



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Opintotuen tulorajojen korottaminen

Opintotuen tulorajojen korottaminen 50 prosentilla voisi, *mikäli* tulorajojen nosto ei hidastaisi opintojen etenemistä, vahvistaa julkista taloutta suorien verotulojen ja etuussäästöjen sekä välillisten verotulojen kautta noin 36,1 miljoonalla eurolla. Opintotukimenojen kasvu olisi noin 23,9 miljoonaa euroa, jolloin nettovaikutus julkiseen talouteen olisi noin 12,2 miljoonaa euroa vahvistava.

Täsmällistä tietoa siitä, miten opintotuen tulorajat vaikuttavat opintojen etenemiseen, ei ole. Muutokseen liittyvää riskiä siitä, että tulorajojen korotus hidastaisi opintojen etenemistä, ei ole tässä yhteydessä huomioitu. Tämän lisäksi on huomattava, että tulorajat koskevat myös mm. toisen asteen opintoja.

Tausta ja tutkimus

[Opintotukilaissa](#) säädetään opiskelijoiden omien tulojen vaikutuksesta opintorahaan. Pääsääntönä vuoden aikana nostettu opintotukikuukausien määrä määrittää ns. vapaan tulon rajan, eli sen [eräiden muiden veronalaisten](#) tulojen määrän, jonka opiskelija saa ansaita ilman tuen takaisinperintää. Vuonna 2021 [vapaan tulon määrä](#) jokaista tukikuukautta kohti on 696 euroa ja 2078 euroa jokaista tuetonta kuukautta kohden. Tulorajojen tarkastetaan joka toinen vuosi yleisen ansiotasoindeksin mukaisesti. Tulorajat koskevat kaikkia opintotuen saajia, opiskelivatpa nämä toisella tai kolmannella asteella.

Kotimaisessa tutkimuksessa tulorajojen korottamista on kannatettu. Kososen ja Matikan (2019) mukaan tulorajat heikentävät hyvinvointia, erityisesti siksi että opiskelijoiden on vaikea täsmäyttää työntekoaan tulorajojen mukaisesti, jonka seurauksena työn tarjonta kärsii. Kososen ja Järvisen (2019) raportissa muodostetaan myös arvioita siitä, miten tulorajojen muutokset vaikuttaisivat työntekoon. Raportissa korostetaan, että suositusta tulorajojen korottamisesta voisi muuttaa havainto, jonka mukaan suuremmat tulorajat hidastaisivat opinnoissa suoriutumista. Syytä on myös huomata, että tutkimus käsitteli aikaa ennen opiskelijoiden siirtymistä yleiseen asumistukeen. Nykyisellään tulorajojen merkitys on opiskelijoiden ollessa pääasiassa yleisen asumistuen piirissä pienempi.

Selkeitä tutkimustuloksia siitä, miten opintotuen tulorajat vaikuttavat opintojen etenemiseen, ei ole. Karhusen ym. (2016) rakenteellisessa mallissa työnteko hidastaa opintojen etenemisestä vastaavassa suhteessa. Mallia voi tosin kritisoida siitä, että se ei sisällä selkeänä malliominaisuutena vapaa-aikaa, ja onkin mahdollista argumentoida, että työntekoa kasvattaminen vähentäisi pikemminkin vapaa-aikaa kuin opiskeluun käytettyä aikaa. Paasiniemen (2015) tutkimuksessa taas on dokumentoitu, että opintopisteiden ja tötulojen välillä vallitsisi heikko negatiivinen korrelaatio, eli korkeammat tulot olisivat yhteydessä pienempään opintopistemäärään. Tutkimus ei kuitenkaan ole syy-seurausyhteyttä paljastava. Näin selkeää kuvaa siitä, miten opintotuen tulorajat vaikuttavat opintojen etenemiseen, ei ole.

Yleisesti ottaen tutkimuksen keskeisenä haasteena on sen keskittyminen korkeakouluopiskelijoihin. Tulorajoilla kuitenkin on vaikutusta myös toisen asteen opiskelijoihin, ja erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, ettei toisen asteen opintotuen määrää ole kolmannen asteen tukikuukausia vastaavalla tavalla rajoitettava. Kun vuonna [2018 noin puolet kaikista opiskelijoista](#) kävi töissä, teki esimerkiksi ammatillista peruskoulutusta suorittavista 127 000 opiskelijasta 50 000 eli noin 39 prosenttia töitä.

