



OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys

Allan Seuri

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13

Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys

Allan Seuri

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

CC BY-NC 4.0

ISBN pdf: 978-952-263-947-9

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13		Teema	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Tekijä/t Kieli	Allan Seuri suomi	Sivumäärä	61
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä esitetään tilastollisia tarkasteluita ammattitutkintostipendin, koulutusvähennyksen ja koulutuskorvauksen, ja aikuiskoulutustuen käytöstä ja vaikutuksista.</p> <p>Ammattitutkintostipendin osalta arvioidaan, että noin viidennes tukeen oikeutetuista ei hae etuutta. Alikäyttö on yleisempää erityisesti nuorten keskuudessa. Stipendin vaikuttavuuden arviointi on tilastollisesti haastavaa johtuen stipendin pienuudesta ja kohdejoukon laajuudesta.</p> <p>Koulutusvähennyksen ja koulutuskorvauksen osalta aikasarjoihin perustuva tarkastelu antaa viitteitä siitä, että tuet kohdistuvat pitkälti koulutukseen, joka olisi järjestetty myös ilman tukea.</p> <p>Aikuiskoulutustuen osalta selvityksessä tarkastellaan tukea osana työmarkkinoita ja koulutusjärjestelmää. Selvityksessä hyödynnetään vuoden 2010 uudistusta sen arvioimiseksi, kuinka paljon aikuiskoulutustuen käyttö lisää uusien opintojen aloittamista. Tulosten perusteella aikuiskoulutustuki voi merkittävässä kohdistua sellaisiin opintoihin, jotka olisi aloitettu ilman tukeakin.</p>		
Asiasanat	koulutus, aikuiskoulutus, sosiaaliturva, selvitys		
ISBN PDF	978-952-263-947-9	ISSN PDF	1799-0351
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-947-9		

Utredning av stöd och förmåner för kontinuerligt lärande

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:13		Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet		
Författare	Allan Seuri	Sidantal	61
Språk	finska		
Referat	<p>Utredningen innehåller statistiska analyser av hur yrkesexamensstipendier, utbildningsavdrag, utbildningsersättning och vuxenutbildningsstöd används och vilka effekter de har.</p> <p>I fråga om yrkesexamensstipendium bedöms det att cirka en femtedel av de som är berättigade till stödet inte ansöker om förmånen. Underutnyttjande av förmånen är vanligare särskilt bland unga. Eftersom stipendiet är så litet och målgruppen är så stor, är det svårt att göra en statistisk utvärdering av vilka effekter stipendiet har.</p> <p>En granskning baserad på tidsserier för utbildningsavdrag och utbildningsersättning antyder att stöden i stor utsträckning riktas till utbildning som skulle ha ordnats även utan stöd.</p> <p>I fråga om vuxenutbildningsstöd granskar utredningen stödet som en del av arbetsmarknaden och utbildningssystemet. I utredningen utnyttjas reformen 2010 för att bedöma i vilken omfattning användningen av vuxenutbildningsstöd leder till att nya studier inleds. Baserat på resultaten kan vuxenutbildningsstödet i betydande grad riktas till sådana studier som skulle ha inletts även utan stöd.</p>		
Nyckelord	utbildning, vuxenutbildning, social trygghet, utredning		
ISBN PDF	978-952-263-947-9	ISSN PDF	1799-0351
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-947-9		

Report on allowances and benefits for continuous learning

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2023:13	Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture	
Author(s)	Allan Seuri	
Language	Pages	61

Abstract

The report presents statistical analyses of the use and impacts of the scholarship for qualified employees, training deduction and training compensation, and adult education allowance.

With respect to the scholarship for qualified employees, it is estimated that about one fifth of those who would be eligible do not apply for this benefit. Underutilisation of this benefit is more common especially among young people. Statistical assessment of the impact of the scholarship is challenging due to the small amount of the scholarship and the large size of the target group.

With respect to the training deduction and training compensation, the time series analysis suggests that the benefits are largely targeted to education and training that would have been organised even without the financial support.

With respect to the adult education allowance, the report analyses the allowance as part of the labour market and the education system. The reform of 2010 was used in the analysis to assess how much the use of the adult education allowance increases the number of people who take up new studies. Based on the results, the use of the adult education allowance may to a significant extent compensate for studies that would have been started even without the allowance.

