

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022 (K 21/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- apulaisjohtaja Vesa Koivunen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Ville-Veikko Pulkka, Valtionalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Antti Halmetoja, Valtionalouden tarkastusvirasto
- professori Roope Uusitalo, Helsingin yliopisto
- tutkimusprofessori Pasi Moisio, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erikoissuunnittelija Ilpo Lahtinen, Kansaneläkelaitos
- vaikuttamisen asiantuntija Titta Hiltunen, Suomen nuorisovaltuuston kattojärjestö Allianssi ry
- sosiaalipolitiikan asiantuntija Sakari Tuomisto, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto — SAMOK ry
- Työn ja talouden tutkimus LABORE

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa esitetään tarkastusten tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion talouden hoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Tarkastusvirasto kiinnittää vuosikertomuksessaan vuodelta 2022 huomiota sosiaaliturvajärjestelmän uudistamiseen ja korostaa, että uudistus edellyttää kokonaisuuksien hallintaa ja rahoituksen pitkäjänteistä suunnittelua. Valiokunta on tarkastusviraston vuosikertomusta käsitellessään perehtynyt kahteen tarkastuskertomukseen sosiaaliturvan uudistamisesta: Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (14/2021) ja Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (2/2022). Valiokunnan kuulemat asiantuntijat

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

pitävät tarkastuskertomuksia laadukkaina ja ovat pääosin samaa mieltä viraston johtopäätöksistä. Tarkastukset tuovat uutta tietoa sosiaaliturvajärjestelmän toimivuudesta ja ongelmakohdista.

Kannustinloukut

Perustoimeentulon lisäksi sosiaaliturvalla on myös muita tavoitteita. Yksi tavoitteista on luoda kannusteita työn vastaanottamiseen. 1990-luvun lamasta ja kannustinloukkutyöryhmän työstä lähtien Suomessa on pyritty lisäämään kannusteita työnteeseen purkamalla sosiaaliturvan kannustinloukkuja ja uudistamalla verotusta. Tavoitteena on lisätä verotuloja ja vähentää sosiaaliturvamenoja. Uudistusten myötä työnteon kannustimet ovat parantuneet, mutta Suomen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä on edelleen kannustinloukkuja. Tämä näkyy etenkin tilanteissa, joissa yksilön toimeentulo muodostuu useista päällekkäisistä etuuksista ja tuista, joilla on erilaiset tarkoitukset ja joissa ansiotyöstä saatuja tuloja huomioidaan toisistaan eroavalla tavalla.

Kannustinloukut voidaan jaotella työttömyysloukkuihin, tuloloukkuihin ja byrokratia- sekä informaatioloukkuihin. Työttömyysloukuilla tarkoitetaan tilanteita, jossa henkilön käytettävissä olevat tulot kasvavat työllistymisen johdosta vain hyvin vähän tai eivät ollenkaan. Tuloloukuilla puolestaan tarkoitetaan tilanteita, joissa työnteon lisääminen ei ole kannattavaa verotuksen kiristymisen ja sosiaalietuuksien vähenemisen takia. Tämä koskee esimerkiksi osa-aikatyöntekijöitä ja opiskelijoita.

Byrokratialoukut viittaavat tilanteisiin, joissa etuuksien hakemiseen liittyvän byrokratian ja tukien katkeamiseen liittyvän epävarmuuden takia ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen koetaan haastavaksi, vaikka se olisikin pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna taloudellisesti kannattavaa. Informaatioloukulla puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö ei ota vastaan työtä tai työskentelee vähemmän, koska hänen tietämyksensä järjestelmän toiminnasta ja siihen kytkeytyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista on puutteellinen. Esimerkiksi osa työttömyysetuuksia koskevista päätöksistä perustuu harkintaan, joten yksilön on hyvin vaikea saada etukäteen tietoa päätöstensä vaikutuksista etuuden saantiin. Byrokratia- ja informaatioloukkuja aiheuttavat tarkastusviraston mukaan erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän sekä verotuksen monimutkaisuus, toimeenpanosta vastaavien instituutioiden suuri määrä sekä viranomaisissa asioinnin hankaluus.

