

Revisionsverkets ställningstaganden

Resultaten av studiestödsreformerna på 2010-talet

På 2010-talet genomfördes flera stora reformer av studiestödet. Reformernas effekter och statsfinansiella ändamålsenlighet har utretts i relativt liten utsträckning, även om studerandenas förmåner är statsfinansiellt betydande. Genom revisionen produceras information om effektiviteten och den statsfinansiella ändamålsenligheten i studiestödsreformerna på 2010-talet. Avsikten är att utvidga riksdagens och statsrådets kunskapsunderlag för att utveckla studiestödet samt att producera ny information till stöd för den kommitté som bereder reformen av den sociala tryggheten.

Revisionen riktades till följande ändringar i studiestödslagstiftningen: Den strukturella reformen av studiestödssystemet 2011 (RP 149/2010 rd), studielånskompensationen och höjningen av studiepenningen 2014 (RP 116/2013 rd och RP 197/2013 rd) och den ökade betoningen på lån samt bostadsbidragsreformen 2017 (RP 229/2016 rd och RP 231/2016 rd). Social- och hälsovårdsministeriet ansvarade för bostadsbidragsreformen för studerande (RP 231/2016 rd) och undervisnings- och kulturministeriet ansvarade för de övriga reformerna. Syftet med reformerna var att förbättra studiestödets tillräcklighet, främja högskolestuderandenas planmässiga heltidsstudier samt att försnabba studietiderna. Genom reformen 2017 eftersträvades dessutom besparingar i statsfinanserna. Vid revisionen utreddes i vilken mån reformmålen uppnåddes, om reformerna hade oförutsedda statsfinansiella effekter och på vilket kunskapsunderlag reformernas konsekvensbedömningar baserade sig.

Bostadsbidragsreformen 2017 ledde till betydande oförutsedda utgifter

Studiestödsreformen 2017 gjorde studiestödet mer lånebetonat eftersom nivån på studiepenningen för högskolestuderande sänktes och statsborgen för studielån höjdes. Samtidigt genomfördes en reform av bostadsbidraget, där största delen av studerandena överfördes från studiestödets bostadstillägg till det allmänna bostadsbidraget. Bostadsbidragsreformen förbättrade i huvudsak bostadsbidraget för ensamboende.

Genom ändringarna i studiepenningen eftersträvades inbesparingar på cirka 112 miljoner euro, som i huvudsak uppskattades ske före 2019. De besparingar som eftersträvades med reformen förverkligades i fråga om studiepenningen, men överföringen av studerande till det allmänna bostadsbidraget ledde till betydande oförutsedda utgifter. År 2018 hade bostadsbidragsreformen redan ökat kostnaderna med minst 130 miljoner euro, medan ökningen i beredningsskedet uppskattades till 54 miljoner euro. Bostadsbidragsreformen har sannolikt ökat utgifterna för det allmänna bostadsbidraget även efter 2018, eftersom de genomsnittliga boendeutgifterna också 2019 och 2020 ökade

snabbare hos studerandena än hos andra grupper av mottagare av allmänt bostadsbidrag.

Kunskapsunderlaget för bostadsbidragsreformen var otillförlitligt på grund av att det i uppskattningskalkylen användes föråldrade uppgifter om boendeutgifterna. De oförutsedda utgifterna kan också förklaras av att flera studerande än väntat flyttade till dyrare bostäder efter reformen.

Studielånskompensationen orsakade oförutsedda utgifter men även positiva indirekta effekter

I studiestödsreformen 2014 infördes studielånskompensation för nya högskolestuderande. Studielånskompensation innebär att FPA betalar 40 procent av det studielån som överstiger självrisken på 2 500 euro om studeranden avlägger sin examen inom utsatt tid. Målet med studielånskompensationen är att påskynda högskolestudierna.

Studielånskompensationen har orsakat betydande oförutsedda utgifter. Fram till 2021 har beredningskedets utgiftsbudget överskridits med 48 miljoner euro. År 2021 uppgick utgifterna för studielånskompensation till 84 miljoner euro. De oförutsedda utgifterna förklaras av att användningen av studielån har ökat betydligt mer än väntat. Osäkerhetsfaktorerna i anslutning till användningen av studielån och deras effekter på utvecklingen av studielånskompensationsutgifterna borde ha dokumenterats till exempel i form av scenarier. De oförutsedda utgifterna ska dock inte tolkas som ett misslyckande, eftersom målet med alla granskade reformer var att öka användningen av studielån. Vid bedömningen av den statsfinansiella betydelsen av de oförutsedda utgifterna som orsakats av studielånskompensationen ska man också beakta att kompensationen sannolikt förkortar tiderna för avläggande av examina, varvid den har en positiv effekt på sysselsättningen och statsfinanserna.

