

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 20.6.2022 (VN/18330/2022, VN/18330/2022-OKM-1) hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta (luonnos 20.6)

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta opintotukilain muuttamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistellussa hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että opintotukeen vaikuttavia opiskelijan omia tulorajoja korotettaisiin 50 prosentilla. Samalla korotettaisiin myös liikaa maksetun tuen takaisinperinnässä käytettäviä euromääriä. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan, että opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa voitaisiin pidentää yhdellä lukuvuodella, jos opiskelija osoittaa opintojensa viivästymisen johtuneen opiskelumaassa vallinneesta sotatilasta tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavista poikkeusoloista.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto perustuu opintotukiudistusten tuloksellisuutta 2010-luvulla käsitelleen tarkastuskertomuksen (VTV 2/2022) havaintoihin, johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Vuoden 2022 aikana on ollut voimassa opintotuen 25 prosentin määräaikainen tulorajojen korotus. Päätös tulorajojen pysyvistä nostamisesta 50 prosentilla vuoden 2021 tasosta tehtiin 11.2.2022.

VTV:n tarkastuskertomuksessa suositellaan, että opintotukea kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin toteuttaa uudistuksista luotettavia vaikutusarviointoja. Tarkastusvirasto huomauttaa, että opintotuen tulorajojen pysyvän korotuksen vaikutukset opiskelijoiden työnteeseen ja valtiontalouteen olisi voitu arvioida luotettavammin, jos määräaikaisen uudistuksen vaikutukset olisi tutkittu ennen valmisteilla olevaa pysyvää muutosta. Nyt vaikutusarvioinneissa on jouduttu tukeutumaan tutkimuksiin, joissa tehtyjen havaintojen sovellettavuus nykyiseen toimintaympäristöön on oletettavasti rajallinen.

Esitysluonnoksessa asia todetaan seuraavasti: ”Aikaisemmat tutkimukset perustuvat tulorajojen korotukseen nykyisestä poikkeavassa ympäristössä ja keskittyy vain yhdeksän kuukautta opintotukea nostaneisiin korkeakouluopiskelijoihin, mistä syystä tutkimustulosten yleistämiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Työllisyyden ja verotulojen kasvun arviot eivät sisällä mahdollisia vaikutuksia opintojen viivästymiseen opiskelijoiden työnteon kasvaessa.”

Tarkastusvirasto nostaa esille aiempia opintotukiudistuksia käsittelevässä tarkastuskertomuksessa valtiontaloudelliset riskit, joita opintojen viivästymiseen opiskelijoiden työnteon kasvaessa liittyy. Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlan tutkimuksen (Valkonen & Lassila 2021) mukaan korkeakouluopiskelijoiden tutkintojen suoritusaikojen pidentyminen vuodella lisäisi julkisen talouden menoja vähintään noin 100 miljoonalla eurolla. Opintojen viivästymisen valtiontaloudellisia riskeistä ei tehdä esitysluonnoksessa riittävästi selkoa, vaikka luonnoksessa todetaankin, että aiempien tutkimusten perusteella työnteke hidastaa opintojen etenemistä.

VTV:n tarkastuksen perusteella vuonna 2017 toteutettu opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin valmisteltiin kiireellisessä aikataulussa, mistä syystä vaikutusarviointien laatimiselle jäi liian vähän aikaa. Myös tulorajojen pysyvän noston osalta kiireellinen valmisteluajankaus on estänyt kattavien vaikutusarviointien toteuttamisen. Hallituksen esitysten laatimishojjeiden mukaan esitysten

kiireelliselle voimaan saattamiselle olisi esitettävä perustelut. Kiireelliselle käsittelylle tulisi olla myös painavat perustelut. Ohjeiden mukaan esityksessä tulisi lisäksi kertoa, mitä haitallisia seurauksia lain suunnitellun voimaantulon mahdollisesta viivästymisestä voi olla. Luonnoksessa ei tehdä selkoa edellä mainituista asioista.

Opintojen aikainen työssäkäynti voi parantaa työllistymisen edellytyksiä valmistumisen jälkeen. VTV:n tarkastuksen perusteella aiheesta tehdyt tutkimukset eivät kuitenkaan anna yksiselitteistä kuvaa opintojen aikaisen työnteon valtiontaloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkastuskertomuksessa suositellaankin rekisteripohjaisen selvityksen toteuttamista opintojen aikaisen työssäkäynnin vaikutuksista tulevaan työllistymiseen. Ilman tätä tietoa on vaikea arvioida, missä määrin opintojen aikaista työntekoa on valtiontaloudellisesta näkökulmasta perusteltua edistää opintotuen tularajoja nostamalla. Jos opinnot viivästyvät opintojen aikaisen työnteon takia ilman, että työssäkäynti edistää tulevaa työllistymistä, on työhön kannustaminen tularajoja nostamalla ongelmallista. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, opintotuen ensisijainen tarkoitus on edistää päätoimista opiskelua.

Muiden esitysten osalta tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa.

Anna-Liisa Pasanen, johtaja
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Ville-Veikko Pulkka, johtava tuloksellisuustarkastaja
Valtiontalouden tarkastusvirasto