



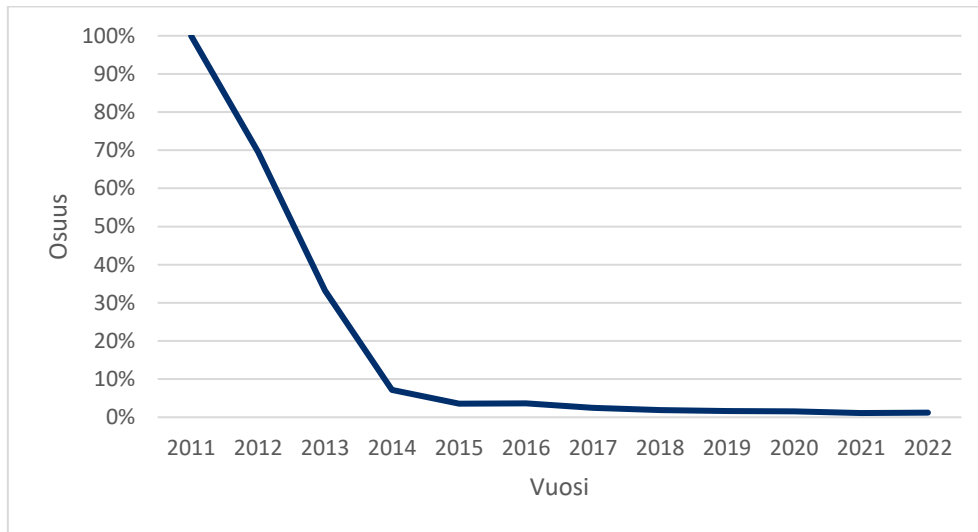
Aikuiskoulutustuen enimmäiskeston lyhentämisen vaikutukset etuusmenoon

Tässä muistiossa arvioidaan yksilötason rekisteriaineistoja hyödyntäen aikuiskoulutustuen enimmäiskeston vaikutuksia aikuiskoulutustuen etuusmenoon.

- Staattisesti arvioituna, eli ilman käyttäytymisvaikutuksia, 110 miljoonan euron säästö aikuiskoulutustukeen edellyttäisi tukikauden enimmäiskeston lyhentämistä 4 kuukauteen. Lyhentäminen 6 kuukauteen tuottaisi arviolta 85 miljoonan euron säästön. Luvut kuvaavat arvioitua säästöä suhteessa vuoden 2022 menotasoon.
- Enimmäiskeston lyhentäminen todennäköisesti vähentäisi tuen käyttöä, kun osa nykyisistä pitkään tukea käyttäneistä jättäisi hakematta aikuiskoulutustukea lyhyille ajanjaksoille. Tämän vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida, mutta se kasvattaisi jonkin verran säästövaikutusta.
- Mikäli uudistus säädettäisiin samankaltaisilla siirtymäsäännöksillä kuin edelliset enimmäiskeston lyhentämiset, uudistus todennäköisesti lisäisi aikuiskoulutustuen käyttöä ja etuusmenoa lyhyellä aikavälillä, kun tuensaajat hakeutuisivat tuen piiriin ennen enimmäiskeston lyhentämistä. Tämän vaikutuksen suuruutta ei ole tässä vaiheessa arvioitu.

Aikuiskoulutusetuuksista säädetyn lain (1276/2000) 14 § mukaan aikuiskoulutustukea maksetaan enintään 15 kuukauden ajalta. Tähän tukiaikaan on oikeus kerran työuran aikana yhdessä tai useassa osassa. Enimmäiskeston määrittely uudistettiin vuoden 2010 uudistuksessa niin, että se oli jatkossa kaikille sama 18 kuukautta; enimmäiskestoja pidennettiin 19 kuukauteen vuonna 2013 (501/2013) ja lyhennettiin 15 kuukauteen vuonna 2017 (1104/2016).

Aikuiskoulutustuen enimmäiskeston rajaamisen vaikutusten arviointi edellyttää sen arvioimista, kuinka monen henkilön kohdalla vaihtoehtoinen lyhyempi enimmäiskesto olisi sitova. Tätä ei voida kattavasti arvioida, koska enimmäiskesto on määritelty koko työuran aikaiselle käytölle, eikä näin pitkiä seurantajaksoja ole käytettävissä. Käytännössä kuitenkin suurin osa tuensaajista käyttää tuet 3-4 vuoden aikana. Jos katsotaan aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa vuonna 2011 saaneita, heistä 70 % sai tukea myös vuonna 2012, 33 % sai tukea v. 2013, ja 7 % sai tukea v. 2014. Tämän jälkeen osuudet ovat pienempiä, mutta edelleen esimerkiksi vuonna 2022 tukea sai noin prosentti v. 2011 ensisaajista (kuvio 1). Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että tukea olisi saatu koko tämä aika, vaan sitä, että tuen käyttöä on jaksotettu yli 10 vuoden ajalle.