LIITE 1: Opintotuen tulorajojen korottaminen 50 prosentilla

Kososen ja Järvisen (2019) raportissa esitetään tuloksia, joita hyödyntämällä voidaan muodostaa arvioita siitä, miten opintotuen tulorajojen vaikuttaminen voisi vaikuttaa opiskelijoiden työntekoon. Raportin taulukon 7 tietojen mukaan esimerkiksi tulorajojen nosto 18 000 euroon, joka vastaa likimain tulorajojen korottamista 50 prosentilla, kasvattaisi opiskelijoiden keskimääräisiä tuloja 595,4 eurolla eli noin 9,8 prosentilla. Raportti koskee korkeakouluopiskelijoita, joten erityisesti tulosten soveltaminen toisen asteen opiskelijoihin on epävarmaa. Toinen haaste on, että keskeiset tulokset on simuloitu 9 kuukautta tukea saaneille, aikana jolloin opiskelijat olivat vielä opintotuen asumislisän piirissä. Viimeinen, laskelman kannalta ehkä haastavin pulma, liittyy tutkimuksen aikaan opintotuen lisäksi maksettuun asumislisään, joka kasvatti kynnyksiä huomattavasti.

Työllisyysvaikutuksen oletetaan syntyvän sinä vuonna, kun tulorajojen korotus on voimassa. Mikäli uudistus siis toteutettaisiin yhden vuoden määräaikaisena korotuksena, työllisyysvaikutus kohdistuisi vain tuohon vuoteen.

Optimistinen skenaario: tulorajojen kasvattaminen ei vaikuta opintojen etenemiseen

Kelaston tietojen mukaan [vuonna 2020](#) opintotukea maksettiin noin 319 500 saajalle. Näistä noin 92 000 opiskeli yliopistoissa, 93 000 ammattikorkeakouluissa, ja loput muissa oppilaitoksissa. SISU-mikrosimulointimallin tiedoilla voidaan vastaavasti arvioida, että opintorahaa tai opintotukea sai vuonna 2018 noin 291 000 henkeä; näistä korkeakouluopiskelijoiden keskimääräinen oma tulo oli noin 12 000 euroa vuodessa ja ammattikouluopiskelijoiden keskiarvo noin 6 900 euroa vuodessa, työssäolokuukausia oli vastaavasti 6,4 ja 4 kuukautta. Omia tuloja, jotka sisältävät mm. apurahoja, kiinnostavampi tieto tässä yhteydessä on kuitenkin palkkatulot. Keskiasteen opintotukea saaneilla nämä olivat vuonna 2018 keskimäärin noin 4 800 euroa ja korkea-asteen opiskelijoilla noin 9 400 euroa. Lopulta tutkimuksen 9,8 prosenttia skaalataan opintotuen osuudella, ja saadaan 5,4 prosenttia¹.

$$(92\,000 + 93\,000) * 0,054 * 6,4 \text{ työkuukautta} = 64\,250/12 = 5\,350.$$

$$(319\,500 - 92\,000 - 93\,000) * 0,054 * 4,0 \text{ työkuukautta} = 29\,200/12 = 2\,450.$$

Vastaavasti palkkasumma kasvaisi:

$$185\,000 * 0,054 * 9\,400 = 94\,400\,000 \text{ euroa.}$$

$$134\,500 * 0,054 * 4\,800 = 35\,000\,000 \text{ euroa.}$$

Tässä kohtaa kaikki tulokset ovat vielä 9 kuukauden opintojen tasossa. 9 kuukautta tai enemmän vuodessa opiskelleita on noin 42 prosenttia tuensaajista SISU-mikrosimulointimallin laskelmissa. Oletetaan, että tulorajat ovat muiden opiskelijoiden osalta vähemmän sitovia, ja vaikuttavat vain puolella painosta². Näin lopulliset tulokset ovat:

¹ Opintotuen enimmäismäärä oli vuonna 2017 250,28 euroa ja asumislisän 201,60 euroa. Näin ollen opintotuen osuus koko tukipotista oli noin 55 prosenttia. Koska vuoden 2017 jälkeen opiskelijat ovat pääsääntöisesti yleisen asumistuen piirissä, tukikuukauden menettämisen tulonmenetys on pienempi. Korjaus on karkea, mutta täsmällisemmän arvion tekeminen vaatisi olennaisesti tutkimuksen toistamista.

² Kosonen & Järvinen (2019, s. 29) toteavat, että on mahdollista, että tukia vähemmän nostaneet reagoivat tulorajojen muutoksiin vähemmän herkästi kuin 9 kuukautta tukia nostaneet. Tukikuukausien jakaumassa on 4 ja 5 kuukauden kohdalla piikkejä, ja osan vuotta opiskelevia koskevat tulojenkin osalta tietyt poikkeavat säännökset. Tässä ei ole kuitenkaan pyritty arvioimaan näitä tarkemmin siksi, että tuloja ei voida käytettävissä olevan aineiston perusteella jaksottaa opiskeluaikaan ja sen ulkopuolelle.

$$(94,4 + 35,0) * (1*0,42 + 0,5*0,58) = 129,4 * 0,71 = 92 \text{ miljoonaa euroa.}$$

$$(5\,350 + 2\,450) * 0,71 = 5\,500 \text{ työvuotta.}$$

Työssäolokuukausien määrä ei sinänsä tässä yhteydessä kuvaisi työllisyyden vahvistumista erityisen täsmällisesti, sillä työkuukaudet ovat laajalti osittaisia, n. 1 400 euron ansiota vastaavia. [Vuoden 2019 keskiansioon](#) suhteutettuna tämä olisi noin 46 %, joka skaalattuna täysipäiväisiksi tarkoittaisi noin 2 500 työllistä. Työssäolo kasvaisi todennäköisesti muutoinkin intensiivisellä marginaalilla, eli pikemminkin työtunteina kuin työkuukausina.