Tarkastusvirasto on selvittänyt, miten erilaisilla lainsäädäntötoimilla on onnistuttu purkamaan sosiaaliturvaan, ulosottoon ja verotukseen liittyviä kannustinloukkuja. Tarkastuksessa on tarkasteltu neljää eri toimea, joilla on pyritty lisäämään työnteon tai yritystoiminnan aloittamisen kannusteita. Yksi näistä toimista oli vuonna 2018 voimaan tullut uudistus, joka antaa vähintään vuoden työttömyysetuutta saaneille velallisille oikeuden lykätä palkan ulosmittauksen aloittamista kuudella kuukaudella työllistymisestä (HE 150/2017 vp). Uudistuksen keskeinen tavoite oli pienentää pitkäaikaistyöttömien velallisten työllistymisen kannustinloukkuja. Tarkastusviraston mukaan uudistus ei kuitenkaan näytä merkittävästi lisänneen työnteon kannusteita, sillä lykkäysoikeus ei pienennä kannustinloukkuja vaan siirtää sitä ajallisesti eteenpäin. Velka kasvaa korkoa lykkäyksen ajalta, joten lykkäys kasvattaa ulosottovelallisuuden kestoa ja maksettavaa kokonaissummaa. Lisäksi suuri osa hakemuksista hylätään, mikä kertoo viraston mukaan siitä, että ulosottovelallisten tietämys lykkäysoikeuden kriteereistä on puutteellista. Ulosottovelallisen on ylipäätään vaikea selvittää, kuinka eri etuudet ja ulosotettava määrä muuttuvat työn vastaanottamisen seurauksena. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat näkevät ongelmallisena myös sen, että

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

työnantaja tietää, jos henkilö on ulosotossa, sillä ulosotto pidätetään palkanmaksun yhteydessä. Tämä voi asiantuntijoiden mukaan johtaa leimautumiseen, mikä voi vaikeuttaa työsuhteen jatkoa. Lisäksi tällä voi olla vaikutuksia mahdollisuuksiin vaihtaa työpaikkaa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ulosottojärjestelmä lukuisine poikkeuksineen on hyvin monimutkainen. Tähän ovat johtaneet ulosottojärjestelmän jatkuvat pienet uudistukset, harkinnanvaraisuus ja hakemuksesta saatavat poikkeukset. Järjestelmän tulisi asiantuntijoiden mielestä olla huomattavasti nykyistä yksinkertaisempi. On myös huomattava, että ulosottoon joutuvat eivät ole välttämättä itse syypäitä velkaantumiseen, vaan tilanteeseen on voinut johtaa elämään epäedullisesti vaikuttaneet tekijät kuten työttömyys, läheisen kuolema tai sairastuminen. Asiantuntijoiden mukaan toimivin tapa parantaa työllistymisen kannusteita ja pienituloisten velallisten asemaa on kehittää ratkaisuja, jotka nopeuttavat velasta eroon pääsemistä. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että ulosottojärjestelmän uudistamistarpeet arvioidaan kokonaisuutena sekä velallisten että velkojien asema huomioiden.

Sosiaaliturvan uudistaminen

Kannustinloukut ovat myös sosiaaliturvauudistusta valmistelevan sosiaaliturvakomitean työn keskiössä. Komitean selvitysten mukaan kannustinloukuista ei ole mahdollista päästä kokonaan eroon, mikäli halutaan säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoinen toimeentulo työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville. Kannustinloukkuja tulee komitean mukaan kuitenkin vähentää. Kansainvälisesti vertailtuna työllistymisen kannustimet eivät ole Suomessa lyhytkestoisien työttömyyden osalta merkittävästi keskimääräistä heikompia. Sen sijaan pitkittyneeseen työttömyyteen liittyvät työllistymisen kannustimet ovat Suomessa heikot muihin maihin verrattuna. Valiokunta pitää tätä vakavana puutteena järjestelmän toimivuuden näkökulmasta ja pitää tärkeänä, että kannustinloukkujen purkamiseen tältä osin kiinnitetään erityistä huomiota järjestelmää uudistettaessa. Valiokunta pitää kannustinloukkujen vähentämistä ylipäätään tärkeänä tavoitteena sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisessa.

