

Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

2/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Opintotukiudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/10/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Opintotukiudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, sivistysvaliokunnalle, sosiaali- ja terveystoimikunnalle, ympäristövaliokunnalle, valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller-toiminnolle ja Kelalle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asia- virheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 28. huhtikuuta 2022

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Ville-Veikko Pulka
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-518-4 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-518-4
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-518-4>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Opintotukeen tehtiin useita suuria uudistuksia 2010-luvulla. Uudistusten vaikutuksia ja valtiontaloudellista tarkoituksenmukaisuutta on selvitetty verraten vähän, vaikka opiskelijoille kohdenneet etuudet ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä. Tarkastuksella tuetaan tietoa 2010-luvun opintotukiudistusten tuloksellisuudesta ja valtiontaloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkoitus on laajentaa eduskunnan ja valtioneuvoston tietopohjaa opintotuen kehittämiseksi sekä tuottaa uutta tietoa sosiaaliturvan uudistamista valmisteleavan komitean työn tueksi.

Tarkastus kohdistui seuraaviin opintotukilainsäädännön muutoksiin: 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 asumistukiudistus 2017 (HE 229/2016 vp ja HE 231/2016 vp). Opiskelijoiden asumistukiudistuksesta (HE 231/2016 vp) vastasi sosiaali- ja terveysministeriö, muista opetus- ja kulttuuriministeriö. Uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyttä, edistämään korkeakouluopiskelijoiden suunnitelmallista ja päätoimista opiskelua sekä nopeuttamaan opintoaikoja. Vuoden 2017 uudistuksella tavoiteltiin lisäksi valtiontalouden säästöjä. Tarkastuksessa selvitettiin, missä määrin uudistusten tavoitteet saavutettiin, oliko uudistuksilla ennakoimattomia valtiontaloudellisia vaikutuksia ja millaiseen tietopohjaan uudistusten vaikutusarvioinnit perustuivat.

Vuoden 2017 asumistukiudistus johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin

Vuoden 2017 opintotukiudistus muutti opintotukea lainapainotteisemmaksi, sillä korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasoa laskettiin ja opintolainan valtiontakausta nostettiin. Samassa yhteydessä toteutettiin asumistuen uudistus, jossa pääosa opiskelijoista siirrettiin opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen piiriin. Asumistukiudistus paransi pääasiallisesti yksin asuvien asumistukea.

Opintorahaan tehdyillä muutoksilla tavoiteltiin noin 112 miljoonan euron säästöjä, joiden arvioitiin toteutuvan pääosin vuoteen 2019 mennessä. Uudistuksilla tavoitellut säästöt toteutuivat opintorahan osalta, mutta opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin. Vuonna 2018 asumistukiudistus oli lisännyt kustannuksia jo vähintään 130 miljoonalla eurolla, kun valmisteluvaiheessa lisäykseksi arvioitiin 54 miljoonaa euroa. Asumistukiudistus on todennäköisesti kasvattanut yleisen asumistuen menoja vielä vuoden 2018 jälkeenkin, sillä opiskelijoiden keskimääräiset asumismenot nousivat muita yleisen asumistuen saajaryhmiä nopeammin myös vuosina 2019 ja 2020.

Asumistukiudistuksen tietopohja oli epäluotettava arviointilaskelmassa käytettyjen vanhentuneiden asumismenotietojen takia. Ennakoimattomia menoja voi osaltaan selittää myös oletettua useamman opiskelijan muuttaminen kalliimpaan asuntoon uudistuksen jälkeen.

Opintolainahyvyys aiheutti ennakoimattomia menoja mutta myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia

Vuoden 2014 opintotukiudistuksessa otettiin uusille korkeakouluopiskelijoille käyttöön opintolainahyvyys. Opintolainahyvyys tarkoittaa sitä, että Kela maksaa 40 prosenttia 2 500 euron omavastuun ylittävästä opintolainasta, jos opiskelija suorittaa tutkinnon määräajassa. Opintolainahyvityksen tavoitteena on nopeuttaa korkeakouluopintoja.

Opintolainahyvyys on aiheuttanut merkittäviä ennakoimattomia menoja. Vuoteen 2021 mennessä valmisteluvaiheen menoarvio on ylittynyt 48 miljoonalla eurolla. Vuonna 2021 opintolainahyvitysmenot olivat 84 miljoonaa euroa. Ennakoimattomia menoja selittää se, että opintolainan käyttö on lisääntynyt selvästi oletettua enemmän. Opintolainan käyttöön liittyvät epävarmuustekijät ja niiden vaikutukset opintolainahyvitysmenojen kehitykseen olisi ollut aiheellista dokumentoida esimerkiksi skenaarioiden muodossa. Ennakoimattomia menoja ei kuitenkaan tule tulkita epäonnistumiseksi, sillä kaikkien tarkastettujen uudistusten tavoitteena oli lisätä opintolainan käyttöä. Opintolainahyvityksestä aiheutuneiden ennakoimattomien menojen valtiontaloudellista merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että hyvyys todennäköisesti lyhentää tutkintojen suoritusajankoja, jolloin sillä on tältä osin myönteinen vaikutus työllisyyteen ja valtiontalouteen.

Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät

Tutkintojen suoritusajat lyhentyivät 2010-luvulla sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa. Päätoimisen opiskelun lisääntyminen on havaittavissa myös lukuvoosittain suoritettujen opintopisteiden perusteella. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan opintolainahyvyys on todennäköisesti nopeuttanut tutkintojen suorittamista. Opintolainahyvyys tuli kuitenkin käyttöön samaan aikaan kaikille 1.8.2014 opintonsa aloittaneille korkeakouluopiskelijoille. Tästä syystä luotettavaa vertailuasetelmaa ei ole mahdollista muodostaa uudistuksen vaikutusten selvittämiseksi.

Syyslukukaudella 2014 opintonsa aloittaneilla ylemmän korkeakoulututkinnon määräajassa suorittaneiden osuus oli noin viisi prosenttiyksikköä suurempi kuin vuotta aiemmin aloittaneilla, joilla ei ollut oikeutta opintolainahyvitykseen. Kyse on melko merkittävästä tutkinnon läpäisyasteen kasvusta. Ammattikorkeakouluissa havaitaan lähes vastaava kasvu tutkinnon läpäisyasteessa eli tutkintonsa määräajassa suorittaneiden osuudessa. Opintolainahyvityksen piiriin kuuluneiden, syyslukukaudella 2014 opintonsa aloittaneiden läpäisyaste oli 4,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuotta aiemmin aloittaneilla. On kuitenkin mahdollista, että opintoaikojen nopeutumisesta selittää myös muut tekijät, sillä määräajassa ammattikorkeakoulututkintonsa suorittaneiden osuus kasvoi jo ennen opintolainahyvityksen käyttöönottoa.

Merkittävimmät uudistukset olisi jatkossa perusteltua porrastaa mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi ajallisesti tai maantieteellisesti, jolloin vaikutuksista voitaisiin tuottaa aiempaa luotettavampaa arviointitietoa.

Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi

Kaikilla tarkastetuilla uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyttä. Koulussa rekisteröityjen tulotietojen perusteella opintotukea saaneiden keskimääräiset reaali-tulot kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla noin 3 600 eurolla (32 %).

Opintotuen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon tuen saajien tosiasiallinen lainankäyttö sekä ansiotulot. Tarkastuksen mukaan opintotuen riittävyttä tulisi jatkossa seurata esimerkkilaskelmien sijaan henkilötason aineistoilla.

Opinto- ja asumistukitulojen kasvusta huolimatta ansiotulot ovat edelleen opintotuen saajien merkittävin tulonlähde keskimääräisesti tarkasteltuna. Työssäkäynti on myös merkittävä korkeakouluopintojen hidastustekijä. Tutkimusnäyttö siitä, helpottaako opintojen aikainen työnteko työllistymistä valmistumisen jälkeen, on kuitenkin epäselvää. Kysymystä tulisi selvittää yksityiskohtaisesti.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien velkaantumisiin on kiinnitettävä huomiota

Opintolainan käyttö lisääntyi merkittävästi kaikilla oppilaitosasteilla 2010-luvulla. Opiskelijoiden lisääntyvä velkaantuminen voi vaikuttaa kielteisesti työllisyyteen ja valtiontalouteen, jos velkaongelmat vähentävät nuorten kannustimia jatkokoulutautua toisen asteen jälkeen. Erityisesti tulisi huomioida ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleet, jotka ovat yliedustettuina opintovelanmaksun laiminlyöneiden joukossa. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelien 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.

Tarkastusviraston suositukset

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 jatkokoulutus-halukkuuteen. Ministeriön tulisi myös etsiä keinoja toisen asteen opiskelijoiden lainaturvallisuuden lisäämiseksi.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi opintotukea kehitettäessä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa uudistuksista luotettavia vaikutusarviointeja.
4. Valtioneuvoston tulisi toteuttaa rekisteripohjainen selvitys opintojen aikaisen työssä-käynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Saavutettiin vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistuksilla niille asetetut tavoitteet?	14
2.1 Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi	15
2.2 Opintotuen riittävyyttä tulisi seurata henkilötason aineistoilla	29
2.3 Tutkintojen suoritusajat lyhenivät ja opintopistekertymät kasvoivat	33
3 Toteutuivatko arviot opintotuki uudistusten valtiontaloudellisista vaikutuksista?	43
3.1 Opintolainahyvitys on aiheuttanut huomattavia ennakoimattomia menoja	43
3.2 Vuoden 2017 uudistuksen säästötavoite toteutui opintorahan osalta, mutta kokonaisuudessaan uudistus lisäsi menoja	44
4 Perustuivatko uudistukset luotettavaan tietopohjaan?	50
4.1 Opiskelijoiden asumistuki uudistuksen tietopohjan ja vaikutusarviointien epäkohdat eivät tulleet esille hallituksen esityksessä	50
4.2 Opintolainahyvitysmenojen kehitykseen liittyvät epävarmuustekijät olisi pitänyt tuoda esille yksiselitteisemmin	54
4.3 Opintotuki uudistusten porrastaminen mahdollistaisi luotettavamman arvioinnin	55
Liite: Miten tarkastettiin	56
Viitteet	60



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksessa keskityttiin merkittävimpiin 2010-luvulla toteutettuihin uudistuksiin, joilla pyrittiin edistämään opintotukijärjestelmän tavoitteita. Opintotukijärjestelmän julkilausuttuja tavoitteita ovat toimeentulon turvaaminen taloudellisen tuen tarpeessa oleville päätoimisille opiskelijoille, suunnitelmallisen ja päätoimisen opiskelun edistäminen sekä opintoaikojen lyhentäminen. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtion lainatakauksesta. Opiskelijaruokakunnat ovat nykyisin myös yleisen asumistuen suurin saajaryhmä. Opintotuen käyttäjät täydentävät etuustulojaan työtuloilla sekä vanhemmilta ja muilta sukulaisilta saadulla tuella.

Tarkastus kohdistui vuosina 2011, 2014 ja 2017 toimeenpantuihin lainsäädäntötoimiin (HE 149/2010 vp, HE 116/2013 vp, HE 197/2013 vp, HE 229/2016 vp ja HE 231/2016 vp). Uudistusten myötä opintotuen saaminen sidottiin tiukemmin opintosuoritteisiin, ja opintolainan käyttöön lisättiin kannustimia, joista merkittävimpanä voi pitää 1.8.2014 käyttöönotettua opintolainahyvitystä. Vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä valtaosa opiskelijoista siirtyi yksilökohtaiselta opintotuen asumislisältä ruokakuntakohtaisen, ympärivuotisen ja opintosuorituksista riippumattoman yleisen asumistuen piiriin. Vuoden 2017 uudistuksen tavoitteena olivat myös valtiontalouden säästöt. Vuosien 2010–2014 opintotukiuudistuksia valmisteltiin useissa työryhmissä, joiden työn tuloksena julkaistiin viisi mietintöä.¹ Uudistuksia kuvataan yksityiskohtaisemmin alla olevassa tietolaatikossa.

Vuosittaiset opintoetusmenot vaihtelivat 2010-luvulla 473–806 miljoonan euron välillä. Suorien etuusmenojen ohella opintotukiuudistukset voivat heijastua valtiontalouteen työllisyydessä tapahtuvien muutosten kautta. Tarkastuksen kohteina olevilla opintotukiuudistuksilla pyrittiin edistämään myönteistä työllisyyskehitystä opintoaikojen lyhenemisen kautta. Opintotukiuudistukset heijastuvat valtiontalouteen kuitenkin myös silloin, jos ne johtavat opintojen aikaisen työnteon yleistymiseen. Pääministeri Marinin hallituksen 11.2.2022 tekemä päätös korottaa opintotuen tulorajoja pysyvästi 50 prosentilla pyrkii nimenomaisesti lisäämään opintojen aikaista työntekoa. Päätöksen työllisyysvaikutuksen on arvioitu olevan 2 500 työllistä. Se nostaisi opintotukimenoja yhteensä noin 23,9 miljoonalla eurolla ja vahvistaisi julkista taloutta 12,2 miljoonalla eurolla, mikäli opintoajat eivät pitenisi.

Opintotuen valtiontaloudellisesta merkityksestä huolimatta siihen kohdistuneiden uudistusten vaikutuksia on selvitetty verraten vähän. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, missä määrin 2010-luvulla toteutettujen merkittävimpien opintotuki uudistusten tavoitteet saavutettiin, oliko uudistuksilla ennakoimattomia valtiontaloudellisia vaikutuksia ja millaiseen tietopohjaan uudistusten vaikutusarvioinnit perustuivat. Koska opintotuki uudistuksia ei ole toteutettu porrastaen, uudistusten vaikutuksia ei ole voinut selvittää täysin luotettavasti.

Tarkastuksessa vastattiin kolmeen tarkastuskysymykseen:

1. Ovatko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistukset saavuttaneet niille asetetut tavoitteet?
2. Ovatko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistusten arviot valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?
3. Onko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistusten valmisteluvaiheessa tehtyjen arviointien tietopohja ollut luotettava?

Tarkastuskysymysten kriteerit perustuvat lainsäädäntömuutoksia koskeviin hallituksen esityksiin, opetus- ja kulttuuriministeriön julkilausumiin opintotukijärjestelmän tavoitteisiin, vuonna 2021 julkaistuun koulutuspoliittiseen selontekoon sekä hallituksen esitysten laatimisohjeisiin ja säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeisiin uudistusten aikaan.

Vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotukiuudistukset

Opintotukijärjestelmän rakenteellinen uudistus (HE 149/2010 vp)

1.8.2011 voimaan tulleen opintotukijärjestelmän rakenteellisen uudistuksen tavoitteena oli, että opintotuki kannustaisi päätoimiseen opiskeluun. Uudistuksen taustalla oli hallituksen pyrkimys parantaa työllisyyttä työuria pidentämällä. Opintotuen kehittämisehdotuksia valmisteli johtoryhmä, joka antoi ehdotuksensa 8.12.2009 julkaistun selvityksen muodossa.

Opintotuen rakenteellisen uudistamisen katsottiin edistävän sitä, että entistä suurempi osa korkeakouluopiskelijoista siirtyisi työelämään tutkinnon suorittaneena. Muutosten katsottiin edellyttävän korkeakouluopiskelijoilta aiempaa sitoutuneempaa ja säännöllisempää opiskelua. Muutosten arvioitiin myös parantavan opintotuen riittävyttä, jos opiskelijat hyödyntäisivät lainaa aiempaa enemmän ja suunnitelmallisemmin.

Uudistuksessa opintotuki muuttui seuraavilla tavoilla:

- Opintotuki muuttui uusille yliopisto-opiskelijoille kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaiseksi (alempi korkeakoulututkinto on oltava suoritettuna ennen kuin on mahdollista saada tukikuukausia ylempää korkeakoulututkintoa varten).
- Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan vähimmäis-suoritusvaatimus nousi 4,8 opintopisteestä 5,0 opintopisteeseen tukikuukautta kohti.
- Pelkän asumislisän käyttö alkoi kuluttamaan kokonaistukiaikaa.
- Lainatakaus ryhdyttiin myöntämään opintorahaa saaville korkeakouluopiskelijoille ilman hakemusta.
- Opintolainan käyttöä pyrittiin lisäämään nostamalla ulkomailta opiskelevien opintolainan valtioneuvoston 440 eurosta 600 euroon kuukaudessa, korottamalla opintolainan korkoavustuksen tuloarvoja 54 prosentilla ja myöntämällä itsenäisesti asuville 18-19-vuotiaille lukiolaisille opintolainan valtioneuvoston 440 eurosta 600 euroon kuukaudessa, vaikka opintoraha olisi evätty vanhempien tulojen takia.
- Opintotuen lakkauttamiseen ja takaisinperintään tehtiin täsmennyksiä.
- Harjoittelupalkka tai apuraha oppilaitokselta ei enää estänyt opintorahan saamista.
- Opintotuen myöntäminen jatko-opintoihin rajattiin enintään yhdeksäksi kuukaudeksi.

Samassa yhteydessä toisen asteen opiskelijoille tarkoitettuun koulumatkatukeen tehtiin useita muutoksia.

Opintolainahyvitys ja korkeampi opintoraha uusille korkeakouluopiskelijoille (HE 116/2013 vp ja HE 197/2013 vp)

1.8.2014 voimaan tulleiden opintotuen muutosten tavoitteeksi asetettiin päätoimisen opiskelun ja nopeamman valmistumisen tukeminen sekä työurien pidentäminen opiskelijoilla, jotka aloittavat korkeakouluopintonsa syyslukukautena 2014 tai sen jälkeen.

Keskeisenä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi otettiin uusille korkeakouluopiskelijoille käyttöön opintolainahyvitys. Se korvasi aiemmin käytössä olleen opintolainavähennyksen.

Opintolainahyvitys tarkoittaa sitä, että Kela maksaa 40 prosenttia 2 500 euroa ylittävästä opintolainasta, jos opiskelija suorittaa tutkinnon määräajassa (esim. 300 opintopisteen laajuisen ylempään korkeakoulu-tutkinnon kuudessa lukuvuodessa). Opintolainahyvitys on enintään 3 320–5 560 euroa tutkinnon laajuudesta riippuen. Ulkomailla suoritetusta tutkinnosta voi saada hyvitystä kuitenkin jopa 11 600 euroa.

Opintolainavähennys oli puolestaan verovähennys, jonka mukaisesti määräajassa tutkinnon suorittanut korkeakouluopiskelija maksoi opintolainavähennyksen verran vähemmän veroja. Toinen keskeinen muutos oli opintorahojen korottaminen noin 11 prosentilla. Tämä toteutettiin kustannusneutraalisti siten, että uusien korkeakouluopiskelijoiden käytettävissä olevia opintotukikuukausia vähennettiin samalla viidellä kuukaudella.

Kaikkien korkeakouluopiskelijoiden opintotukeen toteutettiin lisäksi seuraavat muutokset:

- Opintoraha sidottiin kansaneläkeindeksiin (indeksikorotukset toteutettiin vain vuosina 2015 ja 2016).
- Korkeakouluopintojen kokonaistukiaika lyheni 70 kuukaudesta 64 kuukauteen.
- Opintotuen käyttöön otettiin 20 opintopisteen vähimmäis-suoritusvaatimus lukuvuodessa.
- Opintolainan käyttöä pyrittiin lisäämään nostamalla opintolainan valtiontakausta 300 eurosta 400 euroon kuukaudessa, poistamalla opintolainasta tukiaikana maksettava yhden prosentin korko-osuus sekä tuomalla lainatakaus myös ilman opintorahaa opiskeleville, vanhempiensa luona asuville 18–19-vuotiaille sekä itsenäisesti asuville alle 17-vuotiaille lukiolaisille. Lisäksi tehtiin opintolainan korkoavustuksen tulorajoihin indeksikorotukset joka toinen vuosi. Samalla kuitenkin luovuttiin opintolainan korkojen verovähennysoikeudesta vuodesta 2015 alkaen.
- Opintotuen määräytymis- ja tarkistussäännöksiä muutettiin siten, että tukikuukaudessa tuli olla vähintään 18 opiskeluaikaan kuuluvaa päivää.
- Itsenäisesti asuvien 18–19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden vanhempien tulorajoja korotettiin.

Lisäksi tehtiin muutoksia opinto- ja koulumatkatukeen oikeuttavien opintojen osalta.

Opintotuki lainapainotteisemmaksi ja opiskelijat yleisen asumistuen piiriin (HE 229/2016 vp ja HE 231/2016 vp)

Vuoden 2017 uudistuksen tavoitteena oli uudistaa opintotukea siten, että opintotuen taso nousee, mutta opintotukimenot samalla pienenevät. Pitkän aikavälin säästötavoitteeksi asetettiin noin 112 miljoonaa euroa, josta suurimman osan oletettiin toteutuvan vuoteen 2019 mennessä. Aiempien uudistusten tavoin tavoitteena oli myös turvata mahdollisuus kokopäiväiseen opiskeluun ja kannustaa ripeään valmistumiseen. Lisäksi uudistuksella haluttiin lisätä yhdenvertaisuutta toisen asteen ja korkea-asteen opiskelijoiden välillä sekä asumisen tukemisessa.