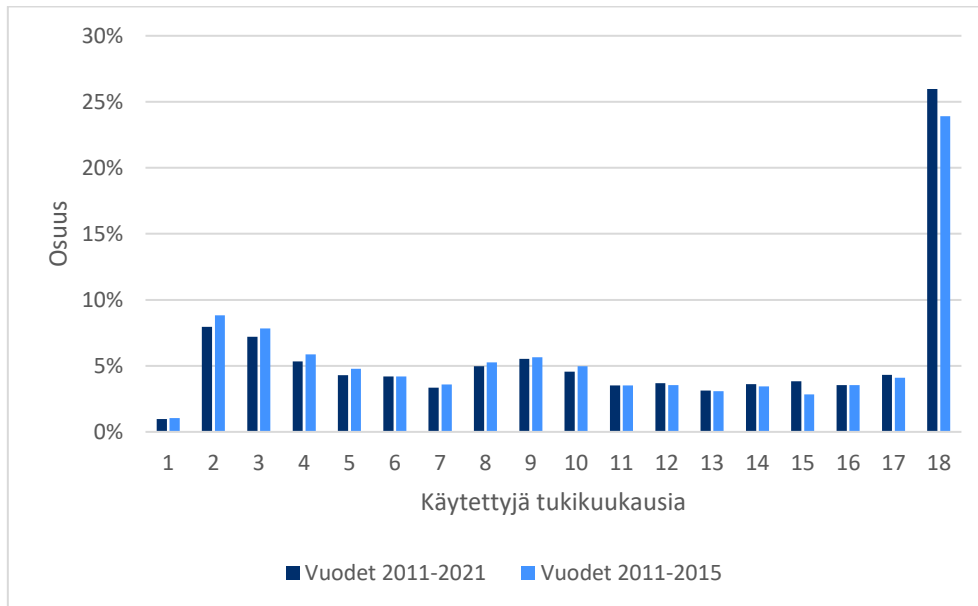


Kuvio 1. Aikuiskoulutustukea saaneet vuosittain, osuutena ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea vuonna 2011 saaneista. Ensimmäistä kertaa saaneiden joukko määritelty niin, että henkilö saanut aikuiskoulutustukea v. 2011, mutta ei saanut tukea vuosina 2005-2010. Käytettävissä olevassa aineistossa havaitaan aikuiskoulutustuen käyttö vuodesta 2005 eteenpäin.

Kuviossa 2 esitetään tämän ryhmän käyttämien tukikuukausien jakauma vuosina 2011-2021.¹ Kuviossa esitetään lisäksi tukikuukausien jakauma, jos tarkastellaan vain vuosia 2011-2015 (5 vuotta). Tämä vertailu tehdään siksi, että enimmäiskeston lyhentämisen varsinaisessa vaikutusarvioinnissa käytetään jäljempänä vuonna 2018 tukea ensimmäistä kertaa saaneita. Tämän ryhmän tukikäytön seurantajakso kattaa vuodet 2018-2022 (5 vuotta).

Käytettyjen tukikuukausien määrässä on selvä kasauma enimmäiskeston kohdalla: noin neljännes vuoden 2011 ensisaajista on käyttänyt tukea enimmäiskeston verran. Koska tuen käyttö 5 vuoden jälkeen on vähäistä (kuvio 1), lyhyempi ja pidempi tarkastelujakso antavat hyvin samanlaisen kuvan tukikuukausien jakaumasta.