Sosiaaliturvaa on vuosien varrella uudistettu pienin muutoksin, joiden myötä lainsäädäntö on monimutkaistunut. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja pirstaleisuus aiheuttaa osaltaan edellä kuvattuja informaatio- ja byrokratialoukkuja. Tämä voi johtaa yksilön kannalta tilanteisiin, joissa työnteko ei näytä kannattavalta, vaikka se sitä taloudellisessa mielessä olisikin. Tarkastusvirasto suosittaa, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota työttömyys- ja tuloloukkujen lisäksi byrokratia- ja informaatioloukkuihin sekä erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat niin ikään pitävät tärkeänä byrokratia- ja informaatioloukkujen purkamista. Valiokunta yhtyy näihin näkemyksiin ja edellyttää, että sosiaaliturvajärjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään uudistuksen myötä.

Opintotukiuudistukset

Yhtenä sosiaaliturvauudistuksiin liittyvänä kokonaisuutena tarkastusviraston vuosikertomuksessa käsitellään tarkastusta 2010-luvulla toteutetuista opintotuen uudistuksista. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtion lainataukuksesta. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää sitä, miten vuosina 2011 (HE 149/2010 vp), 2014 (HE 116/2013 vp ja HE 197/2013 vp) ja 2017

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

(HE 229/2016 vp ja HE 231/2016 vp) opintotukeen tehdyt uudistukset saavuttivat niille asetetut tavoitteet, miten uudistusten valmistelussa tehdyt arviot valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuivat ja millaiseen tietopohjaan uudistusten vaikutusarvioinnit perustuivat. Opintotukiuudistusten yleisenä tavoitteena on ollut toimeentulon turvaaminen päätoimisille opiskelijoille, suunnitelmallisen ja päätoimisen opiskelun edistäminen sekä opintoaikojen lyhentäminen. Vuoden 2017 uudistuksella tavoiteltiin lisäksi valtiontalouden säästöjä.

Tarkastusviraston mukaan opintotuen uudistuksille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Tavoitteet opintoaikojen lyhentymisestä näyttäisivät tarkastusviraston mukaan toteutuneen. Vuoden 2014 uudistuksessa käyttöön otettu korkeakouluopiskelijoiden opintolainahyvyitys on kannustanut etenkin yliopisto-opiskelijoita suorittamaan opintoja aiempaa nopeammin. Opintoajat ovat lyhentyneet myös ammattikorkeakouluissa. Lisäksi opiskelijat suorittavat enemmän opintopisteitä lukuvuodessa kuin ennen uudistusta. Yleinen tavoite opiskelijoiden toimeentulon parantumisesta on myös toteutunut, joskin se on enemmän seurausta ansiotulojen lisääntymisestä. Opintotuen lainapainotteisuuden lisääminen on johtanut siihen, että opiskelijoiden velkaantuneisuus on kasvanut.