Uudistuksessa toteutettiin seuraavat muutokset:

- Korkeakouluopiskelijoiden ja toiseen asteen opiskelijoiden opintorahan tasot yhtenäistettiin siten, että opintoraha oli uudistukseen jälkeen enintään 250,28 euroa kuukaudessa. Korkeakouluopiskelijoiden enimmäismääräinen opintoraha pieneni uudistuksen myötä 26 prosentilla. Muutoksella tavoiteltiin säästöjä.
- Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettua tukiakaa lyhennettiin 64 tukikuukaudesta 54 kuukauteen.
- Tutkintokohtaista tukiakaa lyhennettiin kahdella kuukaudella.
- Opintolainan käyttöä pyrittiin lisäämään nostamalla opintolainan valtiontakausta 400 eurosta 650 euroon kuukaudessa Suomessa asuvilla, 700 eurosta 800 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevilla ja 260 eurosta 300 euroon kuukaudessa muussa kuin korkeakoulussa opiskelevilla alle 18-vuotiailla. Lisäksi opintolainan valtiontakauksessa luovuttiin maksuhäiriöiden tutkimisesta. Valtiontakauksen nosto korotti opintotuen tasoa, vaikka korkea-asteen opintorahan tasoa laskettiin.
- Opiskelijoiden tulorajat sidottiin ansiotasoindeksiin.
- Omien tulojen perusteella tehtävän opintorahan ja asumislisän takaisinperinnän korotus laskettiin 15 prosentista 7,5 prosenttiin.
- Opiskelijoiden välistä yhdenvertaisuutta lisättiin luopumalla säännöstä, että vanhempien tulot vähentävät itsenäisesti asuvien 18-19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden opintorahaa.
- Asumistukien yhdenvertaisuutta pyrittiin parantamaan siirtämällä asumislisän piirissä olevat opiskelijat pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin. Asumislisän piiriin jäivät kuitenkin ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat sekä Suomessa kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa ja Saamelaisalueen maksullisella linjalla opiskelevat, oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat.

2 Saavutettiin vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotukiuudistuksilla niille asetetut tavoitteet?

Tarkastuksen kohteina olleilla opintotukiuudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyttä, lisäämään opintolainan käyttöä, edistämään korkeakouluopiskelijoiden päätoimista opiskelua ja nopeuttamaan korkeakoulututkintojen suoritusajankoja. Tarkastuksen perusteella opintotukea saaneiden keskimääräiset reaali-tulot kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla. Selittäviä tekijöitä tulojen kasvulle ovat lisääntynyt lainankäyttö, opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin ja kasvaneet ansiotulot. Opintolainan käyttö lisääntyi merkittävästi kaikilla oppilaitosasteilla 2010-luvulla. Opintotuen saajien toimeentulon kehitystä tulisi seurata jatkossa esimerkkilaskelmien sijaan henkilötason aineistoilla. Tällöin saataisiin luotettavampaa tietoa siitä, missä määrin opintotuki eri muodoissaan takaa toimeentulon taloudellisen tuen tarpeessa oleville päätoimisille opiskelijoille.

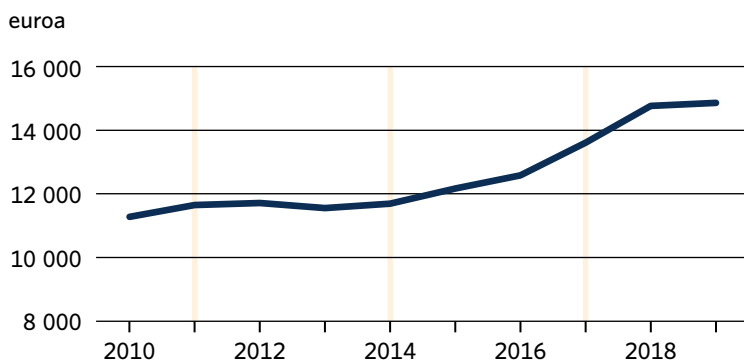
Tarkastuksen perusteella päätoiminen opiskelu lisääntyi ja tutkintojen suoritusajat lyhenivät korkeakouluissa 2010-luvulla. Lukuvuodessa keskimäärin suoritettavat opintopisteet kasvoivat sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa. 1.8.2014 uusille korkeakouluopiskelijoille käyttöönotettu opintolainahyvitys nopeutti todennäköisesti ylempien korkeakoulututkintojen suorittamista. 1.8.2011 uusille yliopisto-opiskelijoille käyttöönotettu kaksiportaisen tutkintorakenteen mukainen opintotukimalli ei sen sijaan vaikuta lisänneen tutkintojen suorittamista viiden vuoden tavoiteajassa, joka on tyypillisin tavoitteellinen suoritusajaksi. Opinto- ja asumistukitulojen kasvusta huolimatta työssäkäynti on merkittävä opintojen hidastustekijä opintotukea saavilla korkeakouluopiskelijoilla. Opintojen aikaisen työssäkäynnin hyötyjä tulevalle työllistymiselle tulisi selvittää tarkemmin.

2.1 Opintotuen saajien keskimääräiset tulot kasvoivat merkittävästi

Tarkastuksessa selvitettiin opintotuen saajien keskimääräisten tulojen kehittymistä Kelan rekisteritietoihin perustuen. Tarkastelussa huomioitiin opintotuen saajien keskeisimmät tulolajit. Tuloina huomioitiin opintotuki (opintoraha, asumislisä ja nostettu opintolaina), yleinen asumistuki, ansio- ja pääomatulot sekä Kelassa rekisteröidyt apurahat ja ulkomaantulot. Selvityksen tavoitteena oli arvioida esimerkkilaskelmia tarkemmin, missä määrin opintotuki onnistui turvaamaan keskimääräisen opintotuen saajan toimeentulon 2010-luvulla ja millaisia muutoksia tulojen muodostumisessa tapahtui tarkastuksen kohteina olleiden uudistusten jälkeen. Selvitys tehtiin yhteistyössä Kelan tilastopalvelun kanssa.

Viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen käyttöä tarkastellaan THL:n toimittamaan aineistoon perustuen myöhemmin tässä luvussa. Selvityksessä tuloina ei huomioitu myöskään tukea, jonka opiskelijat saavat vanhemmiltaan ja muilta sukulaisilta. Opiskelijatutkimus 2019 -kyselyn² perusteella opintotukea saaneilla korkeakouluopiskelijoilla vanhempien tuki oli vuonna 2019 keskimäärin 34 euroa kuukaudessa. Opintotukea saaneiden keskimääräiset menot kuukaudessa olivat kyselyn perusteella 841 euroa kuukaudessa.

Kelan tietojen perusteella opintotuen saajien keskimääräiset vuositulot kasvoivat vuosien 2010 ja 2019 välillä noin 3 600 eurolla (32 %). Kuten kuviosta 1 havaitaan, keskimääräiset tulot kasvoivat erityisesti vuosina 2014–2018. Voimakkainta kasvu oli vuosina 2016–2018.



Kuvio 1: Opintotukea saaneiden Kelassa rekisteröidyt keskimääräiset bruttotulot 2010–2019 vuoden 2019 rahassa. (Lähteet: Kela ja VTV:n laskelmat.)

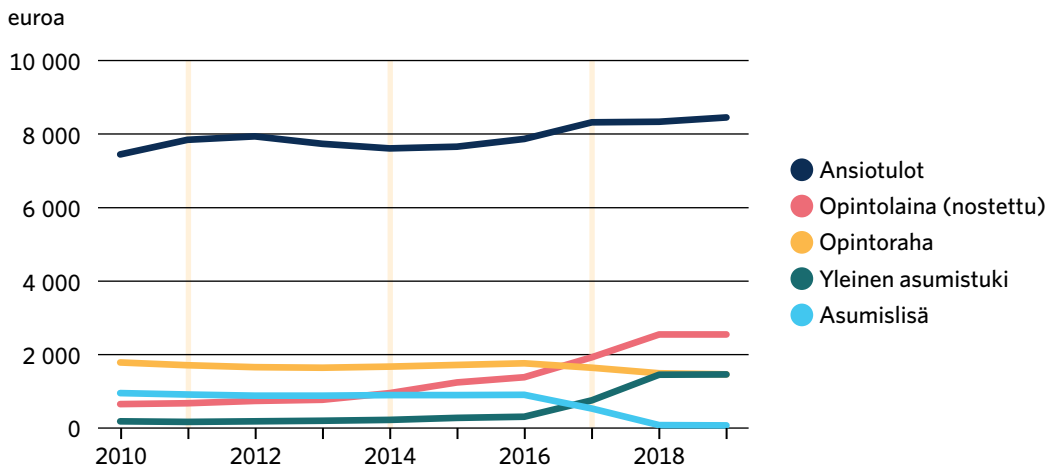


Opintotuen saajien keskimääräiset vuositulot kasvoivat 32 %.

Tulolajeittain tarkasteltaessa havaitaan, että vuosien 2013–2019 välillä tasaisimmin kasvoi vuosittain keskimäärin nostettu opintolaina (ks. kuvio 2), jonka määrä kasvoi 761 eurosta 2 555 euroon (42 %). Vuoden 2017 uudistuksessa valtaosa opintotuen saajista alkoi saada asumislisän sijaan yleistä asumistukea. Vuosien 2016–2019 välillä keskimääräinen yleinen asumistuki kasvoi 301 eurosta 1 473 euroon (389 %) opintotuen saajaa kohti. Samalla asumislisän merkitys opintotuen saajien tulonmuodostuksessa muuttui marginaaliseksi. Myös keskimääräiset ansiotulot lisääntyivät vuodesta 2014 eteenpäin. Ne kasvoivat vuosien 2014–2019 välillä 7 599 eurosta 8 460 euroon (11 %). Kelan tilastopalvelu ei pystynyt tuottamaan tietoa mediaaniansiotuloista.



Vuonna 2019 opiskelijat nostivat 42 % enemmän opintolainaa kuin vuonna 2013.



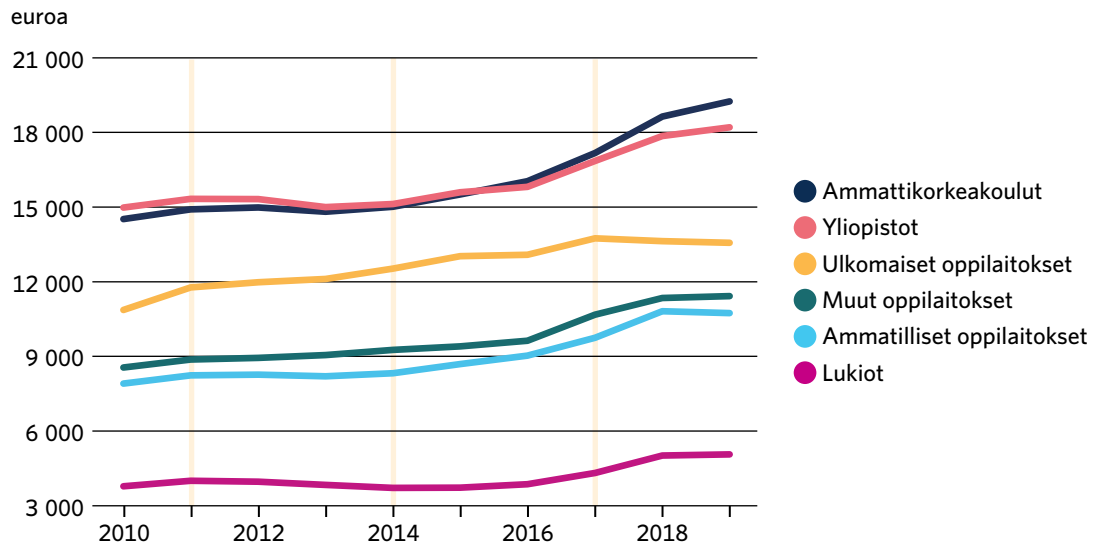
Kuvio 2: Opintotukea saaneiden keskimääräiset tulot tulolajeittain 2010–2019 vuoden 2019 rahassa. (Lähteet: Kela ja VTV:n laskelmat.)

Keskimääräiset tulot parantuivat kaikilla oppilaitosasteilla

Opintotukea saaneiden keskimääräiset tulot kasvoivat kaikilla oppilaitosasteilla vuosina 2010–2019. Korkea-asteella tulot alkoivat kasvaa jo vuonna 2014, ja kasvu oli voimakkainta vuoden 2016 jälkeen. (Ks. kuvio 3.) Opintotukea saaneiden keskimääräiset tulot kasvoivat huomattavalla tavalla 2010-luvun loppupuolella lukuun ottamatta ulkomaisissa oppilaitoksissa opiskelleita. Tämänkin ryhmän keskimääräiset tulot kasvoivat kuitenkin koko tarkasteluajanjaksolla 2 756 eurolla (25 %).

Vuosina 2016–2019 keskimääräiset tulot kasvoivat ammatti- korkeakouluissa 3 245 eurolla (20 %), yliopistoissa 2 429 eurolla (15 %), ammatillisissa oppilaitoksissa 1 745 eurolla (19 %), muissa oppilaitoksissa 1 829 eurolla (19 %), lukioissa 1 253 eurolla (33 %), ja ulkomaisissa oppilaitoksissa 494 eurolla (4 %). Vuoden 2016

jälkeistä kasvua selittävät lisääntyneet opintolaina-, asumistuki- ja ansiotulot. Kelan tilastointikäytännön mukaisesti ryhmään ”muut oppilaitokset” kuuluvat yksityiset oppilaitokset ja kansanopistot, joissa suoritetaan kaiken tasoisia opintoja peruskouluopinnoista korkeakouluopintoihin. Ulkomaisissa oppilaitoksissa opiskelevat ovat pääasiassa korkeakouluopiskelijoita.



Kuvio 3: Opintotukea saaneiden keskimääräiset vuositulot oppilaitosasteittain 2010–2019 vuoden 2019 rahassa. (Lähteet: Kela ja VTV:n laskelmat.)

Opintotuen täysimääräinen hyödyntäminen lisääntyi selvästi

Tarkastuksen kohteina olleilla opintotuki uudistuksilla pyrittiin lisäämään opintotuen täysimääräistä hyödyntämistä eli käytännössä opintolainan käyttöä. Opintovelallisten, keskimääräisen opintolainan ja keskimääräisen vuodessa nostetun lainan määrissä mitattuna tavoitteen voi tulkita toteutuneen, vaikkei uudistuksille asetettukaan numeerisia tavoitteita.

Opintovelallisten määrä ja keskimääräinen laina kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla. Opintovelallisten suhteellinen osuus opintotuen saajista ja keskimääräinen opintolainan määrä pysyivät kuitenkin huomattavimpina korkeakouluissa. Toisella asteella velallisten ja lainan määrä ovat selvästi korkeampia ammatillisissa oppilaitoksissa kuin lukioissa.

Opintovelallisten määrä opintotukea saaneista kasvoi vuosikymmenessä 42 prosenttia, 107 454 henkilöstä 186 297 henkilöön. Kun lukuvuonna 2010/2011 opintotukea saaneista ainoastaan 36 prosenttia oli opintovelallisia, oli velallisten osuus lukuvuonna 2019/2020 jo 66 prosenttia (kuvio 4). Keskimääräinen laina opinto-



Opintovelallisten määrä ja keskimääräinen laina kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla.

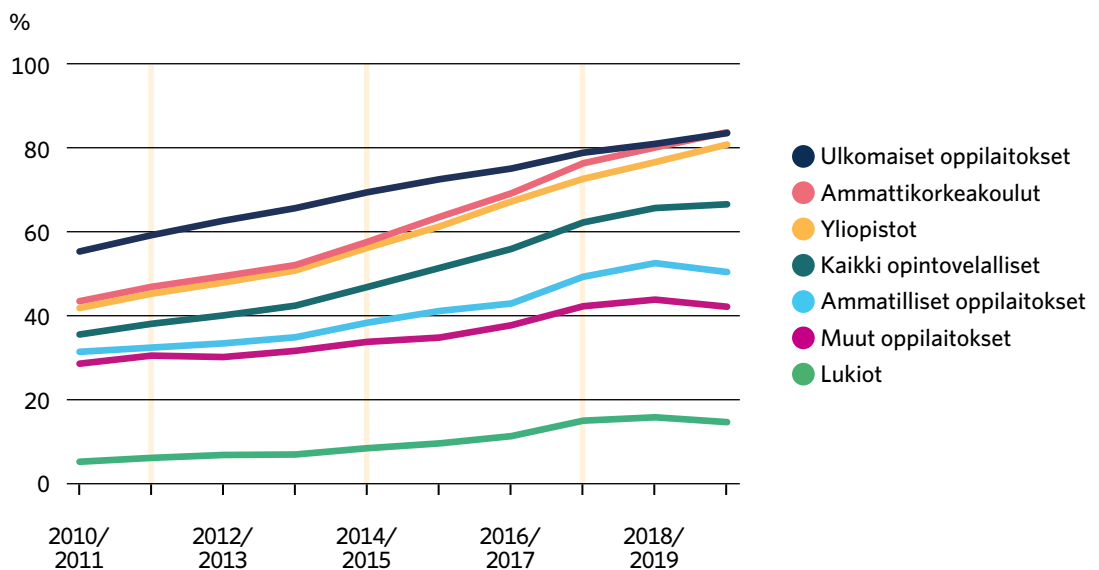
tukea saaneilla kasvoi tuona aikana nimellisarvoisesti mitattuna 55 prosenttia, 5 558 eurosta 12 399 euroon (kuvio 5). Keskimääräinen vuosittain nostettu laina kasvoi 2 356 eurosta 4 686 euroon vuoden 2019 rahassa.

Etenkin vuosien 2014 ja 2017 uudistusten jälkeen sekä velallisten määrä että keskimääräinen opintolaina kasvoivat selvästi uudistusta edeltävää lukuvuotta voimakkaammin. Vaikka uudistusten vaikutusta ei ole mahdollista erottaa luotettavasti muista lainan käyttöä mahdollisesti lisänneistä tekijöistä, viittaa voimakas kasvu heti uudistusten jälkeisinä lukuvuosina 2014/2015 ja 2017/2018 siihen, että nimenomaan uudistukset lisäsivät käyttöä. Myös Kelan opintolainahyvitystä koskevassa selvityksessä³ arvioidaan, että vuoden 2014 uudistus ja tuolloin käyttöön otettu opintolainahyvytys selittävät lainankäytön lisääntymistä.

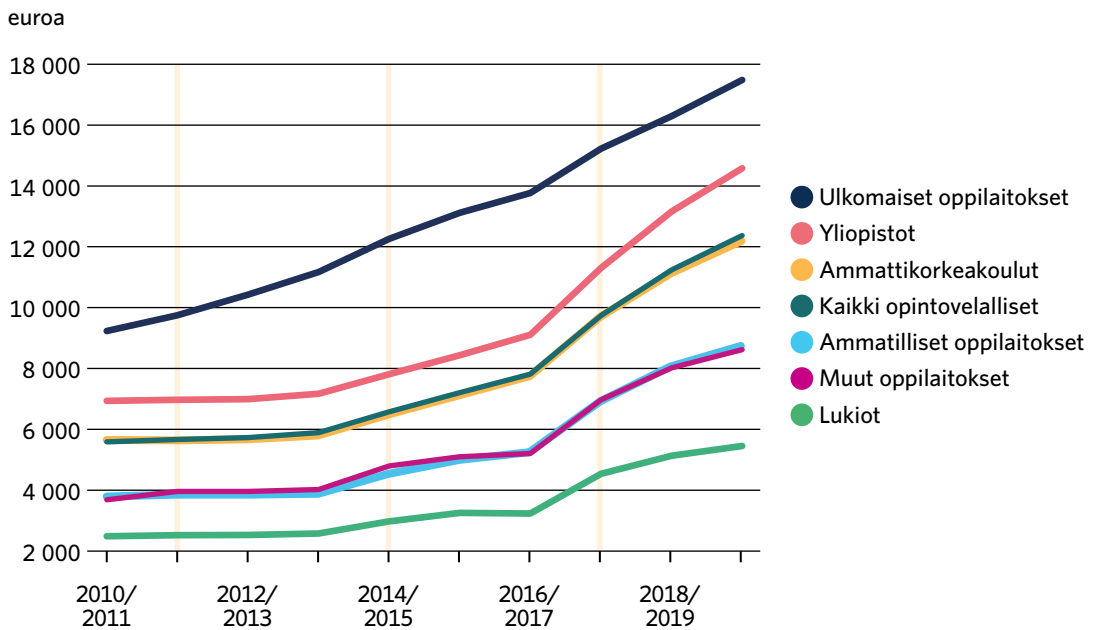
Uudistusten merkitykseen viittaavat myös korkeakouluopiskelijoiden raportoimat syyt opintolainan käytölle (ks. taulukko 1). Korkeakouluopiskelijoista 54 prosenttia kertoi vuonna 2019 opintolainavähennyksen tai opintolainahyvityksen yhdeksi syyksi lainan nostamiselle. Opiskelijoiden raportoimien syiden perusteella lisääntynyttä lainankäyttöä voi selittää parantuneiden kannustimien ohella korkeakouluopiskelijoiden opintorahan leikkaus vuonna 2017: lainaa nostaneista 69 prosenttia mainitsi yhdeksi syyksi lainan nostamiseen opintorahan ja asumislisän riittämättömyyden.



Opintolainan käyttö kasvoi voimakkaasti heti uudistuksia seuranneina lukuvuosina.



Kuvin 4: Opintovelallisten suhteellinen osuus opintotukea saaneista lukuvuosina 2010/2011–2019/2020 oppilaitoksen mukaan. (Lähteet: Kelasto, Kelan opintoetuustilastot ja VTV:n laskelmat.)



Kuvio 5: Opintotukea saaneiden keskimääräinen opintolaina lukuvuosina 2010/2011–2019/2020 oppilaitosasteen mukaan. (Lähteet: Kelasto ja VTV:n laskelmat.)

Taulukko 1: Opintolainaa nostaneiden korkeakouluopiskelijoiden syyt opintolainan nostamiselle. (Lähde: Opiskelijatutkimus 2019.)