¹ Kuvion 2 tarkastelu rajautuu vuoteen 2021, kun taas kuviossa 1 on käytetty tietoja myös vuoden 2022 osalta. Syy tähän eroon on se, että käytössä olevat Työllisyysrahaston aikuiskoulutustukitiedot ulottuvat vain vuoteen 2021 asti. Näissä aineistoissa on tieto maksetuista tuista ja tukipäivistä. Vuoden 2022 osalta tietolähde on tulorekisteri, eikä tämä sisällä tietoa maksupäivien määrästä. Myöhemmin varsinaisessa vaikutusarvioinnissa käytetään myös vuoden 2022 imputoituja maksupäiviä, mutta tätä imputointia ei ole tehty kuvion 2022 tarkasteluun. Tukikuukaudet on määritelty jakamalla tukipäivät 21,5:llä ja pyöristämällä lähimpään kokonaislukuun. Tukikauden enimmäiskesto on tarkastelujaksolla vaihdellut 18 kuukaudesta (2011-2013) 19 kuukauteen (2013-2017) ja 15 kuukauteen (2017->). Kuviossa ryhmä "18 kuukautta" sisältää myös 19 kuukautta tukea saaneet. Kuvioon ne harvat henkilöt, joiden kumulatiivinen tukikäyttö pyöristyy 0 kuukauteen, on asetettu ryhmään "1 kuukautta".



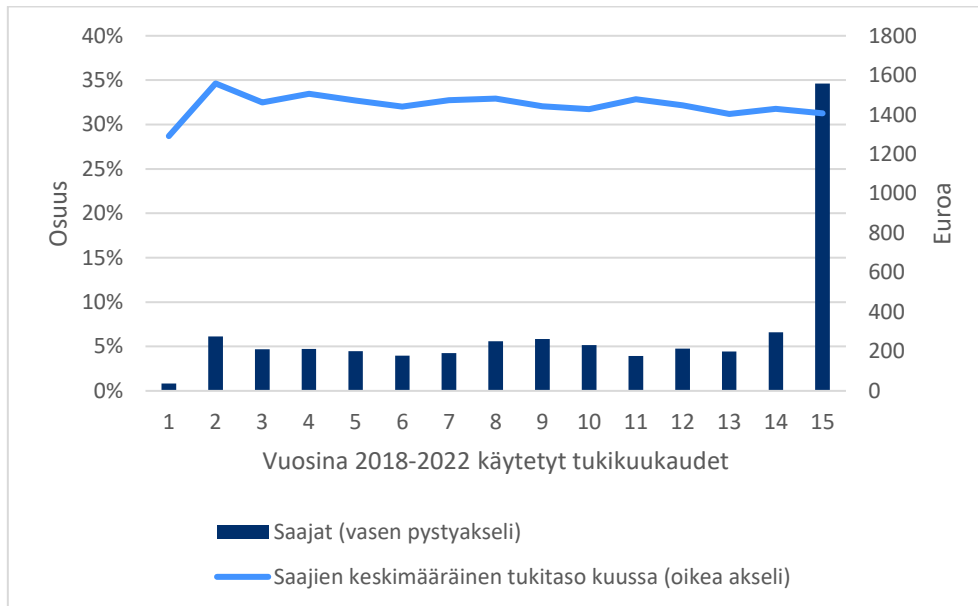
Kuvio 2. Aikuiskoulutustukea v. 2011 ensimmäistä kertaa saaneiden käyttämät tukikuukaudet eri tarkastelujaksolla.

Aikuiskoulutustuen enimmäiskesto lyhennettiin 1.8.2017 alkaneista tukikaudesta lähtien 19 kuukaudesta 15 kuukauteen. Tästä johtuen enimmäiskeston lyhentämistä 15 kuukaudesta alaspäin arvioidaan käyttämällä ensimmäisiä nykyjärjestelmän mukaisia ensisaajia, eli vuonna 2018 ensimmäistä kertaa tukea saaneita ja tämän ryhmän käyttämien tukikuukausien jakaumaa 2018-2022.² Aineiston perusteella ensisaajia oli 11 100 vuonna 2018 ja tämän ryhmän kumulatiivinen etuuskäyttö tarkastelujaksolla oli 165,5 milj. €.

Kuviossa 3 esitetään käytettyjen tukikuukausien jakauma, sekä saajien keskimääräinen tukitaso kuukausitasolla käytettyjen tukikuukausien mukaan. Kuviossa 3 esitettyjen tietojen perusteella voidaan arvioida enimmäiskeston lyhentämisen staattinen kustannusvaikutus.³

² Tässä tarkastelussa tulorekisteristä havaittavat tukikäyttö (maksettu tuki) käännetään tukipäiviksi käyttämällä kunkin henkilön viimeisimmän Työllisyysrahaston aineistosta havaitun etuuskäytön mukaista päiväkohtaista tukitasoa.