Tarkastusviraston mukaan uudistusten valtiontaloudellisten kustannusten arvioinnissa kuitenkin epäonnistuttiin joiltakin osin. Vuoden 2014 uudistuksessa uusille opiskelijoille käyttöön otetun opintolainahyvityksen valmisteluvaiheen menoarvio oli vuoteen 2021 mennessä ylittynyt tarkastusviraston laskelmien mukaan 48 miljoonalla eurolla. Myös vuoden 2017 uudistuksessa toteutettu opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin nosti opiskelijoiden asumistukimenoja huomattavasti valmistelussa arvioitua enemmän. Vuonna 2018 valmisteluvaiheen arvio ylittyi tarkastusviraston mukaan 75 miljoonalla eurolla. Yhtenä syynä virhearviointiin oli puutteellinen tieto opiskelijoiden maksamista vuokrista uudistuksen valmisteluvaiheessa. Asiantuntijakuulemisten mukaan tiedot opiskelijoiden vuokrien suuruudesta olivat vanhentuneita tai eivät vastanneet aiemmin kerättyjä tietoja. Opiskelijat periaatteessa ilmoittivat vuokran korotuksista, mutta ilmoituksia jäi usein myös tekemättä, koska vuokrat olivat jo ennen korotusta ylittäneet korvattavan enimmäismäärän eikä ilmoituksella siten olisi ollut vaikutusta asumislisän määrään. Edellisen lisäksi asumistukimenot ylittivät valmisteluvaiheen arvion siksi, että opiskelijat nostivat odotettua enemmän asumistasoaan.

Vaikka molemmilla uudistuksilla on ollut myönteisiä vaikutuksia opintojen edistymiseen ja opiskelijoiden toimeentuloon, tulisi uudistusten kustannusvaikutusten arviointien perustua valiokunnan mielestä luotettaviin tietoihin. Valiokunta korostaa, että vaikutuslaskelmien paikkansapitävyyteen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota. Erityisesti tulisi varmistaa, että valmistelua varten on käytössä ajantasaista ja riittävän kattavaa tietoa ja aineistoja opiskelijoiden asumiskustannuksista ja tuloista sekä niiden yhteydestä opintojen etenemiseen, työssäkäyntiin ja asumisen valintoihin.

Opiskelijoiden velkaantuminen

Opintotuen opintolainapainotteisuutta lisättiin kaikissa 2010-luvulla tehdyissä opintotuen uudistuksissa. Uudistusten seurauksena opintovelallisten osuus opintotukea saaneista on kasvanut niin toisen kuin kolmannenkin asteen koulutuksessa. Myös opiskelijoiden keskimääräinen opintolainan määrä on selvästi kasvanut erityisesti vuosien 2014 ja 2017 uudistusten jälkeen molemmilla koulutusasteilla. Eurostudent VII -opiskelijatutkimuksen (2019) mukaan suurimmat syyt opinto-

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

lainan nostamiselle olivat matala korkotaso, opintolainan kohtuulliset takaisinmaksuehdot sekä opintorahan ja asumislisän riittämättömyys. Asiantuntijakuulemisen mukaan opintolainahyvityksen käyttöönoton myötä opintolainan reaalikorko on ollut selvästi negatiivinen. Opiskelijat eivät myöskään välttämättä pelkää velkaantumista samassa määrin kuin aiemmin.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista näkee opiskelijoiden velkaantumisen kasvun huolestuttavana kehityksenä erityisesti nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, jossa lainakorot ovat nousussa. Asiantuntijoiden mukaan opintolainan nostamisen tulisi olla opiskelijoille turvallista. Yhtenä ratkaisuna velkaantumisen pienentämiseen he nostavat esiin opintolainan korkokaton tai vastaavan korkosuojan käyttöönoton. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden esittämään huoleen opiskelijoiden velkaantumisesta ja korkoriskistä. Valiokunnan näkemyksen mukaan korkokaton tai vastaavan mekanismin käyttöönottoa tulisi jatkossa harkita opintotukea uudistettaessa opintolainoihin liittyvän korkoriskin pienentämiseksi.

Tarkastusviraston mukaan ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla velkaongelmat lisääntyivät erityisesti vuoden 2017 uudistuksen jälkeen, kun valtion lainatakausta nostettiin, maksuhäiriömerkintä opintolainan esteenä poistui ja toisen asteen opiskelijoiden tulee nostaa koko lukukauden lainaerä yhdellä kertaa. Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ovat myös yliedustettuina opintovelanmaksun laiminlyönteiden joukossa ja takausvelkamaksuissa. Nuoren ikänsä vuoksi osalla ammatillisen koulutuksen opiskelijoista saattaa olla puutteelliset taidot oman taloutensa hoidossa, mikä tulisi valiokunnan mielestä jatkossa ottaa huomioon opintotukea uudistettaessa.