Syy opintolainan nostamiselle	%-osuus
Matala korkotaso	76 %
Opintolainan kohtuulliset takaisinmaksuehdot	73 %
Opintorahan ja asumislisän riittämättömyys	69 %
Toimeentulon kannalta välttämättömien juoksevien menojen rahoittaminen	63 %
Opintolainavähennys tai opintolainahyvitys	54 %
Omien työtulojen vähäisyys	51 %
Yllättävien menojen rahoittaminen	40 %
Oman alan kohtuulliset työllisyysnäköymät	38 %
Perheen taloudellisen tuen vähäisyys	24 %
Opintolainan markkinointi	12 %

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien lainaturvallisuuden on kiinnitettävä enemmän huomiota

Koulutuspoliittisen selonteon⁴ mukaan opintotuen tulisi olla paitsi kannustava, myös taloudellisesti turvallinen tapa rahoittaa opinnot. Käytännössä lainaturvallisuutta on lisätty pienituloisten opintovelallisten korkoavustuksella ja valtioneuvostokautuksella. Valtio maksaa toisin sanoen korkojen tai velan lyhennyksen luottolaitokselle, jos opintovelallinen laiminlyö maksut. Velallinen on silti velvollinen maksamaan velan myöhemmin takaisin valtiolle. Maksuvapautus on kuitenkin mahdollinen työkyvyttömyyden perusteella.

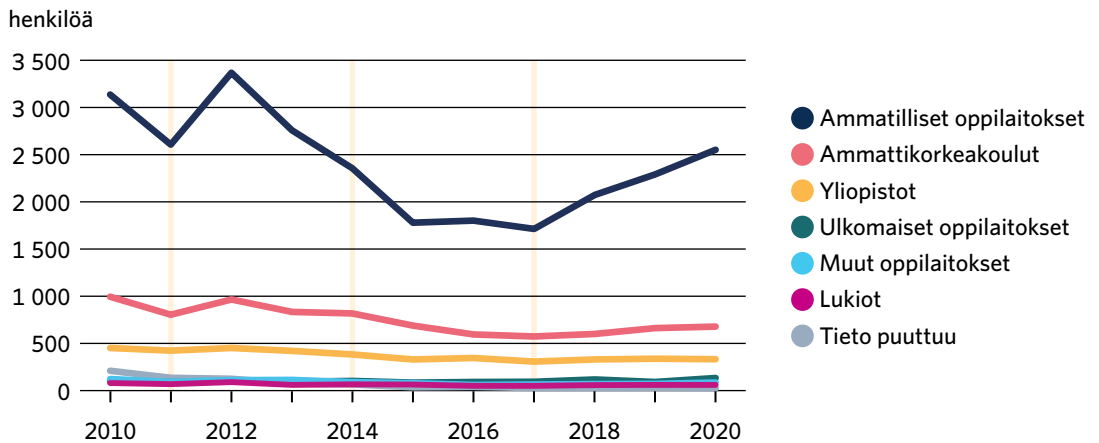
Vuosien 2011 ja 2014 uudistukset paransivat korkoavustuksen saatavuutta ja tasoa. Maksetut korkoavustukset, avustusten saajien lukumäärä ja keskimääräinen avustus kuitenkin pienivät selvästi 2010-luvulla.

Koulutuspoliittisen selonteon mukaan valtion maksettavaksi tulevien opintolainojen määrä on yhteydessä työllisyyskehitykseen. Vuosina 2010–2015 sekä velanmaksun laiminlyöneiden takausvelallisten että valtion maksettavaksi langenneiden takausvastuiden määrät pienivät. Kehityssuunta kääntyi vuoden 2017 jälkeen, kun opintotuki muuttui aiempaa lainapainotteisemmaksi. (ks. kuvat 6 ja 7.) Takausvastuuvelallisten (eli velanmaksun laiminlyöneiden) määrässä mitattuna koronavuoden 2020 tilanne ei ole yhtä huono kuin finanssikriisin aiheuttamassa työllisyysshokissa vuonna 2010. Sen sijaan valtiolle maksettavaksi tulleiden opintolainojen kokonaissumma oli korkeammalla tasolla kuin kymmenen vuotta aiemmin.

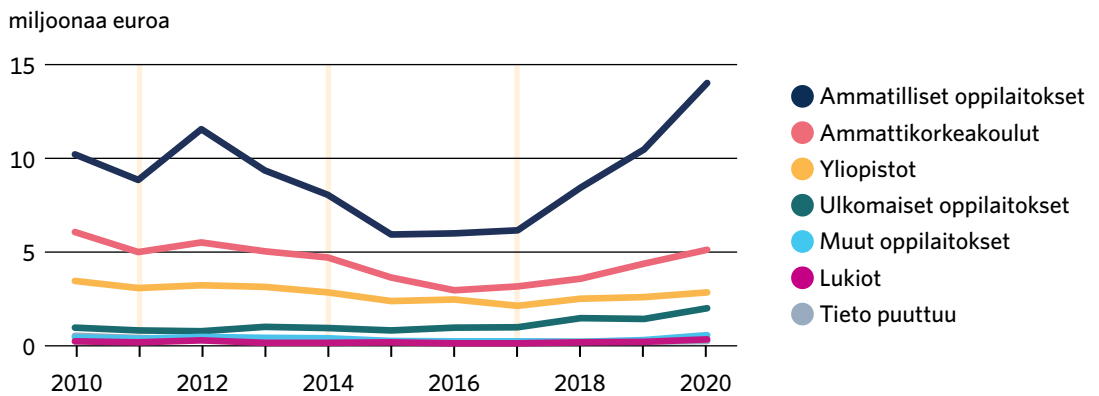
Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleilla oli yliedustus sekä takausvastuuvelallisissa että takausvelkamaksuissa läpi 2010-luvun. Heidän suhteellinen tilanteensa heikentyi edelleen vuoden 2017 jälkeen. Vaikka takausvastuuvelallisten määrät eivät ainakaan ennen koronavuotta olleet yhtä suuret kuin finanssi- ja eurokriisin jälkeen, valtion takausvastuun perusteella maksamien opintolainojen määrä oli vuonna 2020 korkeimmalla tasolla koko kymmenen vuoden tarkastelujaksolla. Kehityskulkua selittää opintolainan käytön ja opintolainojen kasvu.



Velanmaksun laiminlyöneiden määrä ja valtion maksamat takausvastuut alkoivat kasvaa 2017, kun opintotuki muuttui aiempaa lainapainotteisemmaksi.



Kuvio 6: Valtion pankeille takausvastuun perusteella maksamat opintolainat 2010–2020, henkilöt oppilaitosasteen mukaan. (Lähde: Kelan tilastopalvelu.)



Kuvio 7: Valtion pankeille takausvastuun perusteella maksamat opintolainat 2010–2020, euromäärät oppilaitosasteen mukaan. (Lähde: Kelan tilastopalvelu.)

Syitä ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelleiden velkaongelmiin on luultavasti useita. Ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa opintojen keskeyttäminen on muita oppilaitosasteita yleisempää.⁵ Myös valmistuneiden työllisyys vuoden päästä valmistumisesta on ammatillisilla opiskelijoilla selvästi heikompi korkeakouluista valmistuneisiin verrattuna.⁶

Vuonna 2021 julkaistun tutkimuksen mukaan toisella asteella opiskeleminen ennustaa maksuhäiriömerkintöjä muita opintopolkuja yleisemmin.⁷ Vuoden 2017 opintotuki uudistuksen jälkeen maksuhäiriömerkinnät eivät kuitenkaan ole estäneet valtionehtakauksen saamista opintolainalle. Amisbarometri-kyselyiden⁸ perusteella ammatilliset opiskelijat turvautuvat kohtuullisen yleisesti myös taloudellisesti riskialttiisiin pikavippeihin ja kulutusluottoihin. Ammatillisten opiskelijoiden pikavippien ja kulutusluottojen käyttö kaksinkertaistui vuosien 2015 ja 2019 välillä 4 prosentista 8 prosenttiin.

Vuoden 2017 opintotuki uudistuksen yhteydessä toteutettiin muutos, jonka myötä myös toisen asteen opiskelijat ovat voineet nostaa kuuden kuukauden opintolainan kertanostona. Kertanostoon on taloudellinen kannustin, koska pankit veloittavat jokaisesta nostosta erillisen korvauksen. Mahdollisuus suureen kertanostoon voi kuitenkin olla ongelma niille nuorille opiskelijoille, joilla taloudenhallintataidot ovat vielä puutteelliset. Kerralla nostettua opintolainaa ei välttämättä osata jakaa tasaisesti koko lukukauden ajalle. Kun rahat ovat loppuneet, haetaan viimesijaisista turvaa eli toimeentulotukea. Opintotuen saajille ei kuitenkaan usein synny oikeutta toimeentulotukeen, koska opintolainaa huomioidaan tulona myöntämisharkinnassa riippumatta siitä, onko opiskelija käyttänyt opintolainaa.

Kelasta saatujen tietojen perusteella alle 20-vuotiaiden opiskelijoiden keskuudessa havaitaan piikki tarveharkinnan vuoksi hylätyissä toimeentulotukipäätöksissä keväisin, maaliskuussa, ja syksyisin, loka-marraskuussa. Hakemuksia tulee Kelan aineiston perusteella eniten juuri noina ajankohtina.

Vaikka valtionehtakaukset on tähän asti saatu pääasiallisesti perittyä velallisilta, liittyy toisen asteen opiskelijoiden velkaantumiseen riskejä myös valtionehtaloudellisesta näkökulmasta: Jos kasvaneet opintolainat ja lisääntyneet maksuvaikeudet vähentävät jatkokouluttautumisen kannustimia, voi tämä heijastua pidemmällä aikavälillä kielteisesti työllisyyteen. Matalampi koulutustaso ennustaa matalampaa työllisyyttä.⁹ Vuoden 2013 jälkeen koulutuspuutudella ilmaistu koulutustaso kääntyi Suomessa laskuun.¹⁰ Lainankäytön ja erityisesti maksuvaikeuksien vaikutuksia toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen tulisikin selvittää rekisteripohjaisesti.



Maksuhäiriömerkinnät eivät ole estäneet valtionehtakauksen saamista opintolainalle vuoden 2017 uudistuksen jälkeen.



Opintolainan aiheuttamat talousvaikeudet voivat vähentää kannustimia jatkokouluttautua. Se voi heikentää työllisyyttä pitkällä aikavälillä.

Osa opintotuen käyttäjistä saa myös toimeentulotukea

Opintotuen käyttäjillä muodostuu harvoin oikeus toimeentulotukeen. Tämä johtuu pääasiallisesti siitä, että laina huomioidaan tulona myöntämisharkinnassa, vaikka sitä ei olisikaan nostanut. Joissain tapauksissa opiskelijalla voi kuitenkin olla esimerkiksi paljon lääkemenoja, jolloin oikeus toimeentulotukeen syntyy, vaikka laina huomioitaisiin. Kelan ohjeiden mukaan oikeus perustoimeentulotukeen voi syntyä myös seuraavilla perusteilla:

- Opiskelija ei ole saanut opintolainaa pankista.
- Opiskelija on käyttänyt loppuun opintotukiaikansa.
- Opintotuki on lakkautettu opintojen riittämättömän edistymisen vuoksi.
- Opiskelijalle ei ole myönnetty opintotukea tai se on lakkautettu muun syyn vuoksi.¹¹

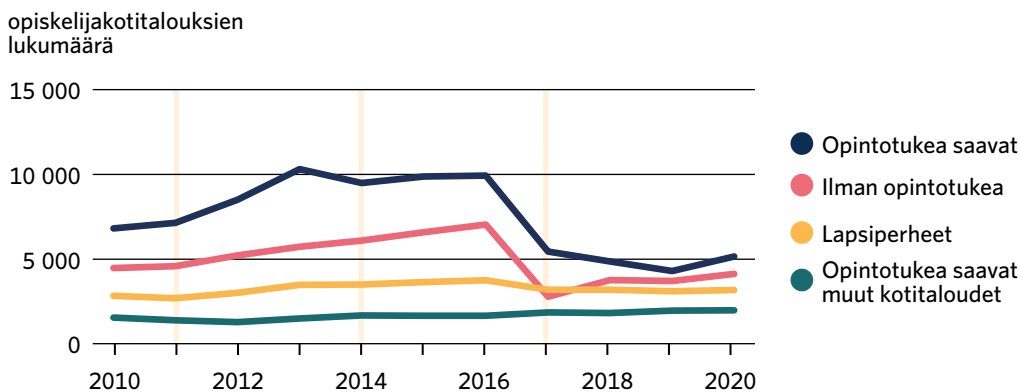
THL:n vuoden 2017 opintotukiudistusta koskevassa asiantuntijalausunnossa¹² arvioitiin, että opintolainan valtiontakauksen korotus 250 eurolla kuukaudessa siirtäisi opiskelijat toimeentulotuen ulkopuolelle. Tosiasiassa opintotuen käyttäjät eivät poistuneet toimeentulotuen piiristä uudistuksen myötä, vaikka opintotuen saajien osuus viimesijaisen turvan asiakkaista on pienentynyt.

Tarkastuksessa selvitettiin toimeentulotukea saaneiden opiskelijakotitalouksien määrän muutokset vuosina 2010–2020 (ks. kuvio 8). Opiskelijakotitalouksiin laskettiin THL:n rekisterissä sellaisiksi merkityt sekä muut kotitaloudet, joihin maksettiin opintotukea.

Toimeentulotukea saaneiden opiskelijakotitalouksien määrä väheni selvästi vuoden 2016 jälkeen. Huomattava vähennys tapahtui toimeentulotuen rinnalla opintotukea saaneiden opiskelijatalouksien lukumäärässä (-45 %) ja vielä suurempi ilman opintotukea olleiden opiskelijatalouksien määrässä (-60 %). Toimeentulotukea saaneiden opiskelijalapsiperheiden määrä laski myös 15 prosentilla. Sen sijaan opintotukea saaneiden muiden kotitalouksien määrä kasvoi 12 prosentilla.



Toimeentulotukea saaneiden opiskelijatalouksien määrä väheni selvästi vuoden 2016 jälkeen.



Kuvio 8: Toimeentulotukea saaneiden opiskelijakotitalouksien määrän muutokset 2010–2020. (Lähde: THL.)

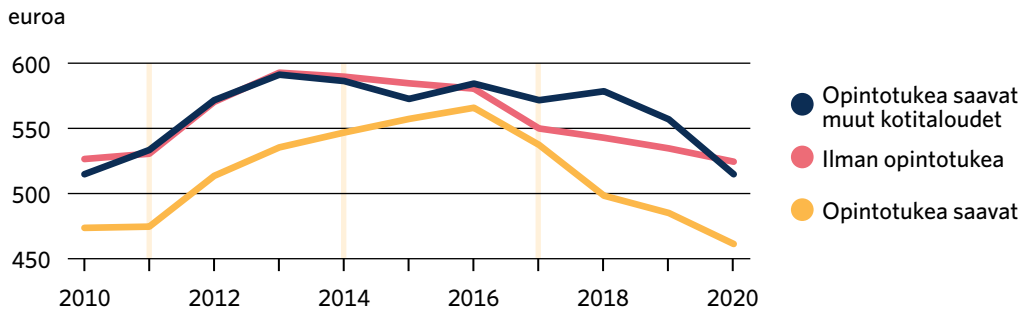
Toimeentulotukea saaneiden opiskelijatalouksien määrä lisääntyi 2010-luvun alussa. Kasvua selittänee ensisijaisesti finanssi-kriisin heikentämä kysyntä työmarkkinoilla. Vuonna 2017 niiden määrä puolestaan väheni, mikä puolestaan selittynee hyvin pitkälti opintolainan valtiontakauksen huomattavalla nostolla, opiskelijoiden siirtymisellä yleisen asumistuen piiriin ja sillä, ettei maksuhäiriömerkintä enää estänyt opintolainan saantia. Opiskelijatalouksien toimeentuloasiakkuuksien vähentymistä voi selittää myös toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen muuttuminen, kun perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan vastuulle vuonna 2017.

Vuonna 2020 havaittava kasvu toimeentulotukea saaneiden opiskelijakotitalouksien määrässä viittaa koronapandemian aiheuttamiin toimeentulovaikeuksiin. Onkin aiheellista seurata, jääkö nousu pidempiaikaisemmaksi vai laskeeko toimeentulotukea saaneiden opiskelijakotitalouksien määrä aiempaa vastaavalle tasolle myöhemmin.

Opiskelijatalouksille maksettavan keskimääräisen toimeentulotuen euromäärä ei ole laskenut yhtä merkittävästi kuin tukea saavien kotitalouksien lukumäärä. Keskimääräinen toimeentulotuki kuitenkin laski vuoden 2016 jälkeen. Tätäkin selittänee asumistuen paraneminen ja valtion lainatakauksen nosto. Kuviossa 9 esitetään opiskelijakotitalouksille maksetussa keskimääräisessä toimeentulotuessa 2010–2020 tapahtuneet muutokset. Laskelmis- sa on huomioitu perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki.



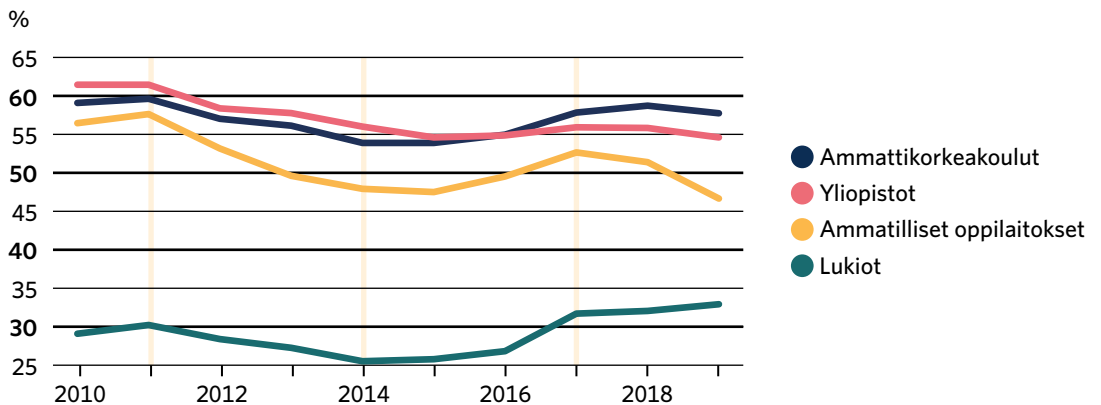
Toimeentulotuen euromäärä laski vähemmän kuin tukea saavien kotitalouksien määrä.



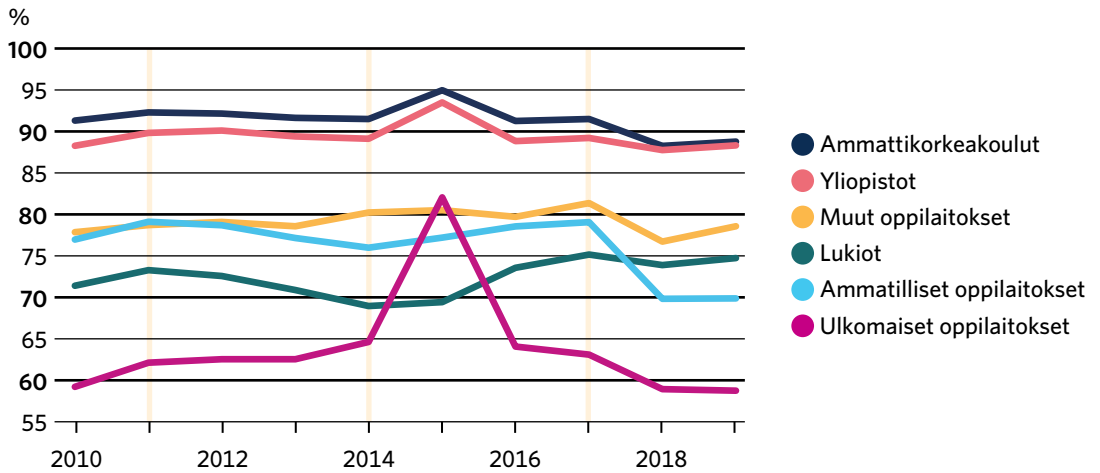
Kuvio 9: Opiskelijakotitalouksien keskimääräisen toimeentulotuen muutos 2010–2020. (Lähde: THL.)

Ansiotulot muodostavat yhä opintotuen saajien tärkeimmän tulonlähteen

Tilastokeskuksen Opiskelijoiden työssäkäynti -tilasto¹³ ja Kelasta saadut tiedot osoittavat, että lisääntyneestä opintolainankäytöstä huolimatta työnteko opintojen ohessa on edelleen varsin yleistä. Työllisten osuus opiskelijoista laski noin viidellä prosenttiyksiköllä 2010-luvun alusta, mutta vuonna 2019 yhä noin puolet vähintään 18 vuotta täyttäneistä opiskelijoista kävi töissä opintojen ohessa (ks. kuvio 10). Kelan rekisteritietojen perusteella 81 prosentilla opintotuen saajista oli ansiotuloja vuonna 2019 (ks. kuvio 11). Keskimääräisesti tarkasteltuna ansiotulot muodostavat yhä opintotuen saajien tärkeimmän tulolajin.

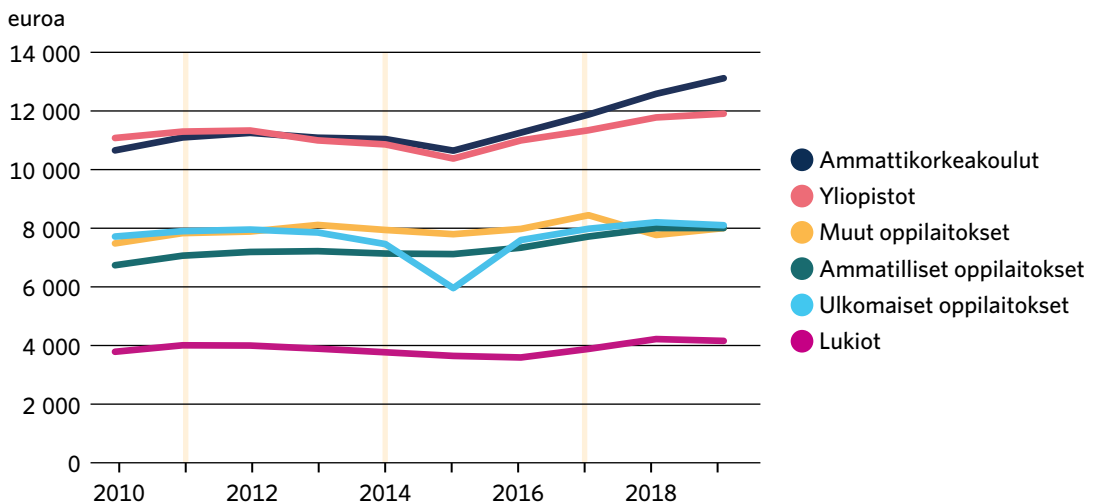


Kuvio 10: Vähintään 18-vuotiaiden työllisten opiskelijoiden suhteellinen osuus kaikista opiskelijoista oppilaitosasteittain 2010–2019. Ammatillista koulutusta koskevat luvut vuodelta 2019 eivät ole vertailukelpoisia edellisten vuosien lukuihin. (Lähde: Tilastokeskus, Opiskelijoiden työssäkäynti -tilasto.)



