenteen kehittämisen vaihtoehtoja, opintolainavähennyksen toimivuutta, korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittämistä sekä toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämistä. Työryhmien tuli laatia lähtökohtaisesti kustannusneutraaleja uudistuksia. Opintotuen uudistaminen vuosina 2010-2014 on perustunut pääosin näiden työryhmien työn yhteydessä saatavilla olevaan tietopohjaan ja vaikutusarvioihin. Pääsääntöisesti uudistusten vaikutusarviot on tehty Kansaneläkelaitoksen aktuaarien toimesta tai yhteistyössä ministeriön lainvalmistelijoiden kanssa, samaan tapaan kuin muidenkin Kelan etuuksien vaikutusarviot tehdään. Tarkastusluonnoksessa ei mainita lainkaan uudistusten taustalla olevaa työryhmätyötä.

Lista työryhmistä ja työryhmien muistioista:

Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa (OPM:n työryhmien muistioita ja selvityksiä 2009:33).

Opintotuen rakenteen kehittäminen. Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8).

Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9).

Opintolainavähennyksen arviointi (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:24)

Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012 (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:29)

#### Uudistusten erilaiset lähtökohdat ja yhteisvaikutukset

Taustavalmistelumateriaaleista ilmenee, että tuen riittävyden ja kannustavuuden parantamiseksi oli tarpeen tehdä rakenteellisia muutoksia erityisesti korkea-asteen opintotukeen sekä samalla lisätä lainan osuutta ja käyttökelpoisuutta. Korkea-asteen opintotuen opintorahapainotteisuutta lisättiin kustannusneutraalisti vuonna 2014 voimaan tulleen opintotukiudistuksen yhteydessä vähentämällä tukikuukausien määrää. Samalla myös lainan osuutta korotettiin ja otettiin käyttöön määräajassa tutkinnon suorittamiseen kannustava opintolainahyvitys. Opintolainahyvityksen käyttöönoton myötä oletettiin valtion opintotukimenojen ja verotulojen kasvavan. Lainan käytön oletettiin kasvavan maltillisesti. Lakimuutosten yhteydessä ei kuitenkaan voitu ennakoida sellaisia lainan käyttöä lisääviä muutoksia, joista päätettiin vasta seuraavalla hallituskaudella.

Opintotukea uudistettiin 2015-2016 korkea-asteella lainapainotteisemmaksi. Uudistuksen yhteydessä tarkasteltiin myös 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". Hyvitysehtojen muuttaminen takautuvasti on ongelmallista, koska opiskelijat ovat nostaneet opintolainaa ja opiskelleet olettaen saavansa hyvityksen voimassa olevan lain mukaisesti. Myös siirtymäajan määrittely olisi ongelmallista. Määräaikainen siirtymäaika pitäisi olla varsin pitkä, koska hyvityksen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva vaatimus joustaa laissa säädetyn ehdoin.

Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan opintotukimenoja tuli vähentää vuoteen 2019 mennessä 70 miljoonalla eurolla ja pitkällä aikavälillä yhteensä 150 miljoonalla eurolla. Lisäksi tuli poistaa opintotuen indeksisidonnaisuus. Opintotuen leikkaus oli osa hallituksen julkisten menojen sopeuttamisohjelmaa. Hallitusohjelmaan oli opintotuen säästö tavoitteen lisäksi kirjattu tavoite opintotuen tason nostamisesta ja tukikuukausien rajaamisesta. Professori Roope Uusitalo nimettiin selvittämään korkeakouluopiskelijoiden opintotuen uudistamisen vaihtoehtoja. Toimeksiannon mukaan selvitystyössä piti ottaa huomioon hallitusohjelman reunaehdot ja opintotuen säästö tavoite. Toimeksiannon mukaan selvityshenkilön ehdotukseen tuli sisältyä arvio tukijärjestelmän uudistuksen vaikutuksesta opintotuen kustannuksiin, opiskelijoiden toimeentuloon, opintojen kestoon sekä siihen, miten tukijärjestelmä vaikuttaa sosioekonomisilta taustoiltaan erilaisista perheistä tulevien opiskelijoiden mahdollisuuksiin hakeutua korkeakouluopintoihin. Lisäksi toimeksiannossa todettiin uudistuksen tavoitteena olevan, että järjestelmä turvaa mahdollisuuden kokopäiväiseen opiskeluun ja kannustaa ripeään valmistumiseen. (Roope Uusitalo. Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:7)