³ Jos merkitään N_i on tuensaajien määrä, joille on kertynyt i tukikuukautta, \bar{B}_i on heidän keskimääräinen tukitasonsa kuussa, ja D' on uusi aiempaa lyhyempi enimmäiskesto kuukausina, staattinen menoarvio uudella enimmäiskestolla voidaan laskea kaavalla $\sum_{i=1}^{15} N_i \times \bar{B}_i \times \min(i, D')$. Käyttämällä $D' = 15$ saadaan toteutunut etuusmeno, joka on tekstissä mainittu 165,5 milj. €. Aikuiskoulutustukimeno vuonna 2022 oli 177,9 milj. € (Työllisyysrahaston vuoden 2022 vuosikertomus, sivu 25). Ero näiden kahden luvun välillä selittyy ainakin osaltaan sillä, että keskimääräiset etuustasot \bar{B}_i on otettu suoraan aineistosta, eikä niitä ole korotettu vuoden 2022 tasoon. Tämän huomioimiseksi arvioitua säästöä skaalataan ylöspäin näiden kahden summan suhdeluvulla, jolloin esimerkiksi kuuteen kuukauteen lyhentämisen säästö lasketaan $[\sum_{i=1}^{15} N_i \times \bar{B}_i \times \min(i, 15) - \sum_{i=1}^{15} N_i \times \bar{B}_i \times \min(i, 6)] \times \frac{177,9}{165,5}$.



Kuvio 3. Aikuiskoulutustukea v. 2018 ensimmäistä kertaa saaneiden käyttämät tukikuukaudet vuosina 2018-2022, ja keskimääräinen tukitaso kuukautta kohti ko. ajanjaksolla. Kuvion data lopussa liitteenä.

Staattisesti arvioituna aikuiskoulutustuen lyhentäminen vähentäisi etuusmenoja

- noin 85 miljoonalla eurolla vuodessa, jos enimmäiskesto lyhennettäisiin 6 kuukauteen,
- noin 100 miljoonalla eurolla vuodessa, jos enimmäiskesto lyhennettäisiin 5 kuukauteen, ja
- noin 110 miljoonalla eurolla, jos enimmäiskesto lyhennettäisiin 4 kuukauteen.

Edellä esitetyt luvut on laskettu vuoden 2022 tasossa; kansaneläkeindeksin (perusosa) ja yleisen ansiotason (ansio-osa) kasvu nostavat säästövaikutusta arvioitaessa sitä esimerkiksi vuoden 2024 tasossa. Tämän vaikutuksen suuruutta ei ole tässä vaiheessa arvioitu.

Enimmäiskeston lyhentäminen todennäköisesti aiheuttaisi käyttäytymisvaikutuksia, jotka kasvattaisivat etuussäästöä, koska todennäköisesti on olemassa potentiaalisia tuensaajia, jotka hakeutuvat opintovapaalle ja aikuiskoulutustuelle vain, jos tukikauden enimmäiskesto on heidän tarpeisiinsa riittävän pitkä. Aikuiskoulutustuen enimmäiskeston vaikutusta tuen käyttöön on kuitenkin vaikea arvioida, koska uudistuksissa, joissa enimmäiskesto muuttui useammalla kuukaudella (2010 ja 2017) myös tukitaso muuttui samanaikaisesti ja samaan suuntaan.

Toisaalta enimmäiskeston lyhentäminen aiheuttaisi todennäköisesti hakijamäärän kasvun lyhyellä aikavälillä, mikäli uudistus toteutettaisiin samanlaisilla siirtymäsäännöksillä kuin esimerkiksi vuoden 2017 enimmäiskeston lyhennys (ks. lain 1104/2016 siirtymäsäännös). Tässä on kyse siitä, että

siirtymäsäännökset mahdollistavat tuen käytön entisellä enimmäiskestolla, mikäli tukijakso alkaa ennen uuden lain voimaantuloa, mikä kannustaa hakeutumaan tuen piiriin ennen lain voimaantuloa. Tällä on etuusmenoa väliaikaisesti lyhyellä aikavälillä kasvattava vaikutus, mutta tämän vaikutuksen suuruutta ei ole tässä vaiheessa arvioitu.

LIITE: Kuvion 3 tiedot taulukkomuodossa

Tukikuukausia	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Saajia, lkm	91	680	522	525	495	439	473	620	650	574	438	527	494	732	3842
Keskimääräinen tukitaso, €/kk	1291	1558	1461	1505	1472	1441	1473	1482	1442	1427	1478	1448	1403	1430	1408