Kuvio 11: Ansiotuloja saaneiden suhteellinen osuus kaikista opintotuen saajista oppilaitosasteittain 2010-2019. Vuoden 2015 nousua ulkomailla opiskeleiden kohdalla selittää Kelan saamat aiempaa laajemmat tiedot ulkomaan tuloista. (Lähde: Kela.)

Korkeakouluopiskelijoiden keskimääräiset ansiotulot kasvoivat vuoden 2015 jälkeen (ks. kuvio 12). Yliopisto-opiskelijoiden keskimääräiset ansiotulot kasvoivat 1 598 eurolla vuosina 2015-2019. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden ansiotulot kasvoivat tätäkin enemmän eli 2 498 eurolla. Kelassa ei pystytä laskemaan ansiotulojen mediaania, joka kuvaisi paremmin tyypillisimpien ansiotulojen kehitystä. Keskiarvojenkin perusteella voi todeta, että ainakin osa työllisistä korkeakouluopiskelijoista lisäsi työntekoa 2010-luvun loppupuolella.



Kuvio 12: Opintotukea saaneiden ansiotulot keskimäärin (ansiotuloja saaneita kohti) oppilaitosasteittain 2010-2019 vuoden 2019 rahassa. (Lähteet: Kela ja VTV:n laskelmat.)

Työssäkäynnin taustalla on usein toimeentulon turvaaminen: Opiskelijatutkimus-kyselyiden perusteella vuonna 2016 opintotukea saaneista 62 prosenttia koki, että ilman ansiotyötä heillä ei olisi varaa opiskella.¹⁴ Vuonna 2019 näin kokeneiden osuus oli yhä 45 prosenttia.¹⁵ Laskua voi osaltaan selittää opintolainan lisääntynyt käyttö sekä opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vuoden 2017 uudistuksen jälkeen. Vuonna 2021 toteutetun Korkeakouluopiskelijoiden terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (KOTT) mukaan kaikista 18–34-vuotiaista työssäkävivistä korkeakouluopiskelijoista 65 prosenttia kertoi käyvänsä töissä, jotta opiskeluun olisi rahaa.¹⁶

Kysymys opintojen aikaisen työssäkäynnin valtiontaloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta on monimutkainen. Työssäkäynti voi samanaikaisesti sekä hidastaa opiskelijoiden siirtymistä työelämään tutkinnon suorittaneina että luoda relevantteja työelämäyhteyksiä, jotka vahvistavat valmistumisen jälkeistä työllisyyttä. Opiskelijatutkimus 2019 -kyselyn¹⁷ perusteella kaikista yliopisto-opiskelijoista työtä pitää hyvin opintoja vastaavana 58 prosenttia. Ammattikorkeakouluissa alavastaavuus vaihtelee pienimmät alat pois lukien 60–70 prosentin välillä.

Opintojen aikaisen työssäkäynnin hyötyjä on arvioitu rekisteripohjaisesti Iida Häkkisen vuonna 2006 julkaistussa tutkimuksessa.¹⁸ Tutkimus perustuu yksilötason paneeliaineistoon suomalaisista yliopisto-opiskelijoista vuosina 1987–1998. Tutkimuksen perusteella opintojen aikainen työssäkäynti on yhteydessä korkeampiin tuloihin ja korkeampaan työllisyyteen valmistumisen jälkeen. Työkokemus nostaa tuloja huomattavasti erityisesti vuosi valmistumisen jälkeen, mutta sen jälkeen vaikutus on heikompi ja tilastollisesti merkitsemätön. Häkkinen päättelee, että opintojen aikaisen työssäkäynnin hyödyt ovat työllisyyden näkökulmasta vähäisiä, kun otetaan huomioon työssäkäynnin opintoja pidentävä vaikutus. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2012 julkaiseman rekisteripohjaisen selvityksen perusteella opintojen aikaisen työnteon positiivinen yhteys valmistumisen jälkeiseen työllisyyteen ja työttömyyteen on heikko.¹⁹ Selvityksen mukaan yliopisto-opiskelijoilla oman alan työkokemus on kuitenkin yhteydessä 11 prosentin työllisyyden todennäköisyyden kasvuun kolme vuotta valmistumisvuoden jälkeen.



Toimeentulon turvaaminen usein syynä työssäkäyntiin.

Opintotuen tulorajat vaikuttavat opintojen ohessa tehtävän työn kannustimiin

Opintojen aikaisen työssäkäynnin kannustimiin voidaan vaikuttaa erityisesti muuttamalla opintotuen tulo-rajaa. Opintotuen tulo-rajat määrittelevät, kuinka paljon opintotuen käyttäjä voi saada ansiotuloja menettämättä tukeaan.

Palkansaajien tutkimuslaitoksen vuonna 2019 julkaiseman mikrosimulointitutkimuksen²⁰ perusteella opintotuen tulo-rajat aiheuttavat merkittäviä hyvinvointitappioita, koska niihin reagoivat keskimäärin melko paljon myös ne opiskelijat, joiden tulot alittavat rajan selvästi. Tutkimuksen mukaan tuolloista noin 12 000 euron tulo-rajaa (9 tukikuukautta vuodessa käytävillä) olisi voitu nostaa selvästi. Mikrosimulointimalli ei kuitenkaan ota huomioon tulo-rajajen nostamisen mahdollisia vaikutuksia opintojen etene- miseen. Onkin mahdollista, että lisääntynyt työnteko pidentäisi opintoaikoja.

Vuodeksi 2022 opintotuen tulo-rajaa päätettiin nostaa määrä- aikaisesti 15 630 euroon (9 tukikuukautta vuodessa käytävillä). Tavoitteena on parantaa nuorten työllisyyden edellytyksiä ja opis- kelijoiden toimeentuloedellytyksiä.²¹ Helmikuussa 2022 tulo-rajaa päätettiin korottaa pysyvästi 50 prosentilla, muutoksen on määrä tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Korotuksen jälkeen tulo-rajat olisivat noin 18 700 euroa 9 tukikuukautta vuodessa käytävillä. Valtiovarainministeriön mukaan korotus nostaa opintotukimeno- ja 23,9 miljoonalla eurolla, mutta vahvistaa julkista taloutta 12,2 miljoonalla eurolla.²² Ministeriön arvio perustuu oletukseen, että korotus ei hidasta opintojen suorittamista. Elinkeinoelämän tut- kimuslaitos Etlan tutkimuksen²³ perusteella korkeakouluopiske- lijoiden tutkintojen suoritusaikojen pidentyminen vuodella lisäisi julkisen talouden menoja vähintään noin 100 miljoonalla eurolla. Toinen Etlan tutkimuksen kirjoittajista pitää tulo-rajajen merkittä- vää nostamista lyhytnäköisenä.²⁴

Opintotuen uudistamista vuonna 2016 selvittänyt professori Roope Uusitalo ei esittänyt raportissaan²⁵ tulo-rajajen nostamista, koska tulo-rajajen avulla opintotuki voidaan hänen mukaansa koh- dentaa sitä eniten tarvitseville. Uusitalon mukaan opintotuen tar- koitus on kannustaa päätoimiseen opiskeluun, ja tulo-rajajen nos- taminen kasvattaisi järjestelmän kustannuksia.

Uusitalo totesi tarkastusta varten tehdyssä haastattelussa, että opintojen aikaisen työskentelyn merkityksestä tulevan työllistymi- sen kannalta ei löydy erityisen hyviä tutkimuksia. Koska aiheesta tehdyt tutkimukset eivät anna yksiselitteistä kuvaa opintojen ai- kaisen työnteon valtiontaloudellisesta tarkoituksenmukaisuudes- ta, olisi perusteltua tehdä viimeisimpiin käytettävissä oleviin ai- neistoihin pohjautuva selvitys.



Opintojen aikaisen työskentelyn vaikutusta myöhempään työllisyyteen tulisi selvittää viimeisimpien käytettävissä olevien aineistojen pohjalta.

2.2 Opintotuen riittävyyttä tulisi seurata henkilötason aineistoilla

Vuosina 2011, 2014 ja 2017 toteutetuilla opintotuki uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyyttä. Tähän pyrittiin erityisesti parantamalla kannusteita opintolainan käyttöön ja korottamalla valtiontakausta. Opintolainan käyttöön lisättiin uusia kannustimia ja valtiontakauksen tasoa nostettiin merkittävästi. Uudistusten myötä valtiontakauksen enimmäismäärä nousi Suomessa opiskelevilla 300 eurosta 650 euroon kuukaudessa ja ulkomailla opiskelevilla 440 eurosta 800 euroon kuukaudessa.

Opintorahan määrään uudistukset vaikuttivat ristiriitaisesti. Vuoden 2014 uudistuksessa uusien korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasoa ensiksi korotettiin, mutta jo vuonna 2017 sitä jälleen madallettiin valtiontalouden säästöjen toteuttamiseksi. Vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä toisen asteen opiskelijoiden opintorahan määrä kuitenkin nousi, kun määrä yhtenäistettiin korkea-asteen opintorahan kanssa. Opintorahan enimmäismääräksi tuli tuolloin 250 euroa kuukaudessa.

Opiskelijoiden asumistukeen tehtiin keskeisin muutos vuoden 2017 uudistuksessa, kun valtaosa opiskelijoista siirtyi yksilökohtaiselta opintotuen asumislisältä ruokakunta kohtaisen, ympärivuotisen ja opintosuorituksista riippumattoman yleisen asumistuen piiriin. Ruokakunta kohtaisuus tarkoittaa sitä, että asumistuen tuloharkinnassa otetaan huomioon myös avio- tai avopuolison tulot. Samaan ruokakuntaan kuuluvat myös kimppekämpissä asuvat opiskelijat, jos he ovat tehneet yhteisen vuokrasopimuksen.

Asumistuen arvioitiin säilyvän ennallaan tai nousevan 120 000 opiskelijalla eli noin 64 prosentilla asumislisän saajista. Asumistuen ennakoitiin nousevan keskimäärin 59 eurolla kuukaudessa. Yksin asuvien opiskelijoiden oletettiin hyötävän uudistuksesta eniten. 42 000 (22 % asumislisän saajista) opiskelijan odotettiin kuitenkin menettävän asumistuen kokonaan. Keskimääräiseksi tuen menetykseksi arvioitiin 110 euroa kuukaudessa. Lisäksi uudistuksen laskettiin pienentävän noin 54 000 opiskelijan asumistukea vähintään 300 eurolla vuodessa. Pariskuntien ja yhteisellä vuokrasopimuksella asuntonsa vuokranneiden arvioitiin olevan merkittävimpiä häviäjiä.

Vaikka tarkastuksen perusteella keskimääräisen opintotuen käyttäjän tulot paranivatkin 2010-luvulla merkittävästi, kaikkien opiskelijoiden talous ei välttämättä ole kohentunut. Vuonna 2021 toteutetun Korkeakouluopiskelijoiden terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (KOTT)²⁶ aineiston perusteella 13 prosenttia 18–34-vuotiaista korkeakouluopiskelijoista koki toimeentulonsa



Uudistukset heikensivät joidenkin opiskelijoiden taloudellista tilannetta.

erittäin niukaksi ja epävarmaksi. Kokemus oli tätäkin selvästi yleisempi 25–34-vuotiaiden joukossa. Aineiston perusteella 17 prosenttia oli myös pelännyt ruoan loppuvan, ennen kuin saa rahaa ostaa lisää. Opiskelijoiden tulojen kehitystä olisi jatkossa aiheellista seurata henkilötason aineistoilla myös kotitaloustyyppin ja alueen mukaan, sukupuolen, iän ja korkeakoulusektorin lisäksi.

Esimerkkilaskelmat eivät huomioi opintotuen saajien vaihtelevia tuloja

Eduskunnalle 8.4.2021 annetun koulutuspoliittisen selonteon²⁷ mukaan opintoraha ja opintolainan valtiontakaus yhdessä yleisen asumistuen kanssa turvaavat opiskelijan perustoimeentulon. Selonteossa viitataan vuonna 2019 julkaistuun perusturvan riittävyyden arviointiraporttiin.²⁸ Riippumattoman asiantuntijaryhmän julkaiseman perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan opintotuki riittää kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen, kun oikeus opintolainaan otetaan kokonaisuudessaan huomioon.

Käsite ”kohtuullinen minimikulutus” viittaa Kuluttajatutkimuskeskuksen laatimaan kohtuullisen minimin viitebudjettiin.²⁹ Se kuvaa kulutustasoa, jolla ”ihminen tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttään ja kokee voivansa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan tämän päivän Suomessa.” Vuonna 2018 yksinasuvan viitebudjetti oli 646 euroa kuukaudessa ilman asumismenoja.

Vuodesta 2011 alkaen jokaisen hallituskauden päätteeksi julkaistuissa arviointiraporteissa opintotukea käyttävien korkeakouluopiskelijoiden toimeentulon riittävyyttä on arvioitu esimerkkilaskelmilla, jotka kuvaavat neljää eri kotitaloustyyppiä ja neljää eri asumiskustannusten tasoa. Opintolainaa huomioidaan laskelmissa joko täysimääräisesti tai ei ollenkaan. Kun opintolainaa ei huomioida, opintotukea saavien sosiaaliturva vuonna 2019 kattoi 7–68 prosenttia kohtuullisesta minimikulutuksesta kotitaloustyyppistä ja asumismuodosta riippuen. Laskelmissa ei huomioida ansiotuloja.

Kaikki opintotukeen oikeutetut eivät kuitenkaan käytä lainaa, ja ansiotulot muodostavat keskimäärin tarkasteltuna opintotuen saajien merkittävimmän tulolähteen. Siksi esimerkkilaskelmat eivät kuvaa kovinkaan hyvin opintotuen käyttäjien tosiasiallista taloudellista tilannetta. Opintotukijärjestelmän tärkeimmän tavoitteen eli päätoimisten opiskelijoiden toimeentulon turvaamisen toteutumista tulisikin seurata esimerkkilaskelmien sijaan henkilötason aineistoilla.



Asiantuntijaryhmän mukaan opintotuki takaa kohtuullisen minimikulutuksen, kun oikeus opintolainaan otetaan huomioon täysimääräisesti.

Luotettavaa henkilötason aineistoihin perustuvaa tilastoa opiskelijoiden toimeentulosta ei ole kuitenkaan tällä hetkellä saatavilla. Tilastokeskuksen tulonjakotilaston otosaineistolla saa tietoa ihmisten tulojen kehittymisestä sosioekonomisen aseman mukaan, mutta opintotukea saaneita ei ole mahdollista erottaa muista opiskelijoista. Tilastossa ei myöskään huomioida opintolainoja, mikä on ongelmallista, sillä opintolainan käyttö on lisääntynyt 2010-luvulla. Opintolainatietojen puuttumisen vuoksi esimerkiksi Norjassa opiskelijat on jätetty pienituloisuuslaskelmien ulkopuolelle.

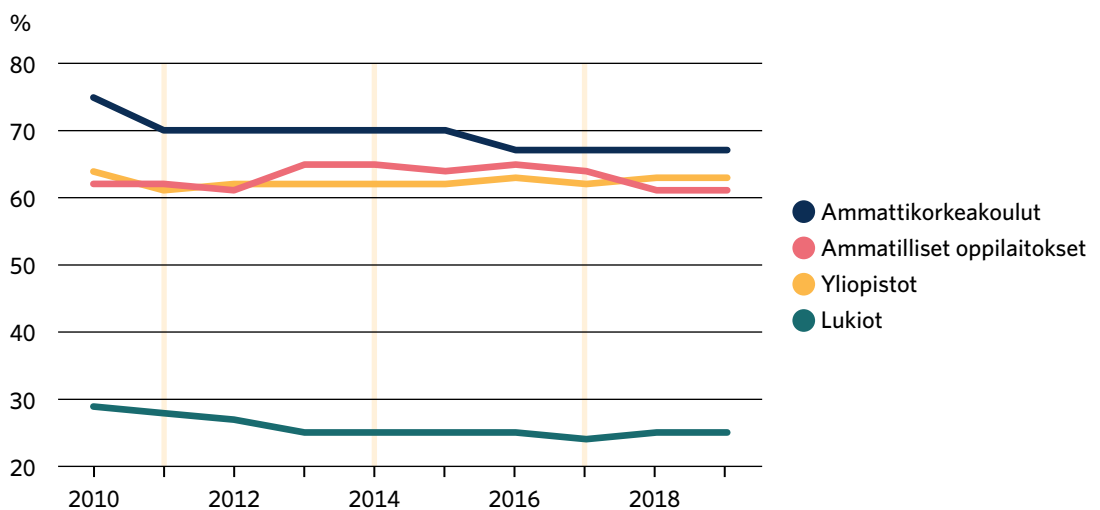


Opiskelijoiden toimeentulosta ei ole tällä hetkellä saatavilla luotettavaa henkilötason aineistoihin perustuvaa tilastoa.

Opintotuen käyttöasteen tilastointi tulee yhtenäistää

Vuoden 2014 opintotukiudistuksen yksi julkilausutuista tavoitteista oli opintotuen käyttöasteen nostaminen tukea parantamalla. Opintotuen käyttöaste kertoo osaltaan siitä, missä määrin opintotuki pystyy tarjoamaan vaihtoehdon työnteolle ja muille etuuksille opintojen rahoittamisessa.

Opintotuen käyttöaste ei noussut talousarvioesityksissä esitettyjen tietojen perusteella vuoden 2014 uudistuksen jälkeen lukuun ottamatta prosenttiyksikön kasvua yliopistoissa (ks. kuvio 13). Ammatillisissa oppilaitoksissa tuen käyttöaste laski 4 ja ammattikorkeakouluissa 3 prosenttiyksikköä. Kelan viimeisimmän lukuvuotta 2020/2021 koskevan opintoetuustilaston³⁰ perusteella opintotuen käyttö on lisääntynyt koronapandemian aikana erityisesti kesällä. Tämä viittaa työmahdollisuuksien vähenemiseen. Lukuvuonna 2021/2021 opintotuen saajia oli 4 prosenttia enemmän kuin lukuvuonna 2019/2020.



Kuvio 13: Opintotuen käyttöaste oppilaitosasteittain vuosina 2010–2019. (Lähteet: Talousarvioesitykset 2012–2021.)

Aikuisopiskelijoiden opintotuen käytön väheneminen johtuu aikuisopiskelijoiden ja työttömyysturvan aiempaa laajemmasta hyödyntämisestä. Molempiin tehtiin 2010-luvulla parannuksia, jotka selittävät niiden käytön lisääntymistä. Aikuiskoulutustuki nostettiin ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tasolle vuonna 2010. Aikuiskoulutustuen saajista 40 prosenttia opiskelee ammattikorkeakouluissa. Työttömyysetuudella on ollut mahdollista opiskella omaehtoisesti vuodesta 2010 alkaen, ja oikeutta on laajennettu nopeasti.

Opiskelijatutkimus 2019 -kyselyn perusteella opintotuen käyttö on hyvin ikäsidonnaista. Alle 25-vuotiaista opintotukea hyödyntää jopa yhdeksän kymmenestä, mutta yli 30-vuotiaista tukea käyttää ainoastaan joka kolmas. Opintotukea hyödyntävät vähiten perheelliset ja ulkomaiset tutkinto-opiskelijat.

Vaikka lukuvuosittainen opintotuen käyttöaste on korkeakouluissa nykyisin alle 70 prosenttia, valtaosa korkeakouluopiskelijoista käyttää opintotukea jossain vaiheessa opintoja. Koko korkeakouluopintojen aikainen opintotuen käyttöaste pysyi korkealla ja tasaisena läpi 2010-luvun (ks. taulukko 2). Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden keskuudessa käyttöaste kuitenkin hieman laski. Lukuvuoden 2017/2018 jälkeen Kelan opintotuustilaston laajuutta on jouduttu pienentämään, eikä vastaavia tietoja ole enää saatavilla.



Valtaosa korkeakouluopiskelijoista käyttää opintotukea jossain opintojen vaiheessa.

Taulukko 2: Opintotuen käyttöaste korkeakouluopintojen aikana ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla 2010–2017. (Lähteet: Kelan opintotuustilastot 2010/2011–2017/2018 ja VTV:n laskelmat.)

Suoritettu tutkinto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ammattikorkeakoulututkinto	83 %	83 %	83 %	83 %	84 %	83 %	83 %	83 %
Ylempi korkeakoulututkinto	90 %	89 %	89 %	89 %	89 %	88 %	88 %	87 %

Tarkastuksen perusteella opintotuen käyttöasteen laskentaperusteet vaihtelevat eri yhteyksissä. Talousarvioesityksissä määrittelyjä ei tällä hetkellä selvitetä. Tätä voi pitää ongelmallisena, jos talousarvioesityksissä käytetyt opiskelijamäärittelyt ovat muuttuneet ajan kuluessa. Opintotuen käyttöasteen laskemisessa olisi jatkossa aiheellista siirtyä yhteneväisiin käytäntöihin, jotta muutoksia olisi mahdollista seurata luotettavasti. Laskentaperusteista tulisi tehdä avoimemmin selkoa erityisesti, jos käyttöasteita käytetään määrärahojen perusteina.