Yhtenä vaihtoehtona ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden velkaantumisen hillitsemiseksi valiokunnan kuulemisissa nostettiin esiin opintolainahyvityksen ulottaminen myös ammatillisen koulutuksen opiskelijoihin. Valiokunta suhtautuu myönteisesti tähän vaihtoehtoon. Opintolainahyvitys kannustaa opintojen suorittamiseen tavoiteajassa sekä vähentää velkaantumista. Opintotukea uudistettaessa opintolainahyvityksen käyttöönottoa tulisi selvittää yhtenä vaihtoehtona pienentää ammatillisen koulutuksen suorittaneiden velkaantumista. Valiokunnan mielestä tulisi harkita myös muita lainaturvallisuutta lisääviä toimia, kuten useampien nostoerien salliminen lukukaudessa.

Asiantuntijakuulemisten mukaan velkaantumisella voi olla kielteisiä vaikutuksia jatkokoulututtamiseen toisen asteen opintojen jälkeen. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että jatkokoulutusmahdollisuudet taataan yhtäläisenä kaikille toisen asteen tutkinnon suorittaneille. Tällä tavoin voidaan varmistaa, että Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (2021) esitetty tavoite korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden nostosta 50 prosenttiin ikäluokasta vuoteen 2030 mennessä toteutuu. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden velkaantumiseen liittyen tarkastusvirasto suosittaa rekisteripohjaisen selvityksen tekemistä opintolainan käytön ja velkaongelmien vaikutuksista toisen asteen opiskelijoiden jatkokoulutushalukkuuteen. Kuulemiensa asiantuntijoiden tavoin myös valiokunta pitää tärkeänä tällaisen rekisteripohjaisen selvityksen tekemistä.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin myös esiin opintorahan matalampi taso suhteessa toimeentulotukeen ja työmarkkinatukeen. Tämä saattaa asiantuntijoiden mukaan olla yhtenä syynä sille, ettei opiskelu ja siitä seuraava köyhyys tunnu nuoren mielestä houkuttelevalta vaihtoehdolta. Valiokunta haluaa korostaa sitä, että tukijärjestelmiä uudistettaessa tulisi varmistaa, että opiskelu on aina nuorelle kannattavampi vaihtoehto kuin toimeentulotuen varaan jääminen.

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

Opiskelijoiden toimeentulo ja sen seuranta

Kaikilla 2010-luvulla opintotukeen tehdyillä uudistuksilla pyrittiin parantamaan opintotuen riittävyyttä opiskeluaikaisen toimeentulon turvaamiseksi. Tarkastusviraston mukaan opiskelijoiden tulot ovat 2010-luvulla nousseet kaikilla oppilaitosasteilla. Ansiotulot ovat keskimäärin edelleen merkittävin opiskelijoiden tulonlähde. Parantaakseen opiskelijoiden toimeentuloa ja työllisyyden edellytyksiä pääministeri Sanna Marinin hallitus korotti opintotuen tuloarajoja vuonna 2022 (HE 214/2021 vp) väliaikaisesti 25 prosentilla vuoden 2021 tasoon ja edelleen vuoden 2023 alusta pysyvästi 50 prosentilla vuoden 2021 tasosta (HE 156/2022 vp). Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan opiskelijoiden työssäkäynti ja tulot reagoivat herkästi opintotuen tuloarajoissa tehtäviin muutoksiin. Opiskelijat toisin sanoen lisäävät työnteon määrää tuloarajojen noston myötä, mikä näkyy tulojen pakkautumisena tuloarajan alapuolelle. Opiskelijoiden tötulojen kasvu on valtiovarainministeriön arvioiden mukaan niin suurta, että uudistuksen nettovaikutus julkiseen talouteen voi olla positiivinen työtuntien ja verotulojen kasvun ylittäessä opintotukimenojen kasvun.