Keywords education, adult education, social security, report

ISBN PDF 978-952-263-947-9 **ISSN PDF** 1799-0351

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-947-9>

Sisältö

Esipuhe	7
Yhteenveto	8
1 Ammattitutkintostipendi	11
1.1 Ammattitutkintostipendin alikäyttö.....	12
1.2 Ammattitutkintostipendin uudistukset.....	17
1.2.1 Siirtyminen ansioperusteiseen työssäolon määrittelyyn vuodesta 2007 eteenpäin.....	17
1.2.2 Alaikärajan poistuminen vuonna 2005.....	21
2 Koulutusvähennys ja koulutuskorvaus	25
3 Aikuiskoulutustuki	29
3.1 Aikuiskoulutustuki ja koulutusjärjestelmä.....	30
3.1.1 Koulutusjärjestelmän tarjontarajoitteet ja syrjäytysvaikutukset.....	30
3.1.2 Aikuiskoulutustuki ja tutkintosiirtymät.....	32
3.1.3 Aikuiskoulutustuki korkeakoulusektorilla: ikä, taustatutkinto ja läpäisyaste.....	35
3.2 Aikuiskoulutustuki ja työmarkkinat.....	37
3.3 Aikuiskoulutustuen uudistukset.....	40
3.3.1 Aikuiskoulutustuen uudistus 2010.....	41
3.4 Yhteenveto.....	49
Lähteet	52
LIITTEET	53
LIITE 1: Ammattitutkintostipendin ja aikuiskoulutustuen työhistorian replikointi mikroaineistoilla	53
LIITE 2: Kauhasen (2021) kaltaistamistarkastelun replikointi	58
LIITE 3: Alennettu työhistoriavaatimus vailla perusasteen tutkintoa oleville	60

ESIPUHE

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettama kolmikantainen työryhmä (VN/6536/2022) jätti 9.5.2022 esityksensä jatkotoimenpiteiksi jatkuvan oppimisen lisäämiseksi työelämässä. Yhtenä jatkotoimenpiteenä työryhmä esitti työryhmän tarkastelemista etuuksista ja tuista tehtäviä ulkopuolisia arviointeja. Virkavalmistelussa päädyttiin ratkaisuun, jossa arviointi tehdään opetus- ja kulttuuriministeriössä. Tämä raportti esittää tämän arvioinnin tulokset.

Arviointi kattaa kolme kokonaisuutta: ammattitutkintostipendi, koulutusvähennys ja koulutuskorvaus, sekä aikuiskoulutustuki. Arviointi perustuu rekisteriaineistojen tilastolliseen tarkasteluun. Tavoitteena on analysoida etuuksien ja tukien vaikuttavuutta ja vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä, huomioiden olemassa oleva tietopohja. Selvityksessä ei tehdä politiikkasuosituksia, vaan selvityksellä on pyritty tuomaan jatkuvan oppimisen etuuksia ja tukia koskevaan päätöksentekoon uutta tietoa.

Kiitän kommentteista virkahenkilöitä opetus- ja kulttuuriministeriössä ja muissa ministeriöissä, sekä tutkijanäkökulmasta tukea tarjonneille Antti Kauhaselle, Elina Kilpi-Jakoselle ja Tuomas Pekkariselle. Puutteet ja virheet ovat allekirjoittaneen.

Allan Seuri, neuvotteleva virkamies
Maaliskuu 2023

YHTEENVETO

Tässä selvityksessä tarkasteltiin ammattitutkintostipendiä, koulutusvähennystä ja -korvausta, sekä aikuiskoulutustukea. Näillä etuuksilla ja tuilla pyritään tukemaan jatkuvaa oppimista, kuten opintojen ja tutkintojen suorittamista ja työnantajan tarjoamaa täydennyskoulutusta. Jatkovaa oppimista tuetaan yhteiskunnassa myös muilla kysyntä- ja tarjonnapuolen toimenpiteillä.

Ammattitutkintostipendin osalta selvityksessä tuotettiin uutta tietoa stipendin käyttöasteesta ja siitä, mitkä tekijät ovat yhteydessä etuuden alikäyttöön. Rekisteriaineistojen perusteella selvityksessä arvioidaan, että stipendin käyttöaste on noin 80 %, tai vastaavasti että noin viidennes stipendiin oikeutetuista ei hae sitä. Se, millaisena ongelmana alikäyttöä pidetään ja miten sitä voisi mahdollisesti korjata, riippuu siitä, miksi kaikki stipendiin oikeutetut eivät sitä hae. Onko kyse siitä, että henkilö ei tiedä etuuden olemassaolosta, vai siitä, että henkilö arvioi väärin työhistoriaehtonsa täyttymisen, vai siitä, että henkilö tietää olevansa oikeutettu etuuteen, mutta ei silti hae sitä? Tilastollinen tarkastelu viittaa siihen, että osa potentiaalisista tuensaajista ei ymmärrä vuosiansioihin perustuvaa työhistorian kertymistä, ja ansioperusteiseen työhistoriatarkasteluun siirtyminen vuodesta 2007 on lisännyt alikäyttöä. Alikäyttö oli kuitenkin yleistä jo ennen tätä uudistusta, joten tämä tekijä selittää alikäyttöä vain pieneltä osin.