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimuksessa Opintolainajärjestelmän uudistaminen - rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia (Hannu Karhunen Jyväskylän yliopisto, Niku Määttä Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Roope Uusitalo Jyväskylän yliopisto, 2016) arvioitiin keväällä 2016 hallituksen tekemän kehyspäätöksen yhteydessä linjatun uudistuksen vaikutuksia opintojen kestoon, opintotukimenoihin ja verotuloihin. Tulosten perusteella hallituksen päätöksen mukainen opintotukijärjestelmän uudistus pienentäisi opintotukimenoja

pitkällä aikavälillä noin 20 prosenttia vastaten hallituksen säästötavoitetta. Etlan mukaan tulokset viittasivat kuitenkin siihen, että uudistus samalla pidentäisi hieman opiskeluaikoja. Etlan selvityksessä kuitenkin todettiin, että opiskeluaikoihin liittyvät vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä, miten opiskelijat suhtautuvat opintolainan nostamiseen. Opiskelijoiden lainankäyttöön vaikuttavat viimeisimmän korkeakouluopiskelijoille suunnatun opiskelijatutkimuksen mukaan eninteen matala korkotaso, kohtuulliset takaisinmaksuehdot, opintorahan ja asumistuen riittämättömyys sekä toimeentulon kannalta välttämättömien juoksevien menojen rahoittaminen. Yli puolet vastanneista katsoi siihen vaikuttavan myös opintolainavähennyksen tai opintolainahyvityksen (Eurostudent VII – Opiskelijatutkimus 2019 Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:25).

Raporttiluonnoksen mukaan opintotuen saajien keskimääräiset vuositulot kasvoivat vuosien 2010 ja 2019 välillä noin 3 600 eurolla (32 %). Ministeriö toteaa, että vastaavana aikana palkansaajien ansiotulot kasvoivat noin 17 prosenttia. Opintotuen saajien kohdalla tulojen kasvu on aiheutunut lainan, asumistuen ja työtulojen kasvusta. Opintotuen täysimääräinen hyödyntäminen lisääntyi selvästi opintovelallisten osuuden noustua 42 prosenttia. Muutosten myötä myös opiskelijakotitalouksien toimeentulotukiasiakkuus on vähentynyt vähentäen samalla siitä aiheutuvia julkisia menoja.

Ministeriö toteaa, että opintotuen uudistaminen 2010-luvun alkupuoliskolla oli haasteellista johtuen valtiontaloudellisista reunaehdoista, osin vaikeasti yhteen sovitettavista tavoitteista sekä useista eri aikaan voimaan tulleista lakimuutoksista. Ministeriö toteaa, että vuosina 2009-2012 toimineiden työryhmien ehdottamista opintotuen käyttökelpoisuutta parantavista muutokset suurin osa on toteutettu ja edelleen voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tarkastelun kohteena olleet lainsäädäntötoimet sisältävät rakenteellisten muutosten lisäksi myös pienempiä, mutta tärkeitä ja tavoitteita oikeasuuntaisesti tukevia parannuksia sekä opiskelijoiden että opintotuen toimeenpanon kannalta. Ministeriö toteaa, että tavoitteet opintolainan käytön lisäyksestä ylittyvät, mikä on johtanut ennakoitua suurempiin hyvitysmenoihin. Opintorahasäästöt puolestaan toteutuivat lähes oletetusti. Opintotukimenoja tarkastellaan vuosittain valtion talousarvion laadinnan yhteydessä. Hyvitysmenojen kasvua ei toistaiseksi ole pidetty ongelmallisena etuuden myönteisten työllisyysvaikutusten vuoksi.

Opintolainahyvityksen käyttöönoton tarkoituksena oli nimenomaan lisätä lainan käyttöä ja nopeuttaa tutkinnon suorittamista Merkittävä osa opintotukea käyttävistä opiskelijoista on hyödyntänyt lainaa ja lainahyvitystä opintorahojen pienennyttyä noin 26 prosentilla syyslukukaudesta 2017 lukien. Asumistukeen siirtokaan ei ole tuonut ministeriön käsityksen mukaan opiskelijoiden talouteen suuressa määrin uutta liikkumavaraa, koska opiskelijat siirtyvät asumaan oletettua enemmän aiempaa kalliimpiin asuntoihin.