Opintotuen käyttöasteen laskentaperusteita tulisi yhtenäistää, jotta muutoksia on mahdollista seurata luotettavasti.

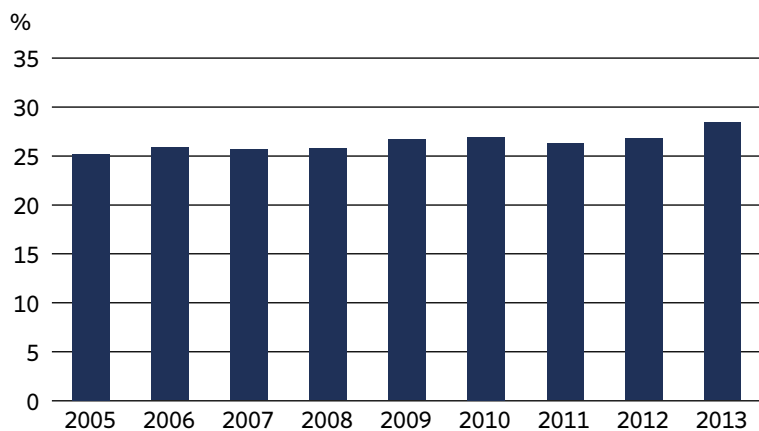
2.3 Tutkintojen suoritusajat lyhenivät ja opintopistekertymät kasvoivat

2010-luvulla toteutettujen opintotuki uudistusten tavoitteena oli lisätä korkeakouluopiskelijoiden päätoimista ja suunnitelmallista opiskelua sekä nopeuttaa opintoaikoja. Opetushallituksen tilastotietojen perusteella tutkintojen suoritusajat lyhenivät 2010-luvulla sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa (kuviot 14 ja 15). Ammattikorkeakouluissa tutkintojen suorittaminen nopeutui yliopistoja enemmän. Koska uudistuksia ei ole toteutettu ajallisesti tai alueellisesti porrastaen, suoritusaikamuutoksia selittäviä tekijöitä ei ole mahdollista erottaa toisistaan luotettavasti (ks. tietolaatikko).

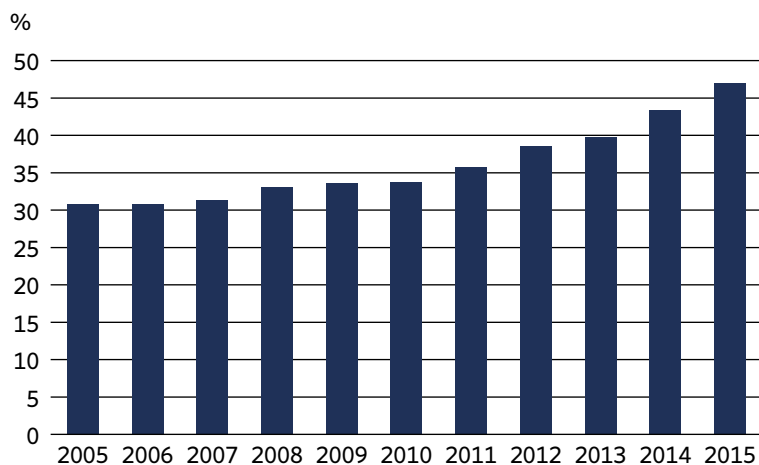
Opetushallituksen tilastotiedot kuvaavat keskimääräistä kehitystä. Niiden perusteella ei voida arvioida, ovatko muutokset olleet tilastollisesti merkitseviä. Myöskään eri korkeakouluja ja opintaloja ei voida vakioda. Tarkastuksessa koottiin tämän vuoksi yksityiskohtainen rekisteriaineisto, johon yhdistettiin Tilastokeskuksen ja Kelan opiskelijakohtaisia tietoja yliopistoista ja ammattikorkeakouluista.

Tapaustutkimusten kohteeksi valittiin erikseen kandidaatin ja maisterin tutkintoa varten haettava opintotuki (osa vuoden 2011 uudistusta) ja opintolainahyvitys (osa vuoden 2014 uudistusta). Nämä muutokset toteutettiin vain uusille opiskelijoille, joten juuri ennen uudistusta ja heti sen jälkeen aloittaneiden opiskelijoiden tutkintojen suoritusajoja vertailemalla voidaan saada jossain määrin luotettavaa tietoa uudistusten vaikutuksista. Yksiselitteistä tulkintaa uudistusten ja tutkintojen suoritusajojen muutosten syy-seuraussuhteesta ei voi kuitenkaan tehdä. Asetelman rajoitteita käsitellään tarkemmin sivulla 59.

Päätoimisella opiskelulla tarkoitetaan opintotukilaissa (65/1994) korkeakouluopintoja, joiden tavoitteena on korkeakoulututkinnon suorittaminen, tai opintoja, joiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti. Tämän vuoksi korkeakouluopiskelijoiden päätoimisessa opiskelussa tapahtuneita muutoksia selvitettiin tarkastuksessa opintopistekertymien kehittymisen näkökulmasta.



Kuvio 14: Maisterin tutkinnon ylioppilaspohjalta kuudessa vuodessa suorittaneiden osuus kyseisen vuoden syyslukukaudella aloittaneista opiskelijoista (kaikki korkeakoulut yhteensä) vuosina 2005–2013. (Lähde: Opetushallitus.)



Kuvio 15: Ammattikorkeakoulututkinnon neljässä vuodessa suorittaneiden osuus kyseisen vuoden syyslukukaudella aloittaneista, kaikki ammattikorkeakoulut, pohjakoulutus: toisen asteen tutkinto. (Lähde: Opetushallitus.)

Päätoimiseen opiskeluun ja tutkintojen suoritusaikoihin voivat vaikuttaa useat tekijät

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluvalintoihin 2010-luvulla ovat voineet vaikuttaa useat tekijät. Opintotukeen tehdyistä muutoksista opiskeluvalintoihin ovat saattaneet vaikuttaa ainakin

- opintotuen saantiehtojen sitominen tiukemmin opintosuoritteisiin (2011 ja 2014)
- tukikuukausien väheneminen (2014 ja 2017)
- opintorahapainotteisuuden lisääntyminen (2014)
- opintolainapainotteisuuden lisääntyminen (2017)
- opintolainan käytön kannustimien parantuminen ja valtioneuvoston korottaminen (2011, 2014 ja 2017)
- opiskelijoiden siirtyminen ympärivuotisen, opintosuorituksista riippumattoman asumistukijärjestelmän piiriin (2017).

Uudistuksilla on voinut olla myös kahtalaisia vaikutuksia opiskelijasta riippuen: esimerkiksi lainapainotteisuuden lisääntyminen on voinut samanaikaisesti sekä lisätä että vähentää päätoimista opiskelua sen mukaan, onko uudistus kannustanut rahoittamaan opintoja lainalla vai ansiotuloilla.

Opiskelun päätoimisuuteen ja tutkintojen suoritusaikoihin voi heijastua myös vallitseva talous- ja työllisyystilanne. Tällöin oletetaan, että työvoiman kysynnän muutokset vaikuttavat opiskelijoiden opintojen aikaiseen työntekoon tai saavat vaihtoehtoisesti lykkäämään valmistumista laskusuhdanteiden aikana. Suhdannevaihteluilla ei tosin näytä olevan yhteyttä muutoksiin, joita kuuden vuoden määräajassa suoritettujen korkeakoulututkintojen läpäisyasteissa on tapahtunut. Valmistumista lykätään tarkoituksellisesti kohtuullisen vähän: vuonna 2019 kerätyn Opiskelijatutkimus-kyselyaineiston perusteella valmistumistaan lykkää 13 prosenttia yliopisto-opiskelijoista ja 10 prosenttia ammattikorkeakouluopiskelijoista. Syitä lykkäämiselle voi tuki olla muitakin kuin vallitseva työllisyystilanne.

Opintotukiudistusten sekä talous- ja työllisyystilanteen lisäksi opiskelun päätoimisuuteen ja tutkintojen suoritusaikoihin on voinut vaikuttaa korkeakoulujen rahoitusmalli, joka kannustaa korkeakouluja nopeuttamaan tutkintojen suoritusaikoja ja kerryttämään suoritettuja opintopisteitä. Allan Seurin ja Hannu Vartiaisen³¹ mukaan yliopistojen rahoitusmallissa tutkintojen enimmäismäärällä ja opintopisteillä on merkittävä ohjausvaikutus.

Seurin ja Vartiaisen mukaan on kuitenkin vaikea sanoa, missä määrin opintotukiudistukset ja rahoitusmalli ovat vaikuttaneet opiskelun päätoimisuuteen. He epäilevät, että opintotuen suoritusvaatimusten kiristyminen on luultavasti vaikuttanut opiskeluaktiivisuuteen enemmän kuin rahoitusmallin yliopistoille luomat kannustimet.

Kaksiportaisen tutkintomallin mukainen opintotuki ei todennäköisesti lisännyt ylempien korkeakoulututkintojen suorittamista tavoiteajassa

Elokuun alussa 2011 voimaan tullessa opintotukijärjestelmän rakenteellisessa uudistuksessa (HE 149/2010 vp) opintotuki muutettiin kaksiportaiseksi siten, että opiskelijan on suoritettava alempi korkeakoulututkinto ennen kuin hänen on mahdollista saada tukikuukausia ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tavoitteena oli vahvistaa opintotuen kannustavuutta päätoimiseen opiskeluun. Uudistuksen taustalla oli hallituksen pyrkimys parantaa työllisyyttä työuria pidentämällä.

Kaksiportainen tukimalli tuli käyttöön syyslukukaudella 2011 opintonsa aloittaneilla uusilla opiskelijoilla, eikä sitä sovellettu aiemmin opintonsa aloittaneisiin. Siksi sen mahdollisia vaikutuksia tutkintojen suoritusaikoihin voidaan arvioida luotettavammin kuin muutoksia, jotka on ulotettu samanaikaisesti kaikkiin opiskelijoihin.

Valmisteluvaiheessa arvioitiin, että uudistus vähentäisi alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen käytettävien opintotukikuukausien määrää muutamalla kuukaudella joidenkin vuosien viiveellä. Kelan opintoetuustilastojen perusteella alempaan korkeakoulututkintoon käytettyjen tukikuukausien mediaani laski lukuvuosien 2010/2011 ja 2017/2018 välillä seitsemällä kuukaudella. Ylempään korkeakoulututkintoon käytettiin silti lukuvuonna 2017/2018 edelleen lähes saman verran tukikuukausia kuin ennen vuoden 2011 uudistusta. Viimeisimmät tiedot tutkintoihin käytetyistä tukikuukausista ovat lukuvuodelta 2017/2018.

Tarkastuksessa kaksiportaisen tukimallin mahdollisia vaikutuksia arvioitiin vertaamalla, onko syyslukukaudella 2010 ja 2011 aloittaneiden opiskelijoiden välillä havaittavissa eroja ylemmän korkeakoulututkinnon viiden vuoden tavoiteajassa suorittaneiden läpäisyasteissa. Läpäisyaste on niiden opiskelijoiden prosentiosuus, jotka ovat suorittaneet tutkinnon tietyssä määräajassa. Viisi vuotta on tyypillisin yliopistolain (558/2009) mukainen tavoitteellinen suoritus aika alemmalle ja ylemmälle korkeakoulututkinnolle. Työurien pidentämistavoitteen näkökulmasta ylempien korkeakoulututkintojen suorittamisaikoja voi pitää alempien tutkintojen suorittamisaikoja parempana mittarina. Tarkastelussa hyödynnettiin Tilastokeskuksen EDUC VIRT A -valmisaineistoa, johon yhdistettiin Kelasta saatuja opintotukiaineistoja. Tarkastelussa on mukana kaikki yliopistot lukuun ottamatta Åbo Akademia.

Syyslukukaudella 2010 opintonsa aloittaneista ja opintotukea saaneista tavoiteajassa tutkinnon suoritti 12,9 prosenttia. Vuonna 2011 aloittaneista tutkinnon suoritti tavoiteajassa 14,1 prosenttia. Ero on tilastollisesti merkitsevä. Niistä syyslukukaudella 2010 aloittaneista opiskelijoista, jotka eivät käyttäneet lainkaan opintotukea opintojensa aikana, tavoiteajassa valmistui 26,0 prosenttia. Vuonna 2011 aloittaneista, ilman tukea opiskelleista tavoiteajassa valmistui 26,8 prosenttia. Ero ei ole tilastollisesti merkitsevä.

Yliopistojen ja koulutusalojen välillä on huomattavia eroja tavoiteajassa tutkinnon suorittaneiden läpäisyasteissa. Myös erot miesten ja naisten välillä ovat huomattavia. Opintotukea saaneista vuonna 2010 aloittaneista naisista tavoiteajassa valmistui 17,1 prosenttia ja miehistä vain 7,7 prosenttia. Vuonna 2011 aloittaneista ja opintotukea saaneista naisista valmistui tavoiteajassa 18,0 prosenttia ja miehistä 9,4 prosenttia. Miesten läpäisyaste vaikuttaisi siis nousseen suhteellisesti hieman enemmän.

Kun sukupuoli, yliopisto ja koulutusala otetaan huomioon, aloituslukuvuosi ei ole enää tilastollisesti merkitsevä selittävä tekijä, vaan eroja tutkinnon läpäisemisessä viiden vuoden tavoiteajassa selittävät muut tekijät. Toisin sanoen kaksiportaisen tutkintorakenteen mukainen opintotukimalli ei suurella todennäköisyydellä lyhentänyt ainakaan sen piiriin ensimmäisenä tulleiden yliopisto-opiskelijoiden ylempien korkeakoulututkintojen suoritusajoja.

Tutkintojen suoritusajoja ovat sen sijaan voineet lyhentää vuoden 2011 uudistukseen myös sisältyneet vähimmäissuoritusvaatimuksen kiristyminen ja asumislisän tulkitseminen tuki-kuukautena enimmäistukiajassa. Näiden muutosten vaikutuksia on kuitenkin käytännössä mahdotonta arvioida, koska uudistukset koskivat kaikkia korkeakouluopiskelijoita, ja opintotukea uudistettiin huomattavalla tavalla jo muutaman vuoden kuluttua vuonna 2014.

Opintolainahyvitys on todennäköisesti lyhentänyt yliopisto-opiskelijoiden tutkintojen suoritusajoja

Elokuun alussa 2014 uusille korkeakouluopiskelijoille käyttöön otetun opintolainahyvityksen tavoitteena oli opintojen nopeuttaminen. Opintolainahyvitys on 40 prosenttia siitä opintolainan määrästä, joka ylittää 2 500 euroa. Toisin sanoen, Kela maksaa 2 500 euroa ylittävästä lainamäärästä 40 prosenttia edellyttäen, että tutkinto on suoritettu määräajassa. Lainamäärästä riippuen kyse on suhteellisen merkittävästä kannustimesta: 300 opintopisteen tutkinnossa hyvitys on enintään 6 200 euroa. Hyvityksen saa vain niistä opintolainoista, jotka on nostettu 1.8.2014 tai sen jälkeen aloitettujen korkeakoulututkinto-opintojen aikana. Lainapäätöksiin lisättyjä korkoja ei kuitenkaan lasketa mukaan lainamäärään.



Opintotukea saaneista syyslukukaudella 2010 aloittaneista tavoiteajassa tutkinnon suoritti 12,9 prosenttia. Vuonna 2011 aloittaneiden vastaava osuus oli 14,1 prosenttia.



Kaksiportainen opintotukimalli ei todennäköisesti lyhentänyt tutkintoajoja ainakaan alkuvaiheessa.

Tutkinnon suorittamisajan ja samalla opintotukiajan arvioitiin lyhenevän 8 000 korkeakouluopiskelijalla keskimäärin viidellä kuukaudella hyvityksen käyttöönoton seurauksena. Vaikutusten arvioitiin koskevan siis vain niitä opiskelijoita, jotka nostavat opintolainaa. Korkeakouluissa aloitti tuolloin noin 55 000 uutta opiskelijaa vuodessa.

Opintolainahyvityksen vaikutuksia tutkintojen suoritusaikoihin ei ole mahdollista selvittää luotettavasti, koska vuoden 2014 uudistus koski kaikkia korkeakouluja ja kaikkia uusia opiskelijoita. Tarkastuksessa opintolainahyvityksen vaikutusta selvitettiin vertaamalla vuonna 2013 ja vuonna 2014 aloittaneiden opintojen läpäisyä määräajassa. Yleisin määräaika on yliopistoissa kuusi vuotta ja ammattikorkeakouluissa neljä vuotta. Yliopistoista olivat mukana kaikki paitsi Åbo Akademi. Ammattikorkeakouluista tarkasteluun poimittiin satunnaisesti kymmenen korkeakoulua, jotka on listattu tarkastuksen liitteenä julkaistussa muistiossa.³²

Tarkastelussa on käytetty mittarina tutkinnon läpäisyastetta, sillä keskimääräistä tutkinnon suorittamisaikaa ei ole mahdollista laskea kuin vasta melko pitkän ajan kuluttua opintojen alkamisesta – osalla tutkinnon suorittaminen voi kestää yli 10 vuotta. Kuten kaksiportaisen tukimallin vaikutusten tarkastelussa, opintolainahyvityksestä tehdyssä ennen–jälkeen-vertailussa on kyse tilastollisesta kuvailusta, eikä havaituille eroille voida antaa kausaalitulkintaa.

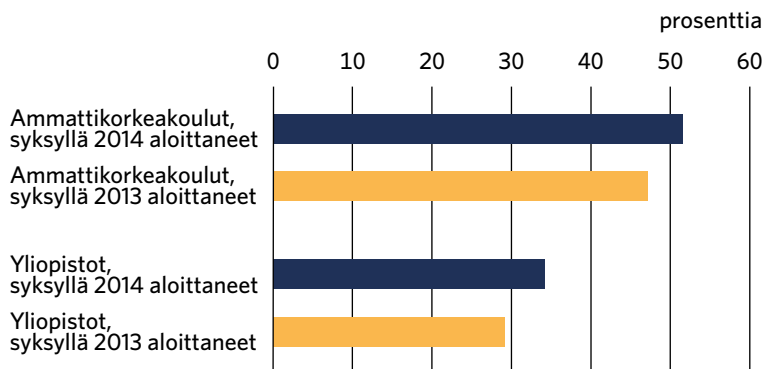
Kuten edellä, myös opintolainahyvitystä koskevassa tarkastelussa hyödynnettiin Tilastokeskuksen EDUC VIRTÄ -valmisaineistoa ja Kelasta saatuja opintotukitietoja. Aineistoja ja menetelmiä kuvataan tarkemmin tarkastuksen liitteenä julkaistussa tarkastusmuistiossa.

Tässä esitetyt tulokset koskevat opintotukea saaneita opiskelijoita. Tarkastusmuistiossa esitetään yksityiskohtaisempia tuloksia, joissa ovat mukana kaikki opiskelijat. Muistiossa tarkastellaan erikseen myös yliopistoja ja ammattikorkeakouluja.

Syyslukukaudella 2013 aloittaneista yliopisto-opiskelijoista valmistui kuuden vuoden määräajassa 29,1 prosenttia. Syyslukukaudella 2014 opiskelunsa aloittaneista yliopisto-opiskelijoista valmistui puolestaan kuuden vuoden määräajassa 34,1 prosenttia. Viiden prosenttiyksikön ero on tilastollisesti merkitsevä. Ammattikorkeakoulujen kohdalla läpäisyasteiden ero on hieman yli 4 prosenttiyksikköä: vuonna 2013 aloittaneista valmistui neljässä vuodessa 47,1 prosenttia, kun taas vuonna 2014 aloittaneista 51,5 prosenttia (ks. kuvio 16). Tämäkin ero on tilastollisesti merkitsevä. Kun huomioon otetaan eri koulutusalat ja korkeakoulut, erot pysyvät lähes samoina. Yksityiskohtaisemmin asiaa selvitetään tarkastusmuistiossa.



Opintolainahyvityksen vaikutuksia tutkintojen suoritusaikoihin ei ole mahdollista selvittää luotettavasti.



Kuvio 16: Ylemmän korkeakoulututkinon 6 vuodessa ja ammattikorkeakoulututkinon 4 vuodessa suorittaneiden opiskelijoiden prosenttiosuus, vuoden 2014 syyslukukaudella aloittaneet verrattuna vuoden 2013 syyslukukaudella aloittaneisiin, opintotukea saaneet opiskelijat.

On epäselvää, missä määrin opintolainahyvitys vaikutti ammattikorkeakoulututkintojen suoritusaikojen lyhentymiseen, koska tutkinon määräajassa suorittaneiden opiskelijoiden osuus alkoi kasvaa jo ennen vuoden 2014 uudistusta. Ammattikorkeakouluissa määräajassa valmistuneiden opiskelijoiden osuutta vuoden 2014 uudistus ei kasvattanut yhtä vauhdikkaasti kuin yliopistoissa. Tämä voi johtua ammattikorkeakouluopintojen lyhyemmästä kestoista tai siitä, että ammattikorkeakouluopiskelijat eivät rahoita opintojaan opintotuella yhtä usein kuin yliopisto-opiskelijat. Yliopisto-opiskelijoista vain 6 prosenttia jätti opintotuen käyttämättä, mutta ammattikorkeakouluopiskelijoista niin teki 20 prosenttia.

Määräajassa valmistuneet opiskelijat ovat hyötynet rahallisesti opintojen ripeästä suorittamisesta. Maisteriksi valmistuneille on maksettu Kelan tietojen mukaan opintolainahyvitystä keskimäärin noin 5 300 euroa ja ammattikorkeakoulututkinon suorittaneille noin 3 300 euroa.