Ammattitutkintostipendillä pyritään kannustamaan tutkintojen suorittamiseen. Selvityksessä tarkasteltiin stipendin vaikuttavuutta hyödyntäen vuoden 2005 uudistusta, jossa 30 vuoden alaikäraja poistettiin. Tarkastelussa verrataan ryhmiä, joihin alaikärajan poistuminen vaikutti (alle 30-vuotiaat, joilla on vähintään viisi vuotta työhistoriaa) ryhmiin, joihin alaikärajan poistuminen ei vaikuttanut (vähintään 30-vuotiaat, joilla on vähintään viisi vuotta työhistoriaa tai alle 30-vuotiaat, joilla on alle viisi vuotta työhistoriaa). Tarkemmin rajatuissa vertailuissa tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen ei löydetä. Toisaalta tilastollisella tarkastelulla ei voida myöskään hylätä sellaisia efektikokoja, joiden puitteissa stipendiä voitaisiin mahdollisesti pitää kustannustehokkaana tapana kannustaa tutkintojen suorittamiseen. Yleisesti ottaen ammattitutkintostipendi on haaste vaikuttavuutta koskevan tietopohjan kannalta, koska sen kohderyhmä on hyvin laaja ja sen kannustinvaikutukset stipendin suuruudesta johtuen ovat todennäköisesti hyvin pieniä.

Koulutusvähennyksen ja koulutuskorvauksen käyttöönotto vuonna 2014 ei luonut sellaisia kohde- ja verrokkiryhmiä, joita vertaamalla tukien vaikutuksia voitaisiin luotettavasti arvioida. Tukiin ei myöskään ole tehty sellaisia uudistuksia, jotka tällaisen tarkastelun mahdollistaisivat. Kyselyihin perustuvien aikasarjojen perusteella vuoden 2014 ympärillä ei kuitenkaan tapahtunut mitään sellaisia muutoksia työnantajan järjestämään koulutukseen osallistumisessa, jotka kertoisivat tukien lisännen merkittävästi koulutukseen osallistumista. Aikasarjatarkastelujen perusteella nämä tuet näyttävät siis kohdistuvan pitkälti koulutukseen, joka olisi toteutettu muutenkin.

Aikuiskoulutustuen osalta selvityksessä tarkasteltiin tukea osana koulutusjärjestelmää ja työmarkkinoita laajemmin. Näkökulmana työmarkkinoiden osalta ovat työllisyysvaikutukset palkkojen tai työmarkkina-aseman kautta tarkasteltuna, mutta kokonaistarkastelu yleistyy ainakin osittain myös muihin näkökulmiin, kuten hyvinvointiin tai työssä jaksamiseen.

Koulutusjärjestelmän osalta aikuiskoulutustuki on koulutuksen kysyntätuki, joka kannustaa hakeutumaan opintoihin. Tällaisen kysyntätuen järjestelmätason vaikutukset riippuvat siitä, miten koulutuksen tarjonta reagoi kysynnän muutoksiin. Mikäli koulutuksen tarjonta on rahoitus- tai suoritepäätoisin kiinnitetty tietyille tasolle, etuusmuutosten aikaansaamat muutokset opintoihin hakeutumisessa vaikuttavat lähinnä siihen, ketkä kouluttautuvat. Vaikka aikuiskoulutustuki lisäisikin opintoihin osallistumista siihen oikeutettujen keskuudessa, se ei välttämättä lisää koulutukseen osallistuvien määrää yhteiskunnan tasolla.

Työmarkkinoiden näkökulmasta aikuiskoulutustuen rahoittaminen kasvattaa työn verokiilaa, ja sillä on tätä kautta työllisyyttä heikentävä vaikutus. Mikäli aikuiskoulutustuki lisää koulutukseen osallistumista, se heikentää työllisyyttä myös sitä kautta, että tuensaajat vähentävät työpanostaan keskittyäkseen opintoihinsa. Nämä lisäopinnot todennäköisesti kasvattavat henkilön tuottavuutta pidemmällä aikavälillä. Järjestelmätason vaikutusten osalta on kuitenkin huomioitava myös joko koulutuksen järjestämisen kustannukset (jos koulutuksen tarjonta ja määrärahat joustavat) tai koulutusjärjestelmän kautta syntyvät syrjäytysvaikutukset (jos koulutuksen tarjonta ei joustaa).