Opintolainahyvitystä koskevat johtopäätökset

2010-luvun opintotuki uudistuksiin keskittyneen tuloksellisuustarkastuksen yhtenä tapaustarkasteluna käsiteltiin vuonna 2014 käyttöön otettua opintolainahyvitystä. VTV toteaa muistioloennoksessa, että uudistuksen toteuttamistapa eli etuuden käyttöönotto samaan aikaan kaikissa korkeakouluissa ei mahdollista luotettavien vaikutusarvioiden tekemistä, vaan on tyydyttävä yksinkertaisempaan ennen-jälkeen-tarkasteluun. Tällöin on kuitenkin huomioitava, että mahdolliset erot voivat johtua jostain muusta samaan aikaan muuttuneesta tekijästä, joka vaikuttaa opiskeluaikoihin.

Opiskelijakohtaisen rekisteriaineiston perusteella näyttäisi siltä, että yliopisto-opiskelijoiden läpäisyaste nousi uudistuksen jälkeen vajaalla viidellä prosenttiyksiköllä. Aiempaan kehitykseen verrattuna VTV:n mukaan kyse on yliopisto-opiskelijoiden läpäisyasteen melko suuresta parannuksesta. Asetelmasta johtuen ei voida kuitenkaan varmuudella sanoa, missä määrin muutos johtuu vuoden 2014 uudistuksesta ja missä määrin muista asiaan vaikuttavista tekijöistä.

VTV ehdottaa raporttiluonnoksessa, että merkittävimmät uudistukset olisi perusteltua porrastaa esimerkiksi ajallisesti tai maantieteellisesti, jolloin vaikutuksista olisi mahdollista tuottaa aiempaa luotettavampaa arviointitietoa. Ministeriö pitää ehdotettua toteuttamistapaa ongelmallisena opiskelijoiden yhdenvertaisuuden sekä toimeenpanoon liittyvän työ määrän kannalta.

Kelassa laadittiin 2021 syksyllä ministeriön toimeksiannosta selvitys opintolainahyvityksestä (Selvitys opintolainahyvityksestä/Kela/Tutkimusyksikkö/17.1.2022 Tuomas Nurminen). Sen mukaan opintolainahyvitystä on saanut käyttöönoton alusta lukien vuoden 2021 loppuun mennessä 54 747 henkilöä. Saajien määrä on kasvanut merkittävästi vuosittain. Opintolainahyvitystä saaneista henkilöistä 39 844 (72,8 %) on suorittanut tutkintonsa ammattikorkeakouluissa ja 14 903 (27,2 %) yliopistoissa, joskin vuosina 2020 ja 2021 yliopistotutkintojen osuus on ollut yli 35 prosenttia. Opintolainahyvitystä on maksettu yhteensä 226 519 413 euroa, ja maksetut summat ovat niin ikään nousseet vuosittain selvästi. Keskimäärin lainahyvitys on ollut noin 4 150 euroa saajaa kohden, ja se on noussut vuosittain saajan korkeakoulun tyyppistä riippumatta. Maksettujen opintolainahyvitysten jakauma on keskittynyt voimakkaasti yleisimpiä korkeakoulututkintoja (180 op, 210 op, 240 op ja 300 op) vastaaville enimmäishyvitystasojen. Valtaosa lainahyvityksen saajista on siis hyödyntänyt hyvityksen täysimääräisesti.

Kelan selvityksen mukaan opintolainan nostaminen on yleistynyt opintolainahyvityksen käyttöönoton jälkeen. Ennen lainahyvityksen käyttöönottoa aloittaneista henkilöistä 55,1 prosenttia on jossakin vaiheessa opintojensa aloittamisen jälkeen nostanut opintolainaa. Lainahyvityksen käyttöönoton jälkeen aloittaneista opintolainaa on nostanut 62,5 prosenttia. Tämä 7,4 prosenttiyksikön nousu vastaa merkittävää, noin 13 prosentin suhteellista

kasvua. Myös opintolainaa nostaneiden lainamäärät ovat nousseet opintolainahyvityksen käyttöönoton jälkeen. Ennen opintolainahyvityksen käyttöönottoa aloittaneiden ja opintolainaa jossakin vaiheessa nostaneiden henkilöiden enimmäislainasaldon keskiarvo on 12 160 euroa, kun se lainahyvityksen käyttöönoton jälkeen aloittaneilla on 14 023 euroa, mikä vastaa noin 15 prosentin suhteellista kasvua. Kelan selvityksen mukaan ennen opintolainahyvityksen käyttöönottoa aloittaneista 47,8 prosenttia on valmistunut määräajassa, kun taas lainahyvityksen käyttöönoton jälkeen aloittaneista määräajassa on valmistunut 55 prosenttia. Havaittu 7,2 prosenttiyksikön kasvu määräajassa valmistuneiden osuudessa merkitsee huomattavaa, noin 15 prosentin suhteellista kasvua. Kasvu määräajassa valmistuneiden osuudessa on ollut voimakkaampaa yliopisto-opiskelijoilla kuin ammattikorkeakouluopiskelijoilla.

Kela tarkasteli selvityksessä myös korkeakoululainsäädännön mukaisessa tutkinnon laajuuteen perustuvassa tavoitteellisessa suorittamisajassa eli hyvityksen suorittamisaikavaatimusta lyhyemmässä ajassa valmistuneiden osuutta. Se on noussut ammattikorkeakoulussa noin 4 prosenttiyksikköä 34,2 prosentista 38,2 prosenttiin. Yliopistoissa tutkintonsa suorittaneilla nousu on ollut 5,6 prosenttiyksikköä. Kelan selvityksessä todetaan, että 1.8.2014 tapahtunut opintolainahyvityksen käyttöönotto näyttäisi olevan yhteydessä lyhentyneisiin valmistumisaikoihin erityisesti yliopisto-opiskelijoilla.

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

#### Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden velkaongelmat

Raporttiluonnoksen mukaan ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelijoiden 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 takausvastuunot ovat olleet kasvussa lainapainotteisuuden kasvun myötä. Ministeriö toteaa, että suurin osa opintovelallisista hoitaa lainansa moitteettomasti. Lainan takaisinmaksun laiminlyönti johtuu useimmiten työttömyydestä ja pienituloisuudesta. 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 takausvastuuvellallinen on pienituloinen, hän voi saada vapautusta takaussaatavan ja sille kertyneiden korkojen maksamisesta. Takaisinperinnästä voidaan luopua vain äärimmäisessä tilanteessa.

#### Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin

Opiskelijoiden asumistukeen siirrosta vastaisi asumistuesta vastaavana ministeriönä sosiaali- ja terveysministeriö. Valmistelua tehtiin yhteistyössä ja siirtoon liittyvät laskelmat laadittiin Kansaneläkelaitoksessa. Uudistusta valmistelemaan ei asetettu virallisesti varsinaista työryhmää, mutta Kelassa laadittuja laskelmia tarkasteltiin ja arvioitiin Kelan, STM:n ja OKM:n virkamiesten yhteisissä palaverissa.

Ministeriö toteaa, että uudistuksen valmistelussa ei ollut tiedossa, että asumistuki uudistuksen tietopohja oli epäluotettava arviointilaskelmassa käytettyjen vanhentuneiden asumismenotietojen takia. Ennakoimattomia menoja voi osaltaan selittää myös oletettua useamman opiskelijan muuttaminen kalliimpaan asuntoon uudistuksen jälkeen. Ministeriön käsityksen mukaan opiskelijoiden käyttäytymisen muutosten ennustaminen on vaikeaa. Erillinen selvitys siirron vaikutuksista sekä pidempi hallituksen esityksen valmistelu aika olisi mahdollistanut paremmin erilaisten vaihtoehtojen ennusteiden laatimisen.

#### Tarkastusviraston suositukset

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.

Ministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen, että kehittämistyössä on syytä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa luotettavia vaikutusarvioita. Tämä edellyttäisi, että uudistamistyöhön on riittävästi resursseja ja aikaa, joka mahdollistaa esimerkiksi perusteellisia esiselvityksiä, mikrosimulointeja ja kokeiluja. Näitä

onkin jo otettu käyttöön arvioitaessa esimerkiksi opiskelijoiden tulorajojen korottamista ja alueellisen opintolainahyvityksen käyttöönottoa.

Ministeriö toteaa, että opintotukijärjestelmällä ei voida vaikuttaa lainan käytön ja takaisinmaksuongelmien taustalla oleviin juurisyyhin kuten vaikkapa työttömyydestä johtuvaan pienituloisuuteen. Takaisinmaksuongelmat johtuvat kuitenkin osin opintotukijärjestelmästä, koska opintotuki on lainapainotteinen. 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. Lisäksi tulee pohtia toimenpiteitä varsinaisten väärinkäytösten estämiseksi. Olennaista olisi myös löytää keinoja vaikuttaa työllisyyttä ja elämänhallintaa tukeviin nk. juurisyyhin.

Rekisteripohjainen selvitys opintolainan käytön ja velkaongelmien vaikutuksista toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen on kannatettava. Selvitettäviä kysymyksiä tulee pohtia tarkemmin. On varsin todennäköistä, etteivät velkaongelmiin joutuneet ole halukkaita velkaantumaan lisää. Työuran aikana voi nykyisin opiskella työn ohessa, aikuiskoulutustuella tai vuorottelukorvauksen turvin. Työttömät voivat opiskella omaehtoisesti myös työttömyysturvalla, joten opintolainaa käyttävät nuoret sekä ne työmarkkinoiden ulkopuolelta tulevat aikuisopiskelijat, jotka eivät pääse muiden etuuskien piiriin.

Tarkastusvirasto suosittaa, että valtioneuvoston tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen. Ministeriö toteaa, että kyseinen selvitys on käynnistymässä ja tulee koskemaan korkeakouluopiskelijoita. Lisäksi ministeriön on tarkoitus selvittää kaikkia koulutusasteita koskien opintotuen tulorajojen korottamisen vaikutusta opintotuen käyttöön, työssäkäyntiin sekä opiskeluaikoihin.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Neuvotteleva virkamies

Virpi Hiltunen

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV



Valtiontalouden tarkastusvirasto

## Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto VTV:n tarkastuksesta opintotuki uudistusten tuloksellisuudesta

Tarkastuskertomusluonnos on keskittynyt olennaisiin kysymyksiin. Kertomus antaa hyvää ja tarpeellista tietoa opiskelijoiden tilanteesta yleisemmin sekä erityisesti tehdyistä uudistuksista, niiden onnistumisesta sekä etukäteen tehtyjen arvioiden oikeellisuudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevan yleisen asumistuen uudistuksen keskeiset havainnot ovat oikeaan osuvia. Erityisesti kustannusarvion selkeää ylittymistä ja sen syiden arviointia koskevat osiot ovat hyödyllisiä myös tulevia mahdollisia uudistushankkeita silmällä pitäen. Opiskelijoiden joukko on koko ajan elävä ja vaihtuva, joten käyttäytymismuutoksia on oletettavasti tapahtunut sekä aiemmin opintonsa aloittaneiden että uusien, uudistuksen jälkeen opintonsa aloittaneiden keskuudessa.

Yleiseen keskusteluun ja etuuksien jatkokehittämiseen on arvokasta saada faktatietoa, kuten se, että opiskelijat edelleen asuvat keskimäärin edullisemmin kuin muut asumistukea saavat ruokakunnat. Kertomus vahvisti myös sitä oletusta, että aika ajoin julkisuudessa näyttävästi esillä olevat opiskelijoiden avoliittoja koskevat ongelmalliset tulkintatilanteet eivät kuitenkaan käytännössä ole kovin yleisiä.

Toimeentulotuen tarpeessa olevien opiskelijoiden väheneminen kertoo taloudellisen tilanteen yleisestä paranemisesta. Kuten kertomuksessa todetaan, tarkempi yksilötason tai erilaisia ryhmiä koskeva seuranta on kuitenkin tarpeen, koska keskiarvot tai pelkkien tuensaajien yleinen tarkastelu ei anna kuvaa kaikista tilanteista.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää myös tärkeänä sitä, että kertomuksessa on kiinnitetty huomiota erityisesti ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien velkaongelmiin.

Osastopäällikkö

Heli Backman

Neuvotteleva virkamies

Mikko Horko

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sosiaali- ja terveysministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 33  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

02951 63415  
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi  
stm.fi