Asiantuntijakuulemisen mukaan ei ole varmaa tutkimusnäyttöä siitä, että opiskelun aikainen työnteke edistäisi työllistymistä opintojen päättymisen jälkeen. Myöskään työnteon vaikutuksesta opintojen etenemiseen ei ole luotettavaa tutkimustietoa. Koska uudistuksen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta, valiokunta pitää tärkeänä, että tuloarajojen noston vaikutuksia opiskelijoiden työssäkäyntiin ja opintojen etenemiseen seurataan ja teetetään tutkimus siitä, miten työssäkäynti vaikuttaa työllistymiseen valmistumisen jälkeen.

Opintotukiuudistusten valmistelu on perustunut osittain puutteellisiin tietoihin opiskelijoiden toimeentulosta. Opiskelijoiden toimeentulon kehitystä seurataan tällä hetkellä esimerkkilaskelmin, erillisselvityksin ja määrääjain opiskelijoille kohdennetussa, kyselyyn perustuvassa opiskelijatutkimuksessa. Näiden selvitysten tulokset eivät anna ajantasaista tietoa opiskelijoiden tulokehityksestä. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostivat esiin, että opiskelijoiden henkilökohtaiset tilanteet voivat vaihdella toimeentulon ja tulojen osalta huomattavasti. Jotta opiskelijoiden toimeentulosta saataisiin ajantasaista ja riittävän yksityiskohtaista tietoa, tarkastusvirasto suosittaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi seurata opintotuen riittävyyttä henkilötason aineistolla siten, että opintotuen saajien tulojen muodostumisesta saataisiin ajantasaista tietoa tulolajeittain, kotitaloustyyteittäin ja alueittain. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden tavoin myös valiokunta kannattaa tarkastusviraston suositusta. Tulevien opintotukiuudistusten tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan perustua ajankohtaiseen ja riittävän yksityiskohtaiseen tietoon opiskelijoiden tilanteesta.

Yleinen asumistuki ja perhekunnan käsite

Vuoden 2017 opintotukiuudistuksessa asumislisän piirissä olleet opiskelijat siirrettiin pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin. Muutoksen myötä opiskelijoiden asumisen tuki on parantunut, kun tuen määrä on noussut. Lisäksi yleinen asumistuki kattaa asumisesta aiheutuvia menoja myös silloin, kun opintotukea ei ole käytettävissä ja kesäaikana. Opiskelijat ovat uudistuksen myötä nostaneet asumistasoaan ja muuttaneet asumaan kalliimpiin asuntoihin.

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan uudistus on ollut onnistunut siltä osin, että se on helpottanut opiskelijoiden toimeentuloa ja parantanut heidän asumistasoaan. Useat asiantuntijat kuitenkin nostivat esille tuen perustana käytetyn perhekunnan käsitteen ongelmallisuuden. Perhekunnan käyttö tuen perustana on osaltaan vähentänyt yhteisöllistä kimppakämpässä asumista opiskeluaikana. Menettäjinä ovat olleet myös pariskunnat. Useiden asiantuntijoiden tavoin myös valiokunta näkee perhekunnan käsitteen käytön ongelmallisena tästä näkökulmasta. Valiokunnan mielestä jatkossa tulisi selvittää, esimerkiksi sosiaaliturvakomitean työn yhteydessä, olisiko perhekunnan käsite asumistuen perustana mahdollista korvata yksilöllisellä perusteella.