Kela julkaisi vuoden 2022 alussa oman selvityksensä opintolainahyvityksen käytöstä ja sen vaikutuksesta valmistusaikoihin.³³ Selvityksessä vertaillaan ennen 1.8.2014 ja sen jälkeen aloittaneita yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoita. Selvitys rajoittuu vain opintotukea saaneisiin opiskelijoihin. Selvityksen mukaan muutos määräajassa valmistuneiden osuudessa on ammattikorkeakouluopiskelijoilla ollut reilut 4 prosenttiyksikköä – sama tulos kuin edellä – ja yliopisto-opiskelijoilla peräti 12 prosenttiyksikköä. Ero tämän tarkastuksen ja Kelan selvityksen lukujen välillä johtuu siitä, että Kelan selvityksessä olivat mukana sekä kandidaatin että maisterin tutkinon yliopistoissa suorittaneet, kun tässä on tarkasteltu vain maisterin tutkinon suorittaneita.



Ei ole selvää, onko opintolainahyvitys nopeuttanut AMK-tutkintojen suoritusajkoja.

Korkeakouluissa suoritetaan keskimäärin aiempaa enemmän opintopisteitä lukuvuotta kohti

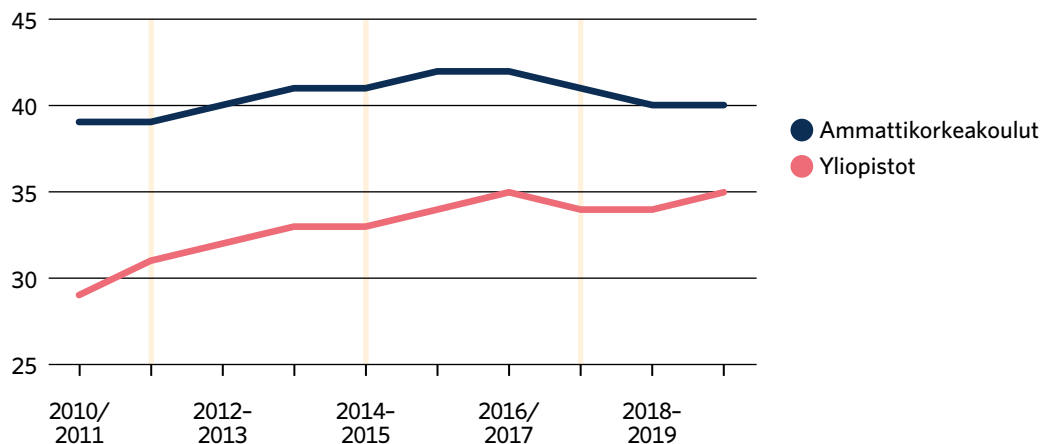
Korkeakouluopintojen päätoimisuudessa tapahtuneet muutokset näkyvät lyhentyneiden tutkintojen suoritusaikojen lisäksi lukuvuosittaisissa opintopistekertymissä. Sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa keskimääräiset opintopistekertymät kasvoivat lukuvuoden 2010/2011 jälkeen (ks. kuvio 17).

Yliopistoissa suoritettujen opintopisteiden kasvu oli huomattavasti voimakkaampaa kuin ammattikorkeakouluissa. Ammattikorkeakouluissa suoritettiin opintopisteitä kuitenkin enemmän läpi tarkastelujakson. Ero kaventui 2010-luvun aikana viidellä opintopisteellä, kymmenestä opintopisteestä viiteen. Ammattikorkeakouluissa keskimääräiset opintopistekertymät myös laskivat hieman kolmen viimeisimmän tilastoidun lukuvuoden aikana (2017/2018–2019/2020). Keskimäärin suoritettujen opintopisteiden hajonta on keskihajontalukujen perusteella suurta sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa. Yliopistoissa hajonta on kuitenkin hieman pienentynyt.



Keskimääräiset opintopistekertymät kasvoivat korkeakouluissa lukuvuoden 2010/2011 jälkeen.

opintopisteet
keskimäärin



Kuvio 17: Lukuvuosittaiset opintopistekertymät keskimäärin korkeakoulu-sektorin mukaan (yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen perustutkinto-opiskelijat). (Lähde: Tieteen tietotekniikkakeskus CSC.)

Yksittäisten korkeakoulujen välillä on merkittäviä eroja keskimäärin suoritettujen opintopisteiden määrissä ja niiden suorittamisessa tapahtuneissa muutoksissa. Myös erot koulutusalojen välillä ovat merkittäviä. Lääketieteissä ja kasvatusaloilla suoritetaan selvästi keskimääräistä enemmän opintopisteitä lukuvuotta kohden, kun taas humanistisilla, yhteiskunnallisilla, luonnontieteellisillä, tietojenkäsittely- ja tietoliikennealoilla sekä

yhteiskunnallisilla aloilla jäädään keskiarvon alle. Keskimääräiset opintopistekertymät kuitenkin kasvoivat myös näillä aloilla kymmenen vuoden takaisesta. Alakohtaiset erot koskevat myös tutkintojen suoritusajkoja. Seuri ja Vartiainen³⁴ selittävät korkeakoulujen välisiä eroja opintosuoritteissa opiskelija-aineksella ja alalle koulututtavien työmarkkinatilanteella.

Keskimääräinen opintopistekertymä kasvoi 2010-luvulla sekä mies- että naisopiskelijoilla. Miesopiskelijat kuitenkin suorittivat ensimmäisenä ja toisena lukuvuonna selvästi naisia vähemmän opintopisteitä. Läpi vuosikymmenen miesten opinnot edistyivät ensimmäisinä vuosina huomattavasti naisopiskelijoita hitaammin. Sukupuoliero tasoittuu kolmantena lukuvuonna, mutta silti opintojen alkuvaiheen verkkaisempi tahti heijastunee myös opintoaikoihin, jotka ovat miehillä selvästi naisia pidempiä.

Työssäkäynti on keskeinen opintojen hidastustekijä, mutta opintoja hidastavat myös muut tekijät

Opiskelijatutkimus-kyselyiden perusteella ansiotyö ei suoraan viivaisesti vähennä opiskeluun käytettyä aikaa. Ansiotyö on tästä huolimatta keskeinen korkeakouluopintoja hidastava tekijä. Vuonna 2019 lähes viidennes (19 %) opintotukea saaneista korkeakouluopiskelijoista raportoi, että työssäkäynti oli hidastanut opintojen etenemistä. Niistä korkeakouluopiskelijoista, jotka eivät nostaaneet opintotukea näin raportoi selvästi tätäkin useampi (46 %). Opiskelijatutkimusten perusteella työssäkäynnin opintoja hidastava vaikutus voimistui 2010-luvun alkuun verrattuna kaikilla opiskelijoilla.

Työssäkäynti on merkittävin opintojen hidastustekijä niillä opiskelijoilla, jotka eivät saa opintotukea, mutta opintotukea saaneilla se on vasta neljänneksi merkittävin tekijä vuotta 2019 koskevan Opiskelijatutkimuksen mukaan. Työssäkäyntiä merkittävämpiä hidastustekijöitä ovat opintojen vaatavuus, ongelmat opetuksessa ja oma asenne opintoihin. Näihin tekijöihin on kuitenkin vaikeampi vaikuttaa opintotuki uudistuksilla kuin työssäkäyntiin. Opiskelijatutkimusten perusteella tyyppillisimmät opintojen hidastustekijät ovat pysyneet samoina vuodesta toiseen.

Työssäkäynnin kielteisestä vaikutuksesta puhuttaessa on aiheellista huomioda, että se on keskimääräistä merkittävämpi hidastustekijä erityisesti perheellisillä opiskelijoilla, joista 41 prosenttia raportoi työnteon hidastaneen opintoja. Merkittävä havainto on myös se, että työssäkäynti ja motivaatio-ongelmat ovat yhteydessä toisiinsa.



Miehet suorittavat ensimmäisenä ja toisena lukuvuonna selvästi naisia vähemmän opintopisteitä.



Opintoja hidastavat ansiotyötä enemmän opintojen vaatavuus, opetuksen ongelmat ja oma asenne opintoihin.

Amisbarometrien perusteella työssäkäynti hidastaa opintoja selvästi vähemmän ammatillisissa oppilaitoksissa kuin korkeakouluissa. Vuonna 2019 vain seitsemän prosenttia opintotukea saaneista ammatillisista opiskelijoista raportoi työssäkäynnin opiskelun ohella hidastaneen opintoja. Oma asenne ja motivaatio opiskeluun ovat sen sijaan merkittävimmät opintojen hidastustekijät myös ammatillisilla opiskelijoilla.

Opintotuen näkökulmasta on huomionarvoista, että vuosien 2009–2019 välillä kolminkertaistui niiden opiskelijoiden määrä, jotka kertoivat toimeentulovaikeuksien hidastavan heidän opintojaan. Vuonna 2019 opintotukea saaneista korkeakouluopiskelijoista 15 prosenttia kertoi toimeentulovaikeuksien hidastaneen opintoja. Amisbarometrin perusteella jopa 18 prosenttia opintotukea saaneista ammatillisista opiskelijoista koki vuonna 2019 heikon rahatilanteen hidastaneen opintoja.



Vuonna 2019 opintotukea saaneista korkeakouluopiskelijoista 15 prosenttia kertoi toimeentulovaikeuksien hidastaneen opintoja.

3 Toteutuivatko arviot opintotuki uudistusten valtiontaloudellisista vaikutuksista?

Vuonna 2014 käyttöön otetun opintolainahyvityksen lisämäärärahatarpeen arvioitiin olevan enimmillään vuonna 2021, jolloin opintolainahyvitykset olisivat 36 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2021 opintolainahyvitykset olivat kuitenkin nousseet jo 84 miljoonaan euroon. Ennakoitua suurempia menoja selittää oletettua voimakkaammin kasvanut lainankäyttö. Uudistuksella on kuitenkin oletettavasti ollut myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia valtiontalouteen tutkintojen lyhentyneiden suoritusaikojen kautta.

Vuoden 2017 uudistuksen 112 miljoonan euron säästötavoite toteutui opintorahamenojen osalta. Uudistukseen liittynyt opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin johti kuitenkin huomattaviin ennakoimattomiin menoihin. Arvioidun 54 miljoonan euron menolisäyksen sijaan asumistuki uudistus lisäsi opiskelijoiden asumiskulujen vähintään noin 130 miljoonalla eurolla. Ainakin osan ennakoimattomista menoista selittää se, että uudistuksen valmisteluvaiheen arviointilaskelmissa käytettiin vanhentuneita tietoja opiskelijoiden asumismenoista. Ennakoimattomia menoja voi selittää myös se, että arvioitua useampi opiskelija muutti aiempaa kalliimpaan asuntoon uudistuksen jälkeen.

3.1 Opintolainahyvitys on aiheuttanut huomattavia ennakoimattomia menoja

Opintolainahyvityksen käyttöön otosta johtuvan lisämäärärahatarpeen arvioitiin olevan korkeimmillaan vuonna 2021, jolloin menojen arvioitiin olevan 36 miljoonaa euroa. Koska 8 000 opiskelijan tutkintojen suoritusaikojen oletettiin samalla lyhenevän noin viidellä kuukaudella, opintoraha- ja asumislisämenojen arvioitiin laskevan opintolainahyvityksen ansiosta 17 miljoonalla eurolla. Nettomenolisäyksen arvioitiin näin olevan yhteensä 19 miljoonaa euroa. Kelan selvityksen perusteella opintolainahyvitystä maksettiin vuonna 2021 kuitenkin 84 miljoonaa euroa.³⁵ Hallituksen esityksen arvio opintolainahyvitysmenoista ylittyi siis selvästi.

Arvio lisämäärärahatarpeesta perustui oletukseen 14 500 vuositaisesta hyvityksensaajasta. Lisäksi oletettiin, että keskimääräinen opintolaina olisi 8 800 euroa, jolloin lainahyvitys olisi keskimäärin 2 500 euroa. Opintolainahyvityksen saajia oli vuonna 2021 kaikkiaan 18 193 henkilöä, eli noin 3 700 henkilöä arvioitua enemmän. Keskimääräinen lainahyvitys oli puolestaan 4 617 euroa (noin 5 900 euroa yliopistoista ja 3 840 euroa ammattikorkeakouluista valmistuneilla).³⁶ Ennakoimattomia menoja selittävät siis opintolainahyvityksen saajien ennakoitua suurempi määrä ja selvästi oletettua korkeammiksi kasvaneet keskimääräiset opintolainat.

Ero valmisteluvaiheen arviossa ja toteumassa on ymmärrettävä, koska vuonna 2014 ei ollut perusteltua olettaa, että opintotuki muuttuisi selvästi aiempaa lainapainotteisemmaksi jo vuonna 2017. Lainankäyttö lisääntyi merkittävästi etenkin vuoden 2017 uudistuksen jälkeen.

Kuitenkin myös vuoden 2017 uudistuksen valmisteluvaiheessa opintolainavähennyksen ja -hyvityksen menojen oletettiin säilyvän aiemmin arvioidulla tasolla, koska ehtoihin ei tullut muutoksia. Vuoden 2017 uudistuksen mahdollisia vaikutuksia lainojen kokoon ja lainan saajien määrään ei siis huomioitu valmisteluvaiheen laskelmissa, vaikka korkea-asteen opintorahan pienentäminen ja opintolainan valtiontakauksen nostaminen lisäsivät opintotuen lainapainotteisuutta.

Koska opintolainahyvityksen käyttöönotto on todennäköisesti lyhentänyt tutkintojen suoritusaikoja, voi ennakoimattomat opintolainahyvitykset nähdä valtiontaloudellisesta näkökulmasta myös myönteisenä. Opintolainan käytön lisääminen oli myös tarkastuksen kohteina olleiden uudistusten julkilausuttuja tavoitteita. Tarkastuksen puitteissa ei ollut mahdollista selvittää tutkintojen suoritusaikojen lyhenemisestä aiheutuneita työllisyysvaikutuksia.



Ennakoimattomat opintolainahyvitykset voi nähdä valtiontaloudellisesta näkökulmasta myös myönteisenä.

3.2 Vuoden 2017 uudistuksen säästötavoite toteutui opintorahan osalta, mutta kokonaisuudessaan uudistus lisäsi menoja

Elokuun alussa 2017 voimaan tulleen opintotuki uudistuksen tavoitteena oli nostaa opintotuen tasoa mutta pienentää samalla opintotukimenoja. Pitkän aikavälin säästötavoitteeksi asetettiin noin 112 miljoonaa euroa, josta suurimman osan oletettiin toteutuvan vuoteen 2019 mennessä. Huomattavimman, sadan miljoonan euron säästön arvioitiin muodostuvan korkea-asteen opintorahan leikkauksesta. Itsenäisesti asuvien korkea-asteen opiskelijoiden

enimmäismääräinen opintoraha pieneni 336,76 eurosta 250,28 euroon kuukaudessa (-26 %). Laskennallisesti opintotuki kuitenkin parani, kun korkeakouluopiskelijoiden opintolainan valtiontakausta korotettiin Suomessa asuvilla 400 eurosta 650 euroon kuukaudessa ja ulkomailla opiskelevilla 700 eurosta 800 euroon kuukaudessa.

Säästö opintotukimenoissa 2016–2019 oli yhteensä noin 296 miljoonaa euroa. Huomattavin säästö saavutettiin asumislisämenoissa, jotka laskivat 251 miljoonaa euroa. Opintorahamenot pienenivät vuosien 2016–2019 välillä yhteensä 96 miljoonalla eurolla, eli säästöt toteutuivat lähes oletetun suuruisina. Koska vuoden 2017 opintotuki uudistuksen keskeisenä tavoitteena olivat valtiontalouden säästöt, on säästötavoitteen toteutumista arvioitaessa perusteltua ottaa huomioon myös uudistukseen kytketyn asumistuki uudistuksen ja opintolainahyvityksen valtiontaloudelliset vaikutukset.

Opiskelijoiden asumistuki uudistus maksoi vähintään 75 miljoonaa euroa arvioitua enemmän

Opiskelijoiden asumistuki uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 231/2016 vp) yleisen asumistuen menojen arvioitiin nousevan 137 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja 304 miljoonalla eurolla vuonna 2018 vuoden 2016 lähtötasosta. Tosiasiassa menolisäys vuonna 2017 oli 180 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 jo 408 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksessä opiskelijoiden asumistuki uudistuksen arvioitiin lisäävän opiskelijoiden asumistukimenoja 54 miljoonalla eurolla. Opiskelijoiden asumistuki uudistuksen tuli hallituksen esityksen mukaan olla kuitenkin kustannusneutraali julkisen talouden näkökulmasta. Lisääntyvät menot pyrittiin kattamaan siten, että yleisen asumistuen kuntaryhmien 1 ja 2 enimmäisasumismenojen indeksikorotukset jäädytettiin ja kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja alennettiin 5 prosentilla.

Kelan tilastotietokanta Kelaston mukaan opiskelijaruokakunnille maksetun yleisen asumistuen menot nousivat vuosien 2016 ja 2019 välillä 97 miljoonasta eurosta 564 miljoonaan euroon, eli yhteensä 467 miljoonalla eurolla. Jos tästä vähennetään asumislisämenojen säästöt (251 milj. euroa), saadaan opiskelijoiden asumistukimenojen lisäykseksi 54 miljoonan euron sijaan 216 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella Kelaston tiedot eivät kuitenkaan anna täysin luotettavaa kuvaa opiskelijaruokakuntien menojen kehityksestä vuosien 2016–2019 välillä. Opiskelijoiden tilastointi yleisessä asumistuessa ei ole täysin tarkkaa, ja opiskelijat voivat tilastoitua myös työllisten tai työttömien ruokakuntiin. Opiskelijoiksi tilas-

toidaan aina kaikki ruokakunnat, jonka hakijan tai puolison etuuskäsittelijä on kirjannut etuusjärjestelmään opiskelijaksi. Merkinnot jäävät usein muuttamatta tai lisäämättä tarkistusratkaisujen yhteydessä.

Tilastoinnin luotettavuus kuitenkin parani vuoden 2017 uudistuksen jälkeen, kun opintoraha alkoi vaikuttamaan tuen määrään. Vuoden 2017 uudistuksen jälkeen opiskelijaruokakunniksi on tilastoitu kaikki ruokakunnat, joiden hakijalla tai puolisoilla on opintorahatuloa. Tulottomat opiskelijat voivat kuitenkin edelleen tilastoitua väärin, ja esimerkiksi työttömiksi tai työllisiksi siirtyneet opiskelijat voivat tilastoitua yhä opiskelijoiksi. Tilastoinnin takia asumistukiudistuksen kustannuksia ei ole mahdollista arvioida täysin luotettavasti.

Kelan aktuaarien mukaan parhaiten asumistukiudistuksen menojen kehitystä voidaan tutkia jälkikäteen seuraamalla yleisen asumistuen kustannuksia opintorahaa saavilla lapsettomilla henkilöillä. Opiskelijalapsiperheitä ei tarvitse huomioida, koska lapsiperheet kuuluivat yleisen asumistuen piiriin jo ennen vuoden 2017 uudistusta. Kelan laskelman perusteella vuonna 2018 lapsettomien opintorahaa saavien yleisen asumistuen kustannukset olivat 379 miljoonaa euroa. Tämä on 75 miljoonaa euroa enemmän kuin hallituksen esityksen arvio 304 miljoonan euron lisämenoista samana vuonna.

Säästöjen sijaan vuoden 2017 uudistus lisäsi kokonaisuudessaan menoja

Vuoden 2017 uudistuksen arvioitiin tuovan säästöjä myös toimeentulotukimenojen vähenemisen kautta. Toimeentulotukimenojen ennakoitiin laskevan yhteensä noin 55 miljoonalla eurolla. Tästä kokonaissummasta 40 miljoonan euron säästön oletettiin toteutuvan valtion lainatakauksen nostolla. Kuten edellä todettiin, opintolaina lasketaan opintotukea saavien kohdalla tuloksi toimeentulotuessa, vaikkei lainaa olisikaan nostanut. Asumistukiudistuksen oletettiin puolestaan vähentävän toimeentulotukimenoja 15 miljoonalla eurolla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen perusteella opintotukea saaneille kotitalouksille maksetut toimeentulotuen menot vähenivät vuosien 2016–2019 välillä yhteensä noin 29 miljoonalla eurolla. Muille opiskelijakotitalouksille maksetut toimeentulotukimenot laskivat samalla aikavälillä noin 15 miljoonalla eurolla. Näin laskettuna säästö opiskelijoiden toimeentulotukimenoissa oli yhteensä 44 miljoonaa euroa. Arvio 55 miljoonan euron kokonaissäästöistä oli siis hieman ylimitoitettu. Valtion



Asumistukiudistuksen kustannuksia ei voi tilastoinnin takia arvioida täysin luotettavasti.



Arvio toimeentulotuen 55 miljoonan euron säästöistä oli hieman ylimitoitettu.

lainatakauksen osalta arvio perustui Kelan mikrosimulointilaskelmaan.³⁷ Arviota pidettiin kuitenkin karkeana, koska simuloinnissa on vaikea huomioida toimeentulotuen käyttämättä jättämisen vaikutusta.

Suorien asumistukimenojen lisäksi opiskelijoiden asumistuki-uudistuksen ennakoitiin lisäävän yleisen asumistuen toimeenpanomenoja 10 miljoonalla eurolla. Toimeenpanokustannusten kehitystä ei ole selvitetty Kelassa. Vuonna 2019 opiskelijoille tehtiin kuitenkin 208 000 etuuspäätöstä, joista aiheutui Kelan tilastopalvelun mukaan laskennallisesti noin 8 miljoonan euron välittömät kustannukset. Tästä voidaan päätellä, että arvio 10 miljoonalla eurolla lisääntyvistä toimeenpanokustannuksista ei ole todennäköisesti ylittynyt.

