



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen

Tässä muistiossa tarkastellaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia. Aiheesta havaitaan seuraavaa:

- Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus työllisyyteen on noin 9 400 - 10 500 henkilötyövuotta laskentatavasta riippuen
- Vaikutus julkiseen talouteen syntyy pääasiassa aikuiskoulutustuen etuusmenojen laskun ja lisääntyneen työllisyyden seurauksena syntyvien verotulojen kasvun myötä
 - Julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan kokonaisuudessaan noin 260 miljoonalla eurolla

Aikuiskoulutustuki on Työllisyysrahaston maksama etuus. Aikuiskoulutustuen tarkoituksena on tukea työssä olevien palkansaajien ja yrittäjien omaehtoista koulutusta. Aikuiskoulutustuesta säädetään laissa aikuiskoulutusetuuksista (1276/2000). Tuen edellytyksenä on vähintään 8 vuoden työhistoria. Aikuiskoulutustukea maksetaan enintään 15 kuukauden ajalta. Tuki-aikaan on oikeus kerran työuran aikana yhdessä tai useassa osassa.

Aikuiskoulutustuki rahoitetaan pääosin työttömyysvakuutusmaksuilla. Vuonna 2022 Työllisyysrahasto maksoi aikuiskoulutusetuuksia yhteensä 30 124 henkilölle yhteensä 178 miljoonalla eurolla. Yrittäjien osalta aikuiskoulutustuki maksetaan valtion budjetista (3,5 miljoonaa euroa vuoden 2023 talousarvioesityksessä).

Koska aikuiskoulutustuki rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla, mahdollistaisi etuuden lakkauttaminen työttömyysvakuutusmaksun alentamisen, mikä puolestaan loisi tilaa korottaa valtion verotusta kokonaisveroastetta nostamatta. Valtiovarainministeriö on asettanut kolmikantaisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoja sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoimiseksi.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan lisäävän työllisyyttä

Aikuiskoulutuki aiheuttaa negatiivisen työllisyysvaikutuksen, kun henkilö vähentää työpanostaan opintojen ajaksi, mikä näkyy ansioiden ja työllisyyden laskuna. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen kasvattaa työn tarjontaa ja siten taloudessa tehtävän työn määrää.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutusta työllisyyteen voidaan arvioida työkuukausien kautta. Aikuiskoulutustukea maksettiin 30 124 henkilölle vuonna 2022. Tukikuukausia maksettiin keskimäärin 4,2 kuukautta tuensaajaa kohden kalenterivuoden aikana. Aikuiskoulutustuen aiheuttama vähenemä on näin arvioituna noin $4,2 \cdot 30\,000 / 12 = 10\,500$ henkilötyövuotta.

Toisekseen työllisyysvaikutusta voidaan arvioida palkkasumman kautta. Kokoaikaisten palkansaajien mediaaniansion kautta arvioituna aikuiskoulutustuen lakkauttamisen työllisyysvaikutus on noin 9 400 henkilötyövuotta.¹

Työllisyysvaikutus on näin ollen noin 9 400 – 10 500 henkilötyövuotta laskentatavasta riippuen.

Työllisyysvaikutusarvion taustalla on oletus, että aikuiskoulutustuki syrjäyttää täysimääräisesti työntekoa. Tämä on johdonmukainen oletus etuuden ehtojen perusteella, sillä aikuiskoulutustuen saamisen ehtona on, että henkilö vähentää työntekoaan. Jos henkilö työskentelee osa-aikaisesti, aikuiskoulutustukea voi saada puolikkaan tukikuukauden verran. Koska työllisyysvaikutus on laskettu kokonaisten tukikuukausien kautta, huomioi laskelma myös osa-aikaisesti työskentelyn.

Työnteon vähentyminen näkyy kaltaistamismenetelmään perustuvassa tutkimuksessa (Kauhanen 2021 ja Seuri 2023) etuudensaajien ansioiden pudotuksena verrattuna kaltaistettuun verrokkiryhmään. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriössä tehdyissä tarkasteluissa havaitaan, että aikuiskoulutustuki vähentää ansiotuloja lähes täysimääräisesti eli kuukausi aikuiskoulutustukea vähentää ansioita yhden kuukauden tulojen verran (HE 8/2024 vp, sivu 17).