Uudistusten vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointi

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen mukaan sosiaaliturvajärjestelmän ja politiikkatoimien hajautettu ohjaus, lyhytjänteinen rahoitus sekä riittämätön seuranta heikentävät mahdollisuuksia arvioida toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Samalla heikentyvät myös mahdollisuudet hyödyntää tietoa tulevan toiminnan suunnittelussa. Valiokunta on kuluvalle vaalikaudella useassa eri yhteydessä kiinnittänyt huomiota päätöksenteon tietoperustaan ja sen riittävyyteen. Valiokunta korostaa, että uudistusten tulee perustua luotettavaan tietopohjaan ja mahdollistaa sekä valmisteluvaiheen vaikutusarviointit että vaikuttavuuden jälkiarvioinnit.

Valiokunta pitää hyvänä sitä, että sosiaaliturvauudistusta valmistelevan sosiaaliturvakomitean työssä on korostettu kaikkien uudistusten kohdalla riittävän tietopohjan sekä vaikutusarviointien tarvetta ja merkitystä. Suomen sosiaaliturvan kehittämisen yhtenä keskeisenä heikkoutena on ollut uudistusten jälkiarviointien puute. Lukuisia suuriakin uudistuksia on toteutettu ilman niiden vaikutusten arviointia, eikä lainvalmisteluvaiheessa myöskään ole tehty suunnitelmaa jälkiarviointien puutetta, mutta aineistopuutteet kuitenkin rajoittavat myös viraston analyysityötä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä tullaan tekemään myös uudistuksen jälkiarviointisuunnitelma. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että jälkiarviointisuunnitelma laaditaan jo uudistuksen valmisteluvaiheessa, jotta varmistetaan vertailukelpoisten tietojen saanti.

Valiokunnan mielestä jälkiarviointien tulisi ylipäättään olla kiinteä osa lainvalmisteluprosessia. Valiokunta on korostanut jälkiarviointien tärkeyttä mietinnössään säädösehdotusten vaikutusarvioinneista (TrVM 1/2022 vp). Jälkiarvioinnin huolellinen huomioiminen jo suunnitteluvaiheessa varmistaisi, että arvioinnin tuottama tieto hyödyttää lainsäädännön valmistelua ja toteuttamista, arviointi on laadultaan käyttötarkoitusta vastaavaa ja että oikeanlaista tietoa kerätään kustannustehokkaasti.

Tärkeä osa jälkiarviointien riittävän tietopohjan varmistamista on uudistusten toimeenpanon suunnittelu tavalla, joka mahdollistaa luotettavat tutkimusasetelmat uudistuksen vaikutusten arvioimiseksi. Uudistusten alueellinen tai muuten asteittainen toimeenpano tai varsinaista toimeenpanoa edeltävät kokeilut osaltaan edesauttaisivat luotettavan tiedon saamista arviointien pohjaksi. Myös tarvittavan seurantatiedon keräämiseen tulee valiokunnan mielestä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota jo lainsäädäntöhankkeen suunnitteluvaiheessa. Valiokunnan käsityksen mukaan on harvinaista, että lainsäädäntöhankkeen osana ryhdyttäisiin keräämään uutta re-

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2022 vp

kisteriaineistoa tai tilastotietoa, jonka avulla uudistuksen vaikutuksia olisi mahdollista seurata. Valiokunta pitää tarkastusviraston tavoin tärkeänä sitä, että myös toimeenpanijoiden asiantunte-
musta hyödynnetään uudistusten valmistelussa.

Valiokunta toistaa tässä säädösehdotusten vaikutusarviointeja käsittelevässä mietinnössään (TrVM 1/2022 vp) esittämänsä näkemyksen: "Vertailukelpoisten verrokkiryhmien laajamittai-
semman hyödyntämisen mahdollisuuksia tulee valiokunnan mielestä selvittää. Lainsäädännöllii-
set esteet yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee kartoittaa ja erityisesti huomioida uudistukset,
joihin satunnaistamiseen tai vaiheittaiseen käyttöönottoon perustuva lähestymistapa sopisi. Näin
päättöksenteon tietoperustaa olisi merkittäväällä tavalla mahdollista parantaa."

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 21/2022 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 12.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen