16.4.2024

Perustuslakivaliokunta

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 8/2024 vp. eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä 8/2024 vp. ehdotetaan aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista. Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä. Tässä lausunnossa esitellään uudistuksiin liittyviä työllisyysvaikutusten arvioita sekä opintojen ja vapaa-ajan rahoitukseen liittyviä taloustieteellisiä näkökulmia.

1. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen

1.1. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen työllisyysvaikutuksista

Aikuiskoulutustuen saamisen ehtona on, että työssäkäyvä etuudensaaja vähentää työntekoaan. Taloustieteellisestä näkökulmasta tästä seuraa, että talouden tasolla työn tarjonta vähenee, koska osa työpanoksensa muutoin työmarkkinoille tarjoavista henkilöistä käyttää aikansa työnteon sijaan opiskeluun. Työn tarjonnan laskusta seuraa työllisyyden heikentyminen. Tämä johtuu talouden toiminnasta kumpuavasta seikasta, jonka mukaan työpaikkojen määrä ei ole vakio. Tässä toiminnassa työn tarjonnan heikentyminen – siis se, että pienempi määrä ihmisiä haluaa tarjota työtään markkinoilla – johtaa työn kysynnän vähenemiseen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että työnantajilla on saatavilla vähemmän työvoimaa, eikä esimerkiksi toiminnan laajentaminen tästä syystä ole mahdollista.[1]

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen osalta yksi keskeisistä työllisyysvaikutusten ilmenemiskanavista on työn tarjonnan kasvu. Valtiovarainministeriön arvioiden mukaan aikuiskoulutustuen aiheuttama vähenemä henkilötyövuosissa on noin 9 400 -10 500 henkilötyövuotta laskentatavasta riippuen. Tämä työpanoksen vähenemä on havaittu selkeästi myös aikaisemmassa kaltaistamismenetelmään perustuvassa tutkimuksessa (Kauhanen 2021 sekä Seuri 2023). Opetus- ja kulttuuriministeriössä tehdyissä tarkasteluissa havaitaan, että aikuiskoulutustuki vähentää ansiotuloja lähes täysimääräisesti eli kuukausi aikuiskoulutustukea vähentää ansioita (eli työpanosta) käytännössä noin yhden kuukauden tulojen verran (HE 8/2024 vp., sivu 17).

Tämän lyhyen aikavälin työn tarjontaa heikentävän vaikutuksen lisäksi aikuiskoulutustuella voi periaatteessa olla myös muita työllisyysvaikutuksia. Tällaisia vaikutuksia voi syntyä, mikäli tuella tehdyt opinnot esimerkiksi vahvistavat työllisyyttä myöhemmin työuralla. Kauhasen (2021) tulosten perusteella aikuiskoulutustuki ei kuitenkaan vaikuta ansiotuloihin kuusi vuotta tuen saamisen jälkeen. Seuri (2023) toisti vastaavan

[1] Tästä syystä myöskään esimerkiksi työikäisen väestön määrän muutokset eivät taloudessa johda suoraan työllisyysasteen muutoksiin: jos työpaikkojen määrä taloudessa olisi vakio, johtaisi esimerkiksi työikäisen väestön määrän kasvu väistämättä työttömyyteen.

kaltaistamistarkastelun, ja havaitsee kahdeksan vuoden päästä vähäisen positiivisen vaikutuksen ansiotuloihin. Kaltaistamistutkimuksiin liittyvien rajoitusten johdosta on myös mahdollista, että tällaiset vaikutukset kumpuavat positiivisesta valikoitumisesta, jota tutkimusmenetelmällä ei ole pystytty kontrolloimaan. Näin todennäköisintä on, että aikuiskoulutustuen pidemmän aikavälin vaikutukset ovat vähäisiä.

1.2. Opintojen rahoituksesta tulevaisuudessa

Taloustieteellisestä näkökulmasta on perusteltua, että julkinen valta tukee opintoja. Tämä johtuu siitä, että opinnot saattavat vahvistaa inhimillistä pääomaa, mikä hyödyttää opiskelijan itsensä lisäksi myös muuta yhteiskuntaa. Mikäli opintoja ei tueta, suoritetaan opintoja yhteiskunnan kokonaishyötyjen kannalta liian vähän, sillä yksilö ei itse hyödy suoraan näistä positiivisista ulkoisvaikutuksista, joista laajempi yhteiskunta hyötyy. Tämä on tärkeä näkökulma, josta esimerkiksi julkisesti rahoitettua koulutusta voidaan perustella.

Mikäli opintoja ajatellaan investointina, on niistä kuitenkin hyötyä myös yksilölle itselleen. Tällöin yksilön itsensä tulisi kantaa myös vastuu osasta investoinnin kustannuksista. Mikäli yksilö ei kanna osaa kouluttautumisen kustannuksesta, rajallisen koulutusresurssin kohdentuminen voi vääristyä. Jos suuri määrä opiskelusta aiheutuvia kustannuksia siirretään yhteiskunnan katettavaksi, on mahdollista, että opiskelun investointikannustin heikkenee. Tällöin opintoja tehdään paitsi investointinäkökulmasta, myös muista näkökulmista, kuten opintojen mielekkyyden ja työelämästä saatavan tauon vuoksi. Vapaa-aika on yksilöille arvokasta. Tämä mekanismi voi osaltaan selittää sitä, miksi nykymuotoisen aikuiskoulutustuen vaikuttavuus on heikkoa.

Aikuiskoulutustuki on kohdentunut vakaasti työelämässä oleville, koska tuen saamisen yleiset ehdot käytännössä edellyttävät tätä. Lisäpanostukset koulutukseen voivat olla heikompia jo siitä syystä, että kohderyhmä on valmiiksi jo varsin hyvässä asemassa työelämässä. Jo ennestään vahvan aseman parantaminen ei ole helppoa. Näin aikuiskoulutustuki on todennäköisesti kohdistunut epätarkoituksenmukaisesti. Mahdollisten korvaavien ratkaisujen on perusteltua olla lainapainotteisia jo niukkojen yhteiskunnan voimavarojen tehokkaan kohdentamisen näkökulmasta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta julkinen talous subventoi aikuisten kouluttautumista edelleen eri tavoin. Opinnot ovat laajalti maksuttomia, opintotukijärjestelmä tukee tutkintoon johtavaa opiskelua. Korkeiden marginaaliveroasteiden vuoksi keskituloinen palkansaaja voi menettää noin 3 kuukauden nettoansiota vastaavan määrän käytettävissä olevia tuloja ollessaan 6 kuukautta poissa töistä. Työttömäksi joutuvien ihmisten on mahdollista suorittaa opintoja joko omaehtoisina opintona tai työvoimapoliittisena koulutuksena; terveydentilaltaan heikossa asemassa olevat henkilöt voivat olla oikeutettuja ammatilliseen kuntoutukseen.

1.3. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus julkiseen talouteen

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

euroa.[2] Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen kasvattaa verotuloja positiivisen työllisyysvaikutuksen kautta. Neljän kuukauden aikuiskoulutustukijakso vähentää maksettuja veroja ja veroluonteisia maksuja arviolta noin 2 550 euroa per etuudensaaja vuoden 2023 tasossa. Verotulojen arvioidaan kasvavan lakkauttamisen seurauksena noin 80 miljoonalla eurolla.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkisen koulutuksen resurssien allokaatioon. Tämä johtuu pääasiassa Seurin (2023) havainnosta, eli siitä että aikuiskoulutustuen vaikutus opintojen aloittamiseen ja suorittamiseen vaikuttaisi olevan vähäinen.

Kokonaisuutena aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vahvistaa julkista taloutta etuussäästön ja verotulojen kasvun verran eli yhteensä arviolta noin 262 miljoonalla eurolla.

2. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen

2.1. Vaikutus työllisyyteen

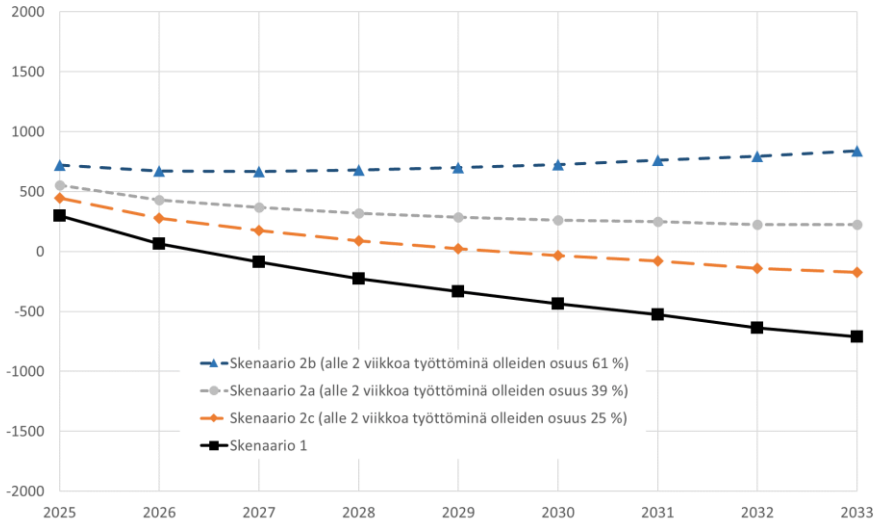
Vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutusarvio perustuu Junkan ym. (2009) kaltaistamismenetelmällä saatuihin tutkimustuloksiin. Vuorottelijoiden työllisyyden arvioidaan vahvistuvan ja sijaisten heikkenevän lakkauttamisen seurauksena.

Sijaisten työllisyysvaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, mistä syystä järjestelmän lakkauttamisen työllisyysvaikutusarvio annetaan haarukkana. Ensinnäkin sijaisia koskevat tutkimustulokset koskevat vain yli 2 viikkoa työttöminä olleita. Vuonna 2022 noin 39 prosenttia havaituista sijaisista oli ollut alle 2 viikkoa työttöminä. Toisekseen osa sijaisuuksista jää rekistereissä havaitsematta, mistä syystä kaikkien sijaisten työttömyyden kestoa ei havaita.

Junkan ym. (2009) estimaattien perusteella vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutus vuorottelijoiden työllisyyteen on noin +1 000 henkilötyövuotta vuonna 2025.

Tutkimuksen soveltamiseen liittyvien teknisten epävarmuuksien johdosta vuorotteluvapaakorvauksen lakkauttamisen työllisyysvaikutuksista on laadittu eri skenaarioita, jotka poikkeavat toisistaan teknisten oletusten osalta.

[2] Ansiotasoindeksi (Tilastokeskus): 2023: 3622, 2022: 3475. Korvausaste mediaanipalkan kautta arvioituna: 1590/2998=0,53. Ansiotasoindeksin perusteella aikuiskoulutusetuuksien määrä kasvaisi vuonna 2024: (3622-3475)/3475*0,53 eli noin 2,2 prosenttia. 177,9*1,022=181,8 miljoonaa euroa.



Kuvio 1: Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen työllisyysvaikutus 2025-2033 eri skenaarioissa

Kuviosta 1 havaitaan, että eri skenaarioissa työllisyyden arvioidaan lyhyellä aikavälillä kasvavan välillä +300 ja +700 henkilötyövuotta. Pidemmällä aikavälillä työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan välillä -700 ja +800 henkilötyövuotta. Yhteenvetona voidaan todeta, että lyhyellä aikavälillä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vahvistaa työllisyyttä, ja pidemmällä aikavälillä lakkauttamisen työllisyysvaikutus on maltillinen.

2.2. Vaikutus julkiseen talouteen

Arvio vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutuksesta julkiseen talouteen on johdettu työllisyysvaikutusarviosta.[3] Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vahvistaa julkista taloutta arviolta noin 15-25 miljoonalla eurolla vuonna 2025. Vuonna 2033 vaikutus julkiseen talouteen on välillä -8 miljoonaa euroa ja +21 miljoonaa euroa.

[3] Julkisen talouden vaikutusarviossa hyödynnetään yleistä arviota, jonka mukaan yksi lisätyöllinen vahvistaa julkista taloutta noin 26 000 eurolla. Tämä perustuu laskelmiin siitä, kuinka paljon julkinen talous keskimäärin vahvistuu, kun henkilö siirtyy työttömästä työllisesti. Luku koostuu alemmista etuusmenoista ja korkeammista maksetuista veroista ja veroluonteisista maksuista. Vuorottelijoiden kohdalla käytetään vuorotteluvuoden ajalta yleisestä arviosta poiketen erillistä arviota, jonka mukaan vuorottelun vaikutus julkiseen talouteen on arviolta noin 34 500 euroa yhtä vuorotteluvuotta kohden; tämä arvioi huomioi tarkemmin nimenomaan vuorottelukorvausta saavien julkisen talouden vaikutuksen.

Lähteet

Junka, Korkeamäki, Rokkanen, Uusitalo, 2009, ”Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset”, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009

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

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