Vaikutusarvion taustalla on myös oletus siitä, miten aikuiskoulutustuki vaikuttaa työllisyyteen ja ansioihin pitkällä aikavälillä. Kauhasen (2021) tutkimustulosten perusteella aikuiskoulutustuki ei vaikuta ansiotuloihin kuusi vuotta aikuiskoulutustuen saamisen jälkeen. Seurin (2023) vastaavassa kaltaistamiseen perustuvassa tarkastelussa havaitaan pieni positiivinen vaikutus ansiotuloihin kahdeksan vuotta tukijakson alkamisen jälkeen. Kaltaistamistarkastelun osalta on tärkeää huomioida, että kaltaistaminen tutkimusmenetelmänä perustuu aineistossa havaittuihin taustamuuttujiin, mistä syystä on mahdollista, että kaltaistamisen jälkeenkin etuudensaajat ja kaltaistamalla luotu verrokkiryhmä eroavat toisistaan havaitsemattomilta ominaisuuksiltaan. Näin ollen etuudensaajat ovat todennäköisesti positiivisesti valikoitunut ryhmä suhteessa verrokkeihinsa, jolloin kaltaistamistulos yliarvioi aikuiskoulutustuen vaikutusta ansiotuloihin. Lisäksi Seurin (2023) selvityksen perusteella aikuiskoulutustuen vaikutus uusien opintojen aloittamiseen todennäköisyyteen on vähäinen. Vaikutus opintojen aloittamiseen on olennainen pitkän aikavälin vaikutusten syntymekanismi. Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan arvioida, että aikuiskoulutustuen vaikutus työllisyyteen ja ansioihin ovat pitkällä aikavälillä todennäköisesti vähäisiä.

Vaikutus aikuiskoulutustuella opiskelevien henkilöiden tilalle palkattuihin sijaisiin

Aikuiskoulutustuen kohdalla työnantajalla ei ole velvollisuutta palkata sijaista, mistä syystä on todennäköistä, että sijaista ei kaikissa tilanteissa palkata opintovapaan ajaksi. Siltä osin kuin sijaisuuksia syntyy, sijaisuuden vaikuttavuuden kannalta olennainen kysymys on, miten sijaiset olisivat työllistyneet ilman opintovapaan aikaista sijaisuutta. Sijaisille ei ole olemassa kriteereitä esimerkiksi aiemman työttömyyden keston suhteen.

¹ Aikuiskoulutusetuutta saavien mediaanipalkka oli noin 2980 euroa vuonna 2021. Ansiotasoindeksillä korotettuna vuoteen 2023 tämä on $3622/3393 \cdot 2980 = 3181$ euroa kuukaudessa. Menetys ansiotuloissa on yhteensä noin $4,2 \cdot 30\,000 \cdot 3181$ eli noin 401 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasossa. Tilastokeskuksen palkkarakennetilaston mukaan kokoaikaisen työntekijän mediaaniansio oli 3411 euroa kuukaudessa vuonna 2022. Ansiotasoindeksillä korjattuna tämä vastaa noin $3622/3475 \cdot 3411$ eli noin 3555 euroa kuukaudessa eli noin 42 500 euroa vuodessa. Menetettyjen ansiotulojen ja keskimääräisen kokoaikaisen palkansaajan ansiotason kautta arvioituna työllisyysvaikutus on noin $401 \text{ milj. euroa} / 42\,500 = 9\,400$ henkilötyövuotta.

Näin ollen sijaisiksi valikoituu todennäköisesti jo työelämään kiinnittyneitä henkilöitä, mistä syystä työllisyysvaikutus on todennäköisesti vähäinen.

Yleisesti ottaen sijaisvaikutus voisi syntyä esimerkiksi sitä kautta, että se ehkäisisi pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvää stigmaa ja osaamisen heikkenemistä. Ei ole kuitenkaan syytä ajatella, että aikuiskoulutustukeen liittyvien sijaisten rekrytoiminen kohdistuu tällaiseen joukkoon työttömiä. Edellä mainittujen argumenttien perusteella sijaisvaikutuksen arvioidaan olevan vähäinen eli sijaiset olisivat työllistyneet hyvin myös ilman sijaisuutta.

Samalla on hyvä huomioida, että sijaisvaikutusta koskevaan arvioon liittyy epävarmuutta. Sijaisvaikutuksia on vaikeaa arvioida rekisteriaineistojen perusteella, koska sijaisuutta ei erikseen rekisteröidä, minkä myötä ei voida yksiselitteisesti tunnistaa keitä sijaisina toimii, ja missä määrin sijaisuuksia syntyy opintovapaiden seurauksena.