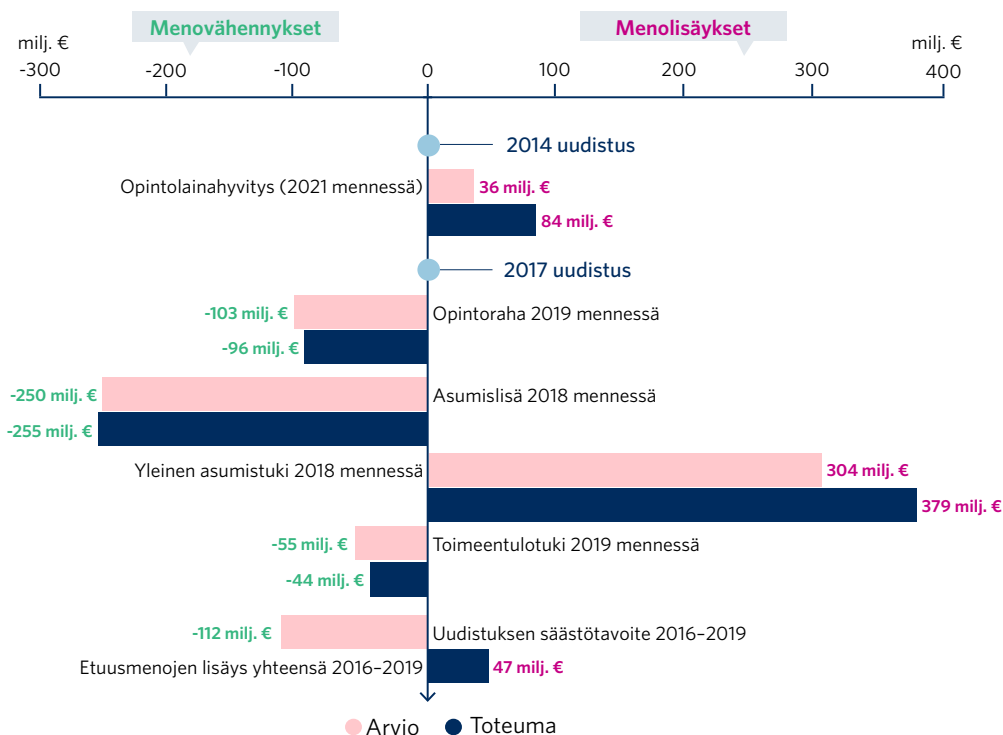
Vuoden 2017 uudistuksen kokonaiskustannukset vuoteen 2019 mennessä olivat noin 47 miljoonaa euroa. Lukuun päästään, kun vuosien 2016–2019 välillä toteutuneiden 296 miljoonan euron opintotukisäästöjen ohella huomioidaan yleisen asumistuen menolisäys (379 milj. euroa vuonna 2018), yleisen asumistuen lisääntyneet toimeenpanokustannukset (8 milj. euroa) ja opiskelijakotitalouksien (ml. opintotukea saaneet ”muut”-kotitaloudet) toimeentulotukimenoissa toteutuneet säästöt (44 milj. euroa).

Asumistukilaskelmaan liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta voidaan varsin luotettavasti todeta, että toteutuneista opintorahasäästöistä huolimatta vuoden 2017 uudistus lisäsi kokonaisuudessaan menoja. Tätä selittävät ennen muuta selvästi ennakoitua enemmän kasvaneet asumistuki- ja opintolainahyvitysmenot. Lisäksi toimeentulotukimenojen säästöarvio oli hieman ylimitoitettu. Vuosien 2019–2021 välillä opintolainahyvitysmenot kasvoivat edelleen noin 40 miljoonalla eurolla.

Arvioitaessa uudistuksen kokonaiskustannuksia on aiheellista huomioida vuonna 2018 ja 2019 voimaan tulleiden opintotukimuutosten mahdolliset valtiontaloudelliset vaikutukset. Vuosina 2018 ja 2019 voimaan tulleista uudistuksista valtiontaloudellisesti merkittävimpiä olivat: opintorahan huoltajakorotus, oppimateriaalilisä, opintotukioikeuden laajennus oppivelvollisuusiän ylittäneille ja vanhempien tulojen tuloharkinnasta luopuminen itsenäisesti asuvien toisen asteen opiskelijoiden kohdalla. Näiden uudistusten osuus vuoden 2019 opintotukimenoista oli valmisteluvaiheen arvioiden perusteella noin 19 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 jälkeen toimenpannut uudistukset eivät siis todennäköisimmin selitä valtaosaa havaituista menolisäyksistä.



Toteutuneista opintorahasäästöistä huolimatta vuoden 2017 uudistus johti menojen kasvuun.

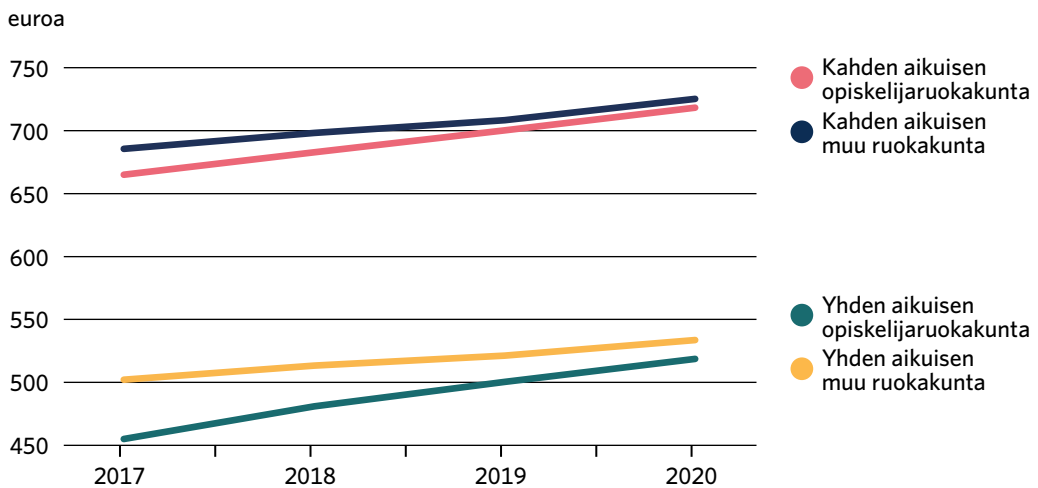


Kuvio 18: Vuosien 2014 ja 2017 opintotuki uudistusten keskeiset vaikutukset etuusmenoihin.

Arviointilaskelmassa käytetyt vanhentuneet tiedot selittävät ainakin osan ennakoimattomista menoista

Tarkastuksen perusteella asumistuki uudistuksen arviointilaskelmassa käytettiin vanhentuneita tietoja opiskelijoiden asumismenoista, jotka selittävät ainakin osan ennakoimattomista menoista. Opiskelijoiden vuokra, jota pidettiin arvioinnissa lähtötasona, perustui asumislisää varten kerättyihin asumismenotietoihin. Asumislisän vuokran yläraja oli kuitenkin todellisia asumiskustannuksia huomattavasti matalampi, eikä Kela ollut kerännyt todellisista vuokrista päivitettyjä tietoja. Tietoja ei katsottu tarvittavan, koska ne eivät olisi vaikuttaneet asumislisän tasoon.

Valmisteluvaiheen laskelmissa käytetty tieto asumislisän saajien vuoden 2015 keskivuokrasta oli 376 euroa kuukaudessa. Syyskuussa 2017 yksin asuvien ja opintorahaa saavien yleisen asumistuen keskivuokra oli 455 euroa kuukaudessa. Opiskelijaruokakuntien keskimääräiset vuokrat nousivat muita ruokakuntatyyppisiä nopeammin vuoden 2018 jälkeen (kuvio 19), minkä perusteella voi olettaa, että opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin on nostanut asumistukimenoja vuoden 2018 jälkeenkin. Noususta huolimatta opiskelijaruokakuntien asumismenot olivat muita ruokakuntia alemmalla tasolla vielä vuonna 2020.



Kuvio 19: Yleistä asumistukea saaneiden opiskelija-ruokakuntien keskimääräiset asumismenot (€/kk) verrattuna muiden ruokakuntien asumismenoihin syyskuussa 2017–2020. (Lähde: Kela.)

Vanhentuneiden asumismenotietojen lisäksi arvio kalliimpiin asuntoihin muuttavien opiskelijoiden määrästä on voinut olla toteutunutta matalampi. Valmisteluvaiheessa oletettiin, että matalaa vuokraa (100–400 €/kk) maksavista opiskelijoista noin 10 prosenttia muuttaa 100 euroa kalliimpiin asuntoihin. Tarkastuksen perusteella valmisteluvaiheessa tehtiin myös vaihtoehtoisia laskelmia erilaisilla kalliimpiin asuntoihin muuttavien opiskelijoiden prosentiosuuksilla. Uudistusta valmistellut työryhmä oli kuitenkin päättänyt pitämään 10 prosenttia parhaana arviona. Työryhmän keskustelun tarkemmasta sisällöstä tai oletusten perusteluista ei saatu tarkastuksen aikana lisätietoja. Sosiaali- ja terveysministeriö tai Kela eivät ole selvittäneet arvion toteutumista. Vanhentuneiden asumismenotietojen ja asumisvalintoihin liittyvän arvion osuutta ennakoimattomista menoista on vaikea erottaa toisistaan.

Opiskelijatutkimus-kyselyiden perusteella yhteistaloudessa tai kimppekämpissä asuvien määrä puolittui 16 prosentista 8 prosenttiin vuosien 2016 ja 2019 välillä. Opiskelijatutkimus 2019 -raportin kirjoittajien tulkinnan mukaan muutos kimppekämpissä asuvien määrässä heijastelee todennäköisesti opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin. Yhteistaloudessa tai kimppekämpissä asumisen suosio laski kaikissa ikäryhmissä, mutta lasku oli voimakkainta nuorimpien opiskelijoiden keskuudessa. Asumistuki-uudistus on siis luultavasti kannustanut opintonsa aloittavia valitsemaan yksin asumisen aiempaa useammin.



Asumistuki-uudistuksen valmistelussa saatettiin aliarvioida kalliimpaan asuntoon muuttavien opiskelijoiden osuus.



Yhteistaloudessa tai kimppekämpissä asumisen suosio laski kaikissa ikäryhmissä mutta voimakkaimmin nuorimpien opiskelijoiden keskuudessa.

4 Perustuivatko uudistukset luotettavaan tietopohjaan?

Vuoden 2017 opiskelijoiden asumistukiudistuksen tietopohja oli osin vanhentunutta. Myöskään opiskelijoiden asumisvalintojen muutoksiin liittyviä epävarmuustekijöitä ei tuotu esille riittävän yksiselitteisesti hallituksen esityksessä. Vuoden 2017 opintotukiudistusta valmisteltaessa opiskelijoiden tulevan lainakäyttämisen ennakoiminen oli hankalaa eikä hallituksen esityksessä tuotu esille vaihtoehtoisten skenaarioiden kustannuksia. Lainan käytön kehittymiseen liittyvät epävarmuustekijät olisi tullut kuitenkin dokumentoida yksityiskohtaisemmin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toiminut esimerkillisesti opintolainahyvityksen seurannan suhteen tilatessaan arviointitutkimuksen Kelasta heti, kun se on ollut aineistojen puolesta perusteltua. Opintotukiudistusten vaikutusten luotettava arviointi on vaikeaa, koska uudistuksia ei ole toteutettu porrastaen. Opintotukea kehitettäessä tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota mahdollisuuksiin arvioida uudistuksia luotettavasti.

4.1 Opiskelijoiden asumistukiudistuksen tietopohjan ja vaikutusarviointien epäkohdat eivät tulleet esille hallituksen esityksessä

Tarkastuksen perusteella laskelmissa käytetyt vanhentuneet tiedot sekä mahdollisesti alakanttiin osunut arvio kalliimpaan asuntoon uudistuksen jälkeen muuttavista opiskelijoista selittävät sitä, miksi vuoden 2017 opiskelijoiden asumistukiudistuksen valtiontaloudelliset kustannukset arvioitiin valmistelussa 75 miljoonaa euroa toteutunutta pienemmiksi. Opiskelijoiden käyttäytymismuutosten ennakointi oli hankalaa asumistukiudistuksen valmisteluvaiheessa, koska käytettävissä ei ollut tutkimustietoa vastaavasta uudistuksesta samankaltaiselle kohdejoukolle. Valmisteluvaiheen aikaisissa hallituksen esityksen laatimisohejeissa kuitenkin todetaan, että vaikutusarvioiden perusteet ja oletukset sekä niihin liittyvät epävarmuustekijät tulisi kuvata.³⁸ Myös

säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa korostetaan taloudellisiin vaikutuksiin liittyvien epävarmuustekijöiden dokumentoinnin tärkeyttä.³⁹ Vaikutusarviointiohjeessa mainitaan lisäksi, että arvioinnissa tulisi tunnistaa riskejä ja odottamattomia vaikutuksia.

Tarkastuksessa ei saatu vastausta kysymykseen, mihin oletukset opiskelijoiden käyttäytymisvaikutuksista perustuivat. Arvion epävarmuus oli kuitenkin tiedossa jo valmisteluvaiheessa. Hallituksen esityksessä (HE 231/2016 vp) tuotiin esille, että asuntomarkkinoihin ja opiskelijoiden käyttäytymiseen liittyvien välillisten vaikutusten ennakointi oli valmisteluvaiheessa vaikeaa. Tarkkojen arvioiden sijaan esityksessä olisi voitu silti kuvata näitä vaikutusketjuja yksityiskohtaisemmin. Asumistukiuudistuksesta tehtiin vaihtoehtoisia laskelmia, joten yksi mahdollinen tapa olisi ollut esittää hallituksen esityksessä erilaisia skenaarioita asumiskustannusten kehityskuluista.

Asumistukiuudistus oli merkittävä muutos ja siitä olisi ollut perusteltu laatia erillinen vaikutusarvioselvitys, koska professori Roope Uusitalo ei käsitellyt sitä selvitysmiehen raportissa, johon uudistus muuten pääosin perustui. Erillisten vaikutusarviointiselvitysten merkitystä korostetaan myös tuolloisissa hallituksen esityksen laatimisohteissa. Tarkastuksen perusteella uudistuksen valmistelulle myös asetettiin tiukka aikataulu, mikä jätti liian vähän aikaa vaikutusarviointien laatimiselle. Hallituksen esitysten laatimisohteissa todetaan, että esitysten kiireelliselle käsittelylle tulisi olla painavat perustelut.

Opiskelijat tulivat uudistuksen myötä opintotuen tuloarajojen lisäksi yleisen asumistuen tuloarajojen piiriin. Yleisen asumistuen tarveharkinta on kireämpi kuin opintotuen asumislisän. Opintotuki ja yleinen asumistuki muodostavat tulojen seurannan näkökulmasta aiempaa monimutkaisemman kokonaisuuden. Uudistus on siis muuttanut myös opiskelijoiden työnteon kannustimia ja synnyttänyt tulo- ja byrokraloukkuja. Kireämpi tarveharkinta ja tuloarajojen seurannan monimutkaistuminen kyllä mainitaan hallituksen esityksessä, mutta näiden tekijöiden mahdollisia vaikutuksia ei arvioida tarkemmin. Ruokakuntoehtaisuuden ja moninkertaisen tuloharkinnan mahdollisia vaikutuksia opiskelijoiden työssäkäyntiin tulisi selvittää jatkossa tarkemmin.

Opiskelijoiden asumistukiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei tehty riittävästi selkoa toimeenpanon seurannasta. Laatimisohteiden mukaan hallituksen esityksissä tulisi tehdä selkoa myös siitä, kuinka lain toteutumista aiotaan seurata. Seurannan voidaan katsoa olevan osa vaikutusarviointia. Sillä voidaan tuottaa tietoa paitsi tavoitteiden saavuttamisesta, myös mahdollisista lainsäädännön muutostarpeista.



Tarkastuksessa ei saatu vastausta kysymykseen, mihin oletukset opiskelijoiden käyttäytymisvaikutuksista perustuivat.

Tarkastuksen perusteella opiskelijoiden asumistuki uudistuksen vaikutusten seuranta on ollut vähäistä sosiaali- ja terveysministeriössä. Uudistusta koskevassa ympäristövaliokunnan mietinnössä⁴⁰ todetaan, että asumistuki uudistuksella voi olla vaikeasti ennakoitavia välillisiä vaikutuksia asuntomarkkinoihin. Mietinnössä arvioidaan, että pitkällä aikavälillä uudistus voi kiihdyttää pienten asuntojen vuokrannousua, jos opiskelijat muuttavat nykyistä kalliimpiin pieniin vuokra-asuntoihin. Valiokunta korostaa, että olisi ollut tärkeää seurata ja arvioida uudistuksen vaikutuksia asuntomarkkinoihin. Mietinnössä tuodaan esille myös sivistysvaliokunnan kanta, jonka mukaisesti uudistuksen toimeenpanon seurannassa olisi pitänyt selvittää laajasti uudistuksesta mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset, opiskelijoiden toimeentulon heikennykset ja uudistuksen vaikutus tosiasiallisiin opiskelumahdolluuksiin.

Asiantuntijalausunnoissa ei kritisoitu uudistuksen tietopohjan luotettavuutta

Vuoden 2017 opintotuki uudistuksen selvitysmiehenä toiminut professori Roope Uusitalo totesi tarkastusviraston haastattelussa, että asumistuki uudistus oli yksi isoimmista uudistukseen liittyneistä ongelmista. Uusitalo pitää asumistuki uudistuksessa erityisen ongelmallisena sitä, miten se vaikuttaa opiskelijoiden asumisvalintoihin ja sitä kautta asumistukijärjestelmän kustannuksiin. Uusitalon mukaan asumistuki uudistuksen kytkeminen muihin ehdotettuihin muutoksiin muutti kokonaisuutta huomattavalla tavalla.

THL:n tutkimuspäällikkö Jussi Tervola katsoo blogissaan, että opiskelijoiden asumistukiin tehdyt muutokset ovat poukkoilleet sen mukaan, toteutetaanko yksilöllistä tuloharkintaa vai ei.⁴¹ Vuonna 2009 opiskelijoiden asumistukijärjestelmää kehitettiin yksilöllisempään suuntaan poistamalla puolison tulojen vaikutus asumislisään. Tuolloin samassa taloudessa asuvien perhesuhteiden selvitystä pidettiin ongelmallisena.

Tervola pitää vuoden 2017 uudistusta poikkeuksena sosiaaliturvan kehityksen yleisestä linjasta, joka on pyrkinyt lisäämään etuuksien yksilöllisyyttä. Tervolan tulkinnan mukaan vuoden 2017 uudistuksessa tavoite yksinkertaistaa järjestelmää korvasi yksilöllistämislinjauksen. Hän kuitenkin kyseenalaistaa yksinkertaistamisargumentin, koska uudistuksen myötä opintotukea ja asumistukea saavien tuloharkinnassa on sovellettu opintotuen vuositulorajaa, asumistuen tulorajaa ja asumistuen ansiotulovähennyksen tulo-rajaa. Tervolan mukaan opiskelijoiden asumislisää olisi voitu kehittää erillisenä tukimuotona myös vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä, jolloin opiskelijakotitalouksien erityisluonne olisi mahdollisesti voitu ottaa paremmin huomioon.



Asumistuki uudistuksen vaikutusten seuranta on ollut vähäistä.



Opiskelijoiden asumislisää olisi voitu kehittää erillisenä tukimuotona myös vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esitystä koskeissa asiantuntijalausunnoissa opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin nähtiin lähtökohtaisesti myönteisenä, koska sen arvioitiin parantavan vuokralla yksin asuvien, perheettömien opiskelijoiden toimeentuloa ja vähentävän siten opiskelijoiden toimeentulotuen tarvetta. Uudistus nähtiin myönteisenä myös siitä syystä, että sen katsottiin tekevän asumistukijärjestelmästä yksinkertaisemman ja yhdenvertaisemman sekä edistävän täysipäiväistä opiskelua.

Uudistuksen keskeisenä haittavaikutuksena asiantuntijalausunnoissa pidettiin muiden asumistuen saajien toimeentulon heikkenemistä ja toimeentulotuen tarpeen lisääntymistä, koska uudistukseen kytkettiin asumistukimenojen jäädytykset kuntaryhmissä 1 ja 2 sekä leikkaukset kuntaryhmissä 3 ja 4. Toinen keskeinen asiantuntijalausunnoissa esille nostettu haittavaikutus oli myös yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuudesta opiskelijoille mahdollisesti aiheutuvat ongelmat, muun muassa ruokakuntakohtainen tuloharkinta ja ruokakuntien erillisyyden todistaminen yhteisasunnoissa. Lisäksi lausunnoissa mainittiin uudistuksen toimeenpanon vaikeudet, joita uuden suuren asiakasryhmän siirtyminen yleisen asumistuen piiriin saattaisi aiheuttaa Kelassa.

Tarkastuksen perusteella asumistuen ruokakuntakohtaisuus tai opiskelijoiden moninkertainen tuloharkinta eivät ole lisänneet takaisinperintätilanteita tai avoliittoselvitysten tulkintaerimielisyyksiä suhteessa tuen saajamäärään. Tulkintaerimielisyyksiä hakijoiden ja Kelan välillä on ollut varsin vähän myös opiskelijoiden siirryttyä yleisen asumistuen piiriin (taulukko 3). Myös takaisinperintäpäätösten määrä suhteessa ruokakuntien määrään on pysynyt suurin piirtein aiemmalla tasolla. Ruokakuntakohtaisuuden ja moninkertaisen tuloharkinnan vaikutuksia opiskelijoiden haluan tehdä ansiotyötä tulisi kuitenkin arvioida erillisessä selvityksessä.

Taulukko 3: Yleisen asumistuen hakijat, jotka eivät antaneet avoliittoselvitystä tai joiden selvitystä ei hyväksytty vuosina 2016–2020. (Lähde: Kela.)

Vuosi	Yleisen asumistuen hakijat, jotka eivät antaneet avoliittoselvitystä tai joiden selvitystä ei hyväksytty	Ruokakuntia yhteensä (tilanne 31.12.)
2016	330	21 819
2017	617	140 874
2018	502	144 935
2019	442	150 108
2020	402	162 419

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan asumistukiuudistuksen valmisteluvaiheessa oli tietopohjan epäkohdista huolimatta käytössä riittävästi tietoa. Uudistuksen tietopohjan vaikutusarviointien luotettavuutta ei kritisoitu myöskään asiantuntijalausunnoissa, valiokuntien lausunnoissa tai ympäristövaliokunnan mietinnössä.



Asiantuntijalausunnoissa opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin nähtiin lähtökohtaisesti myönteisenä.



Asumistuen ruokakuntakohtaisuus tai opiskelijoiden moninkertainen tuloharkinta eivät ole lisänneet takaisinperintätilanteita tai avoliittoselvitysten tulkintaerimielisyyksiä.

4.2 Opintolainahvitysmenojen kehitykseen liittyvät epävarmuustekijät olisi pitänyt tuoda esille yksiselitteisemmin

Opintolainahvityksen ennakoinnattomat menot ovat valtion taloudenhoidon tuloksellisuuden näkökulmasta monitahoinen kysymys. Ennakoinnattomat menot viittaavat siihen, että opintotuen täysimääräinen hyödyntäminen, eli opintolainan käyttö, lisääntyi uudistuksen jälkeen jopa tavoiteltua enemmän. Tarkastuksen perusteella näyttää myös todennäköiseltä, että tutkintojen suoritusajat lyhentyivät ainakin osittain opintolainahvityksen ansiosta. Opintotukiudistusten tavoitteiden näkökulmasta ennakoinnattomat menot vaikuttavat siten hyväksyttäviltä.

Vuoden 2017 uudistusta valmisteltaessa tuotiin avoimesti esille, että lainankäytön kehittymisen ennakointi on hankalaa. Samaan aikaan kuitenkin katsottiin, että lainankäyttö voi lisääntyä. Tästä huolimatta opintolainahvitykseen oikeuttavan keskimääräisen lainan oletettiin pysyvän samalla tasolla kuin opintolainahvitystä käyttöönotettaessa – siitäkään huolimatta, että lainatakausmenojen kehittymistä arvioitaessa lainamäärien oletettiin kasvavan 10 prosentilla.

On ilmeistä, että opintolainahvityksen vaikutuksia arvioitaessa on ollut vaikeuksia ennakoida opiskelijoiden käyttäytymismuutoksia. On myös ymmärrettävää, että opintolainahvitysmenojen kehittymisen arviointi ei ollut vuoden 2017 uudistuksen kannalta keskeistä. Opintolainan käyttöön liittyvät epävarmuustekijät ja sen vaikutukset opintolainahvitysmenojen kehitykseen olisi silti ollut aiheellista dokumentoida esimerkiksi skenaarioiden muodossa. Dokumentointi olisi ollut perusteltua erityisesti siksi, että vuoden 2017 uudistuksen keskeinen tavoite oli valtiontalouden säästöt.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toiminut opintolainahvityksen seurannassa tarkoituksenmukaisesti. Opintolainahvityksen määrääjat huomioiden hyvityksen vaikutusten arviointi tutkintojen suoritusaikoihin ei olisi ollut perusteltua, ennen kuin lukuvuoden 2019/2020 tiedot tulivat saataville. Lähtökohta muutostarpeiden analysointiin on siis ollut perusteltu: muutostarpeita arvioidaan sen jälkeen, kun hyvityksen vaikutuksista on saatavilla riittävästi tietoa. Tätä tarkoitusta varten ministeriö tilasi selvityksen Kelalta.



Opintolainahvityksen ennakoinnattomat menot ovat valtion taloudenhoidon näkökulmasta monitahoinen kysymys.



Opetus- ja kulttuuriministeriö on toiminut opintolainahvityksen seurannassa tarkoituksenmukaisesti.

4.3 Opintotuki uudistusten porrastaminen mahdollistaisi luotettavamman arvioinnin

Merkittävimmät uudistukset olisi perusteltua porrastaa mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi ajallisesti tai maantieteellisesti, jolloin vaikutuksista voitaisiin tuottaa aiempaa luotettavampaa arviointitietoa. Tarkastusvirasto on suositellut vastaavaa toimintatapaa myös työvoimapolitiikan uudistusten kohdalla.⁴²

Sekä vuoden 2014 että vuoden 2017 uudistusta koskevissa asiantuntijalausunnoissa nostettiin esille ongelmia, joita opintotuen toistuvat huomattavat uudistukset aiheuttavat. Vuoden 2014 uudistusta koskevan Kelan lausunnon⁴³ mukaan muutaman vuoden välein toteutettavat suuret muutokset ovat tehneet opintotukijärjestelmästä jopa niin monimutkaisen, että kansalaisten oikeusturva ja etuuksien virheetön toimeenpano voivat vaarantua. Suomen ylioppilaskuntien liitto⁴⁴ nosti puolestaan esille vuoden 2017 uudistusta koskevassa lausunnossaan, että jatkuvat uudistukset vaikeuttavat vaikutusten arviointia.

Professori Roope Uusitalo totesi tarkastusviraston haastattelussa, että opintotuen huomattavat uudistukset muutaman vuoden välein eivät sinänsä ole ongelma arvioinnin näkökulmasta. Hän pitää kuitenkin ongelmana sitä, että uudistuksista on ollut hankala saada tutkimusnäyttöä. Uusitalon mukaan ei ole ollut sellaisia tutkimusasetelmia, jolla opintotuki uudistuksia olisi voitu arvioida luotettavasti. Tästä syystä opintotukea koskeva tieto on epävarmaa. Etenkin kokonaisjärjestelmän vaikutusten tutkimus on osoittautunut vaikeaksi, eikä sitä ole Uusitalon mukaan tehty Suomessa hyvin, joskaan epävarma tutkimustieto ei ole Uusitalon mukaan pelkästään suomalainen ilmiö. Uusitalon näkemyksen mukaan uusista huomattavammista opintotuki uudistuksista ei kuitenkaan tulisi pidättäytyä, jotta vuoden 2017 uudistuksen vaikutuksia voitaisiin tutkia luotettavammin. Uusitalo myös epäilee, että vuoden 2017 uudistuksen arviointi ei välttämättä kertoisi opintotukijärjestelmästä mitään erityisen uutta tietoa.

Uusitalon mukaan tulevaisuuden uudistukset olisi perusteltua porrastaa esimerkiksi ajallisesti tai maantieteellisesti. Hän ei sen sijaan usko, että satunnaiskokeiluille olisi tilaa opintotukijärjestelmän uudistamisessa. Satunnaiskokeilut ovat hänen mukaansa vaikeita toteuttaa luotettavasti, eikä opintotuessa ole hänen mukaansa mitään ilmeisiä kohtia, joita voitaisiin satunnaiskokeilla tutkia. Tammikuussa 2021 julkaistussa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevassa esiselvityksessä päädyttiin kuitenkin suosittelemaan satunnaiskokeilua.⁴⁵ Tarkastuksessa ei arvioitu yksityiskohtaisemmin satunnaiskokeilujen tarkoituksenmukaisuutta opintotuen kehittämisessä.



Opintotukea koskeva tieto on epävarmaa.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, missä määrin 2010-luvulla toteutettujen merkittävimpien opintotukiudistusten tavoitteet saavutettiin, oliko uudistuksilla ennakkoimattomia valtiontaloudellisia vaikutuksia ja millaiseen tietopohjaan uudistusten vaikutusarvioinnit perustuivat. Tarkastuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle tietopohjaa opintotuen kehittämiseen sekä tuottaa uutta tietoa sosiaaliturvan uudistamista valmistelevan komitean työn tueksi. Tarkastus voi tuottaa ministeriöille hyödyllistä tietoa uudistusten toimeenpanosta ja mahdollisista vaikutuksista. Hyötyjä voivat olla myös opintotuen toimeenpanija Kela ja oppilaitokset.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina olivat opintotukea koskevien lainsäädäntömuutosten osalta opetus- ja kulttuuriministeriö sekä asumistukiudistuksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä, jotka molemmat antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelma muodostui kolmesta tarkastuskysymyksestä.

Tarkastuskysymys 1: Ovatko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotukiudistukset saavuttaneet niille asetetut tavoitteet?

- Kriteerit: Opintojen aikainen toimeentulo on parantunut opintotukea käyttävillä opiskelijoilla, päätoiminen opiskelu on lisääntynyt ja tutkintojen suoritusajat ovat lyhentyneet. (Lähteet: HE 149/2010 vp; HE 116/2013 vp; HE 197/2013 vp; HE 229/2016 vp; HE 231/2016 vp; Opintotukijärjestelmän tavoitteet OKM 2021; Koulutuspoliittinen selonteko OKM 2021)

Tarkastuskysymys 2: Ovatko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistusten arviot valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?

- Kriteerit: Hallituksen esityksissä arvioidut valtiontaloudelliset vaikutukset ovat toteutuneet ennakoituilla tavoilla. (Lähteet: HE 149/2010 vp; HE 116/2013 vp; HE 197/2013 vp; HE 229/2016 vp; HE 231/2016 vp)

Tarkastuskysymys 3: Onko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistusten valmisteluvaiheessa tehtyjen arviointien tietopohja ollut luotettava?

- Kriteerit: Hallituksen esityksissä on esitetty perusteltu näkemys, kuinka ehdotetulla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet. Hallituksen esityksissä on lisäksi tehty avoimesti selkoa ehdotetun lainsäädännön mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista. (Lähde: Hallituksen esitysten laatimisohteet uudistusten aikaan OM 2004)

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistot ja niiden analysointiin käytetyt menetelmät on kuvattu alla tarkastuskysymyksittäin.

Tarkastuskysymys 1: Ovatko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotuki uudistukset saavuttaneet niille asetetut tavoitteet?

- Aineistot: Valmisteluvaiheen asiakirjat, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön haastattelut (n=2), professori Roope Uusitalon asiantuntija-haastattelu, Kelan tilastopalvelun tuottama tilasto opintotuen saajien tuloista 2010–2020, Kelan tutkimuksen tuottama tilasto opiskelijoiden toimeentulotukihakemuksista eri ajankohtina, THL:n tuottama räätälöity toimeentulotukitilasto, Kelan opintoetuustilastot 2009/10–2019/20, Kelan tilastotietokanta Kelasto, Tilastokeskuksen Opiskelijoiden työssäkäynti -tilasto, Opiskelijatutkimus-kyselyt (2010, 2014, 2017 ja 2019), Amisbarometri-kyselyt (2015, 2017, 2019), Perusturvan riittävyden arviointiraportit (THL 2011, THL 2015 ja THL 2019), Tieteen tietotekniikkakeskus CSC:n tuottama räätälöity tilasto opintopistekertymistä lukuvuosina 2010/11–2019/20, korkeakoulujen opiskelijarekisterit (Tilastokeskuksen VIRTA-rekisteriaineisto etäyhteydellä), Kelan opintotukirekisteriaineisto (yhdistettiin VIRTA-aineistoon)
- Menetelmät: Kuvaileva määrällinen analyysi, regressioanalyysillä selvitettiin opintojen aloitusvuoden vaikutusta opintojen suoritusaikoihin (tilastollinen selvitys, joka julkaistaan tarkastuskertomuksen ohessa), laadullinen sisällönanalyysi

Tarkastuskysymys 2: Ovatko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotukiuudistusten arviot valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?

- Aineistot: Valmisteluvaiheen asiakirjat, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön haastattelut (n=2), Kelan opintoetuustilastot 2009/10–2019/20, Kelan asumistukitilastot 2016–2019, Kelan tilastotietokanta Kelasto, Kelan aktuaari- ja talousryhmän tuottama raportti asumistukiuudistuksen kustannuksista, Kelan ja THL:n tuottamat räätälöidyt toimeentulotukitilastot, Kelan tilastopalvelun tuottama arvio yleisen asumistuen toimeenpanomenoista uudistuksen jälkeen.
- Menetelmät: Kuvaileva määrällinen analyysi

Tarkastuskysymys 3: Onko vuosien 2011, 2014 ja 2017 opintotukiuudistusten valmisteluvaiheessa tehtyjen arviointien tietopohja ollut luotettava?

- Aineistot: Valmisteluvaiheen asiakirjat, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön haastattelut (n=2), Kelan opintoetuustilastot 2009/10–2019/20, Kelan asumistukitilastot 2016–2019, Kelan tilastotietokanta Kelasto, Kelan ja THL:n toimittamat räätälöidyt tilastot
- Menetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi, kuvaileva määrällinen analyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 12.5.2021 ja päättyi 11.4.2022. Tiedonhankinta toteutettiin toukokuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Ville-Veikko Pulkka ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Projektin vetäjänä toimi Ville-Veikko Pulkka ja tarkastusprojektin omistajana Anna-Liisa Pasanen.

Tiedonmuodostuksessa tehtiin yhteistyötä Kelan ja THL:n kanssa. Aineistoja hankittiin ostopalveluna Kelasta. Osana tarkastuksen laadunvalvontaa Kelan tutkimuksen tutkimuspäällikkö Signe Jauhiainen arvioi vuoden 2017 asumistukiuudistusta koskevat tarkastusmuistioiden otteet. Jauhiaisen kommentit on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Valtaosa 2010-luvun opintotuki uudistuksista kohdistui samanaikaisesti kaikkiin opiskelijoihin. Tästä syystä on vaikea luotettavasti erottaa, ovatko havaitut muutokset seurausta uudistuksista vai jostain muusta ulkoisesta tekijästä.

Koska vuoden 2011 ja 2014 uudistusten yhteydessä osa uudistuksista kohdistettiin ainoastaan uusiin opiskelijoihin, on varmuustaso näiden uudistusten arvioinneissa jossain määrin korkeampi, koska vertailuasetelma ennen ja jälkeen uudistusta aloittaneiden opiskelijoiden opintoaikojen suhteen on mahdollinen.

Vaikka peräkkäisinä lukuvuosina aloittaneita opiskelijoita voi pitää taustaominaisuksiltaan keskenään varsin yhteneväisinä ryhminä, myös ennen ja jälkeen uudistuksen aloittaneiden opiskelijoiden vertailuasetelmaan liittyy epävarmuustekijöitä. Kausaali-vaikutuksen mittaamiseksi olisi tarpeen luoda ns. kontrafaktuaali-asetelma. Tällöin osa opiskelijoista olisi ollut esimerkiksi opintolainahyvityksen piirissä ja osa ei. Ne, jotka eivät olisi hyvitystä saaneet, muodostaisivat verrokkiryhmän. Verrokkiryhmän avulla voitaisiin päätellä, mitä olisi tapahtunut, jos hyvitystä ei olisi otettu käyttöön. Luotettavin mahdollinen vaikutusarvio saataisiin, jos hyvitykseen oikeutetut olisi arvottu satunnaisesti vuoden 2014 uusista opiskelijoista.

Opintotuen toistuvista huomattavista uudistuksista johtuen uudistusten välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia ei voi useissa tapauksessa yksilöidä pidemmällä aikavälillä, jolloin myöskään arviointien paikkansapitävyyttä pidemmällä aikavälillä ei voida varmentaa kovinkaan yksityiskohtaisella tasolla. Vuoden 2017 uudistukselle asetetun säästötavoitteen arvioiminen oli kuitenkin luotettavampaa, koska pääosan säästötavoitteesta arvioitiin toteutuvan jo vuoteen 2019 mennessä.

Viitteet

- 1 Ks. OPM (2009) Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33. Helsinki: OPM.; OKM (2010) Opintotuen rakenteen kehittäminen. Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämisselitykset. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8. Helsinki: OKM.; OKM (2010) Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9. Helsinki: OKM.; OKM (2012) Opintolainavähennyksen arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:24. Helsinki: OKM.; OKM (2012) Opintotuen rakenteen kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:29. Helsinki: OKM.
- 2 Saari, J., Koskinen, H., Attila, H. & Sarén, N. (2020) Eurostudent VII – Opiskelijatutkimus 2019. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:25. Helsinki: OKM.
- 3 Nurminen, T. (2022) Selvitys opintolainahyvityksestä. Kansaneläkelaitos/Tutkimusyksikkö.
- 4 <https://okm.fi/koulutusselonteko/opintotuki>.
- 5 Tilastokeskuksen Koulutuksen keskeyttäminen -tilasto
https://www.stat.fi/til/kkesk/2019/kkesk_2019_2021-03-12_tie_001_fi.html.
- 6 Tilastokeskuksen Sijoittuminen koulutuksen jälkeen -tilasto
https://www.stat.fi/til/sijk/2019/sijk_2019_2021-01-21_tie_001_fi.html.
- 7 Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A. & Hiilamo, H. (2021) Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät – rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. Itlan tutkimukset 2021:2. Helsinki: Itla.
- 8 <https://sakkiry.fi/amisbarometri/>.
- 9 Esim. Mäki-Fränti, P. (2019) Vaikka koulutus kannattaa, suomalaisten koulutustason kasvu on pysähtymässä. Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta.
<https://www.eurojatalous.fi/fi/2019/artikkelit/vaikka-koulutus-kannattaa-suomalaisten-koulutustason-kasvu-pysahtymassa/>.
- 10 Tilastokeskuksen Väestön koulutus rakenne -tilasto
https://stat.fi/til/vkour/2020/vkour_2020_2021-11-03_tie_001_fi.html.
- 11 <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-opiskelijat>.
- 12 Lausunto koskien esitystä siirtää opiskelijat yleisen asumistuen piiriin. THL/1571/4.00.02/2016.
- 13 Tilastokeskuksen Opiskelijoiden työssäkäynti -tilasto
https://www.stat.fi/til/opty/2019/opty_2019_2021-03-12_tie_001_fi.html.
- 14 Potila, A-K., Moisio, J., Ahti-Miettinen, O., Pyy-Martikainen, M. & Virtanen, V. (2017) Opiskelijatutkimus 2017: Eurostudent VI – tutkimuksen keskeiset tulokset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:37. Helsinki: OKM.

- 15 Ks. viite 1.
- 16 Parikka, S., Holm, N., Ikonen, J., Koskela, T., Kilpeläinen, H. & Lundqvist, A. (2021) KOTT 2021-tutkimuksen perustulokset 2021. Verkkojulkaisu: www.terveytemme.fi/kott.
- 17 Ks. viite 1.
- 18 Häkkinen, I. (2006) Working while enrolled in a university: does it pay? Labour Economics 13(2), 167–189.
- 19 Aho, S., Hynninen, S-M., Karhunen, H. & Vanttaja, M. (2012) Opiskeluaikainen työssäkäynti ja sen vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Työ ja yrittäjyys 26/2012. Helsinki: TEM.
- 20 Kosonen, T. & Järvinen, S. (2019) Opintotuen tulorajat. Palkansaajien tutkimuslaitos Raportteja 37.
- 21 HE 214/2021 vp.
- 22 Valtiovarainministeriön muistio 11.2.2022 <https://vm.fi/documents/1410877/104583605/2022-01-11+opintotuen+tulorajat+ty%C3%B6llisyys.pdf/>.
- 23 Valkonen, T. & Lassila, J. (2021) Väestön ikääntymisen taloudelliset seuraukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36. Helsinki: VNK.
- 24 Valkonen, T. (2022) Opintotuen tulorajojen nosto: puolittouksia ja lyhytnäköisyyttä. Kolumni. <https://www.etla.fi/ajankohtaista/kolumnit/opintotuen-tulorajan-nosto-puolittouksia-ja-lyhytnakoisyytta/>.
- 25 Uusitalo, R. (2016) Opintotuen uudistaminen: Selvitysmiehen raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7. Helsinki: OKM.
- 26 Ks. viite 12.
- 27 Ks. viite 4.
- 28 Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. THL – Työpaperi 6/2019.
- 29 Lehtinen, A-R. & Aalto, K. (2018) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 101.
- 30 Kelan opintoetuustilasto 2020/21. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/337336>.
- 31 Seuri, A. & Vartiainen, H. (2018) Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 114. vsk. – 1/2018.
- 32 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Vuoden 2014 opintotuki uudistus ja korkeakoulututkintojen suorittaminen määräajassa. Tarkastusmuistio. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/05/VTV-Tarkastusmuistio-2-2022-Vuoden-2014-opintotuki-uudistus-ja-korkeakoulututkintojen-suorittaminen-maaraajassa.pdf>
- 33 Ks. viite 2.
- 34 Ks. viite 25.
- 35 Ks. viite 2.
- 36 Emt.
- 37 Ahola, E. (2016) Opiskelijat toimeentulotuen saajina – nyt, tulevaisuudessa ja utopiassa? Kelan tutkimusblogi 6.6.2016. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3185>.
- 38 Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

- 39 Säädosehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet (2007). Oikeusministeriön julkaisu 2007.
- 40 Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp – HE 231/2016 vp.
- 41 Tervola, J. (2021) Sosiaaliturvan yksinkertaistaminen ja hallinnon tehostaminen so-pivat perusteluiksi jopa päinvastaisille uudistuksille – esimerkkinä opiskelijoiden asumistuki. THL-blogi 20.10.2021.
- 42 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2020. Työvoimapalvelu-
jen tarjonta ja uudistukset 2015–2019.
- 43 Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä (HE 116/2013 vp) laeiksi opintotukilain
sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta
annetun lain 2 §:n muuttamisesta Dno 27/301/2013.
- 44 Suomen ylioppilaskuntien liiton lausunto opintotukilain ja tuloverolain 127 §:n
muuttamisesta.
- 45 Keinänen, A., Kahila, P., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kurvinen, A., Leino, P. &
Lemponen, V. (2022) Alueellisen opintolainahyvityskokeilun esiselvitys. Spatia
raportteja 1/2022.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)