Tiderna för avläggande av examina förkortades

På 2010-talet förkortades tiderna för avläggande av examina både vid universiteten och yrkeshögskolorna. Att heltidsstudierna har ökat kan också observeras utifrån de studiepoäng som avlagts varje läsår. Enligt den uppfattning som uppkom vid revisionen har studielånskompensationen sannolikt påskyndat avläggandet av examina. Studielånskompensationen togs dock i bruk samtidigt för alla högskolestuderande som inledde sina studier den 1 augusti 2014. Därför är det inte möjligt att skapa en tillförlitlig jämförelsekonstellation för att utreda reformens effekter.

Bland dem som inledde sina studier under höstterminen 2014 var andelen som avlagt högre högskoleexamen inom utsatt tid cirka fem procentenheter större än bland dem som inledde sina studier ett år tidigare och som inte var berättigade till studielånskompensation. Det är fråga om en ganska betydande ökning av graden som avlagt sin examen. I yrkeshögskolorna observeras en nästan motsvarande ökning i antalet personer som avlagt sin examen inom utsatt tid. Bland dem som omfattades av studielånskompensationen och som inlett sina studier under

höstterminen 2014 var graden som avlagt sin examen 4,3 procentenheter högre än bland dem som inlett sina studier ett år tidigare. Det är dock möjligt att de kortare studietiderna också förklaras av andra faktorer, eftersom andelen personer som avlagt yrkeshögskoleexamen inom utsatt tid ökade redan innan studielånskompensationen togs i bruk.

I fortsättningen är det motiverat att i möjligaste mån differentiera de viktigaste reformerna till exempel tidsmässigt eller geografiskt, varvid det är möjligt att producera tillförlitligare bedömningsuppgifter om effekterna än tidigare.

Studiestödstagarnas genomsnittliga inkomster ökade betydligt

Alla reformer som granskades syftade till att förbättra studiestödets tillräcklighet. På basis av de inkomstuppgifter som registrerats hos FPA ökade studiestödstagarnas genomsnittliga realinkomster på 2010-talet med cirka 3 600 euro (32 %) på alla läroanstaltsnivåer.

När studiestödets tillräcklighet bedöms ska stödtagarnas faktiska låneanvändning samt förvärvsinkomster beaktas. Enligt revisionen bör studiestödets tillräcklighet i fortsättningen följas upp med hjälp av data på personlig nivå i stället för exempelkalkyler.

Trots ökningen i studie- och bostadsbidragsinkomsterna är förvärvsinkomsterna fortfarande studiestödstagarnas viktigaste inkomstkälla i genomsnitt. Arbete under studietiden är också en betydande fördröjningsfaktor för högskolestudier. Det är dock oklart om arbete under studietiden gör det lättare att få arbete efter utexamineringen. Frågan bör utredas i detalj.

Uppmärksamhet bör fästas vid skuldsättningsrisken hos studerande vid yrkesläroanstalter

Användningen av studielån ökade betydligt på alla läroanstaltsstadier på 2010-talet. Den ökade skuldsättningen bland studerande kan ha en negativ inverkan på sysselsättningen och statsfinanserna, om skuldproblemen minskar de ungas incitament att vidareutbilda sig efter andra stadiet. Man bör särskilt beakta de som studerat vid yrkesläroanstalter och som är överrepresenterade bland dem som försummat att betala studieskulden. Skuldproblemen bland dem som studerat vid yrkesläroanstalter ökade efter reformen 2017, då statens låneborgen höjdes, anteckningen om betalningsstörning som hinder för studielån slopades och studerande på andra stadiet har kunnat lyfta låneposten för hela terminen på en gång.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Undervisnings- och kulturministeriet bör följa upp studiestödets tillräcklighet med hjälp av data på personlig nivå så att man får aktuell information om studiestödstagarnas inkomster enligt inkomstslag, hushållstyp och region.
2. Undervisnings- och kulturministeriet bör genomföra en registerbaserad utredning om vilken effekt studielånets användning och skuldproblemen har på viljan att vidareutbilda sig hos studerande på andra stadiet. Ministeriet bör också söka metoder för att öka lånesäkerheten för studerande på andra stadiet.
3. När studiestödet utvecklas bör undervisnings- och kulturministeriet fästa uppmärksamhet vid möjligheterna att genomföra tillförlitliga konsekvensbedömningar av reformerna.
4. Statsrådet bör genomföra en registerbaserad utredning om vilka effekter arbete under studietiden har på den framtida sysselsättningen.