Vaikutus aikuiskoulutustuen etuusmenoihin ja veroihin

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus julkiseen talouteen syntyy pääasiassa etuusmenon vähentymisen ja verotulojen muutoksen kautta. Aikuiskoulutustuen etuusmenot olivat vuonna 2022 noin 178 miljoonaa euroa. Ansiotasoindeksin perusteella etuusmenon voidaan arvioida olevan vuoden 2023 tasolla noin 182 miljoonaa euroa.²

Arvioidaan, miten verotulot muuttuvat aikuiskoulutustuen lakkauttamisen seurauksena. Käytetään laskelmien lähtökohdaksi henkilöä, joka saa kalenterivuoden aikana aikuiskoulutustukea 4 kuukauden ajan ja ansiotuloa 8 kuukauden ajan. Neljän kuukauden aikuiskoulutustukijakso vähentää veroja ja veroluonteisia maksuja noin 2 550 euroa per etuudensaaja.³

Koska etuutta maksettiin yhteensä noin 30 000 henkilölle keskimäärin noin 4,2 kuukautta per etuudensaaja per kalenterivuosi, yhteensä verotulojen arvioidaan kasvavat noin $2550 \cdot 30000 \cdot 4,2/4$ eli noin 80 miljoonalla eurolla.

Vaikutus opintorahaan ja yleiseen asumistukeen

Seurin (2023) selvityksen perusteella aikuiskoulutustuen vaikutus uusien opintojen aloittamisen todennäköisyyteen on vähäinen. Tämän perusteella aikuiskoulutustuen lakkauttamisen jälkeen opintoja edistettäisiin töiden ohessa. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen myötä osalla kohdejoukosta syntyy oikeus opintorahaan, mikä kasvattaa opintorahamenoja. Samalla etuuden lakkauttaminen vähentää yleisen asumistuen menoja, sillä etuuden lakkauttamisesta seuraavan ansiotulojen kasvun myötä oikeus yleiseen asumistukeen vähenee. Etuuden lakkauttamisesta seuraavien opintorahan ja yleisen asumistuen nettomääräisen muutoksen arvioidaan todennäköisesti olevan vähäinen.

² Korvausaste mediaanipalkan kautta arvioituna: $1590/2998=0,53$. Ansiotasoindeksin perusteella aikuiskoulutusetuuksien määrä kasvaisi vuonna 2024: $(3622-3475)/3475 \cdot 0,53$ eli noin 2,2 prosenttia. $177,9 \cdot 1,022=181,8$ miljoonaa euroa.

³ Aikuiskoulutustukea saaneiden mediaanitulo oli 2980 euroa kuukaudessa vuonna 2021. Tässä tilanteessa henkilön maksamat verot ja veroluonteiset maksut etuusvuoden aikana ovat noin 5 900 euroa. Jos henkilö olisi ansiotyössä 12 kuukautta, olisi vastaava luku noin 8 300 euroa. Näin ollen 4 kuukauden aikuiskoulutustukijakso vähentää veroja ja veroluonteisia maksuja noin 2 400 euroa per etuudensaaja. Tämä on noin $2400 \cdot 3622/3393=2548$ eli noin 2 550 euroa vuoden 2023 tasossa.

Tilanteessa, jossa aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentäisi opintoihin hakeutumista, allokoituisi korkeakoulutuksen aloituspaikkoja nuoremmille ja vähemmän koulutetuille. Aikuiskoulutustuen saajista 53 prosentilla oli taustallaan korkea-asteen tutkinto. Yleisesti ottaen tämä parantaisi koulutusjärjestelmän vaikuttavuutta, sillä koulutuksen vaikuttavuus on suurempaa koulutustasoaan nostavilla henkilöillä (Kauhanen ja Virtanen 2021). Näin ollen on mahdollista, että julkisen talouden vaikutus on pitkällä aikavälillä tässä arvioitua myönteisempi, jos tuen lakkauttamisen myötä korkeakoulun aloituspaikkoja allokoituu vähemmän koulutetuille.

Kokonaisvaikutus julkiseen talouteen

Kokonaisvaikutus syntyy etuusmenon vähentymisestä ja verotulojen kasvusta. Verotulot kasvavat arviolta noin 80 miljoonaa euroa. Säästö etuusmenoista on noin 182 miljoonaa euroa. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on näin ollen arviolta noin 262 miljoonaa euroa.

Lähteet

Kauhanen, 2021, "The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes", *Education Economics*, 29(6), 651-669.

Kauhanen ja Virtanen, 2021, "Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education", *ETLA Working Papers* 91

Seuri, 2023, "Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys", *Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja* 2023:13