Matalilla tulotasolla [marginaaliveroaste on noin 8,6 %](#); käytännössä valtaosa tästä on työntekijän eläkevakuutusmaksuja³. SISU-mikrosimulointimallin yleisen asumistuen tietojen mukaan n. 70 prosenttia tuensajista sai yleistä asumistukea. Näistä vuosipalkkatulot olivat yli 10 000 euroa noin 29 prosentilla. Tällä tulotasolla henkilöt olisivat todennäköisesti lähellä asumistuen sovittelua⁴, näitä tapauksia olisi siis n. $70 * 29 \% = 20,3 \%$ tuensajista. Yleinen asumistuki on 80 % hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Tulot nostavat perusomavastuuta kertoimella 0,42. Tulojen kasvu vähentää yleistä asumistukea siis kertoimella $0,8*0,42=0,336$. Tällöin säästöt yleisessä asumistuessa olisivat noin $20 \% * 91,9 * 33,6 \% = n. 6,3$ miljoonaa euroa. Tämä arvio on todennäköisesti jossain määrin optimistinen.

Suorat etuus- ja verohyödyt olisivat siis noin 6,3 miljoonaa euroa, jolloin opiskelijoiden käytettävissä oleva tulo kasvaisi n. 85,6 miljoonalla eurolla. Epäsuoria verohyötyjä syntyisi pääasiassa kulutusverotuksen ja yhteisöverojen kautta. Aiemmissa laskelmissa on arvioitu kulutuksen implisiittisen veroasteen olevan noin 27,8 % ja yhteisöveron n. 6,6 %⁵. Nämä välilliset hyödyt olisivat siis $85,6 * 27,8 \% = 23,8$ miljoonaa euroa ja $6,6 \% * 91,9 = 6,1$ miljoonaa euroa.

Yhteensä hyötyjä julkiselle taloudelle koituisi siis n. 6,3 miljoonaa euroa suorien vero- ja etuussäästöjen kautta ja noin 29,9 miljoonaa euroa välillisten hyötyjen kautta eli yhteensä 36,1 miljoonaa euroa. Tämä optimistinen skenaario kuvaa tilannetta, jossa tulojen korotus ei vaikuttaisi muutoin mm. opintojen etenemisnopeuteen.

Reformista syntyy kustannuksia siltä osin, kun opiskelijat voisivat nostaa tulojensa perusteella enemmän tukikuukausia, kuin he nykyisten tulojen puitteissa voisivat nostaa. Toisaalta reformi vähentää takaisinperintöjen määrää. Näiden arvioidaan kasvattavan etuusmenoja yhteensä n. 23,9 miljoonaa euroa. Tämän arviointimenetelmää on selostettu erillisessä muistiossa.

³ Eläkevakuutusmaksut toki näkyvät julkisessa taloudessa tuloina, mutta niistä seuraa vastaava eläkevastuu, joka näkyy myöhemmin menona. Siksi niitä ei tässä yhteydessä lueta hyötyihin.

⁴ Opintotuen ja pienten palkkatulojen näkökulmasta yleisen asumistuen sovittelu alkaa varsin korkealla tulotasolla, käytännössä työmarkkinatuen tason + 300 euron jälkeen. Lisäksi asumistukeen liittyy ns. huomattavan muutoksen säännöksiä, jotka todennäköisesti vaimentaisivat vaikutusta.

⁵ Kansantalouden tasolla palkkojen ja nettotoimintaylijäämän suhde oli [vuonna 2018](#) n. 48 %. Palveluissa tämä osuus on hieman matalampi, noin 33 %.

Lähteet

Karhunen, H., Määttä, N., & Uusitalo, R. (2016): Opintotukijärjestelmän uudistaminen. Rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia. ETLA raportit 59. [\[linkki\]](#)

Kosonen, T., & Järvinen, S. (2019): Opintotuen tulorajat. Palkansaajien tutkimuslaitos, raportteja 37. [\[linkki\]](#)

Kosonen, T., & Matikka, T. (2019): Discrete earnings responses to tax incentives: empirical evidence and implications. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 326. [\[linkki\]](#)

Paasiniemi, M. (2015): Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti. VATT muistiot 49. [\[linkki\]](#)