Aikuiskoulutustuen osalta selvityksessä replikoitiin Kauhasen (2021) kaltaistamismenetelmään perustuva tarkastelu tuen vaikuttavuudesta. Tarkastelussa havaittiin, että tuensaanti aiheuttaa keskimäärin noin vuoden palkkatuloja vastaavan negatiivisen vaikutuksen palkkatulojen kertymään lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Kahdeksan vuotta sen jälkeen, kun henkilö on saanut ensimmäistä kertaa tukea, palkkatulot ylittävät verrokkiryhmän palkkatulot.

Selvityksessä tarkasteltiin lisäksi vuoden 2010 uudistusta, joka muutti tuen enimmäiskestoja eri tavalla riippuen kertyneestä työhistoriasta. Vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta ryhmät, joissa enimmäiskesto nousi uudistuksessa voimakkaasti, muodostavat tarkastelun kohderyhmän, ja ryhmät, joissa enimmäiskesto laski hieman, muodostavat tarkastelun verrokkiryhmän. Odotetusti aikuiskoulutustuen käyttö yleistyi voimakkaasti kohderyhmässä verrattuna verrokkiryhmään. Tämä tuen käytön yleistymisen ei kuitenkaan heijastunut vastaavalla tavalla uusien opintojen aloittamiseen. Tarkastelu viittaa siihen, että aikuiskoulutustuella tuetaan pitkälti opintoja, jotka henkilö olisi aloittanut muutenkin. Merkittäviä vaikutuksia ei havaita myöskään kohde- ja verrokkiryhmien opintopistekertymiin.

Kolmikantainen työryhmä esitti etuuksien ja tukien arvioinnin lisäksi tietyn aikuiskoulutustukea koskevan politiikkauudistuksen selvittämistä. Tämän uudistuksen selvittämistä ei ole sisällytetty tähän raporttiin, mutta liitteessä 3 esitetään tilastollinen tarkastelu tällaisen selvityksen tueksi.

1 Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendistä säädetään laissa aikuiskoulutusetuuksista, 15 § – 15 c §. Stipendi on kertakorvauksena maksettava etuus. Stipendiin on oikeus henkilöllä, joka on suorittanut ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon. Stipendiä on haettava Työllisyysrahastosta vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta.

Stipendin myöntämisen edellytyksenä on viiden vuoden työhistoria. Työssäoloaika laskeaan työsuhteista vuotta 2007 edeltävältä ajalta, ja eläkettä kartuttavien vuosiansioiden perusteella tämän jälkeiseltä ajalta. Esimerkiksi vuoden 2022 työssäolokuukaudet saadaan jakamalla vuosiansiot 577:llä, enintään kuitenkin 12 kuukautta. Toisin kuin aikuiskoulutustuessa, ammattitutkintostipendin myöntöperusteissa ei ole työssäoloon rinnastettavaa aikaa (kuten perhevapaat tai asepalvelus). Stipendiä ei myönnetä 68-vuotiaille tai tätä vanhemmille. Stipendin suuruus on tällä hetkellä 414 euroa, ja tämä on verotonta tuloa.

Stipendin tarkoitus on tukea aikuisten ammatillista kehittymistä ja osaamisen uudistamista. Arvioitaessa sitä, mitä yhteiskunnallisia vaikutuksia ammattitutkintostipendillä on, yksi mittari on se, onko stipendillä vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen. Tätä voidaan pyrkiä arvioimaan stipendiin tehtyjen uudistusten kautta, joskin on huomattava, että stipendi on varsin pieni suhteessa toisen asteen koulutuksesta saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Tämä tarkoittaa sitä, että stipendin mahdolliset vaikutukset ovat mahdollisesti niin pieniä, että niitä ei voida havaita tilastollisesti, vaikka käytössä olisi hyvä tutkimusasetelma ja suuri otos.

Toisaalta stipendiin voi liittyä myös alikäyttöä. Koska stipendiä täytyy erikseen hakea, on mahdollista, että kaikki siihen oikeutetut eivät stipendiä saa. Stipendin alikäytön arviointi auttaa arvioimaan sitä, kenelle tämä tukimuoto kohdistuu, ja missä ryhmissä stipendin tunnettuutta voisi mahdollisesti pyrkiä lisäämään. Alikäyttö on teoriassa yhteydessä myös stipendin vaikuttavuuteen: jos stipendiä ei tunneta, ei sillä myöskään ole toivottuja kannustinvaikutuksia.

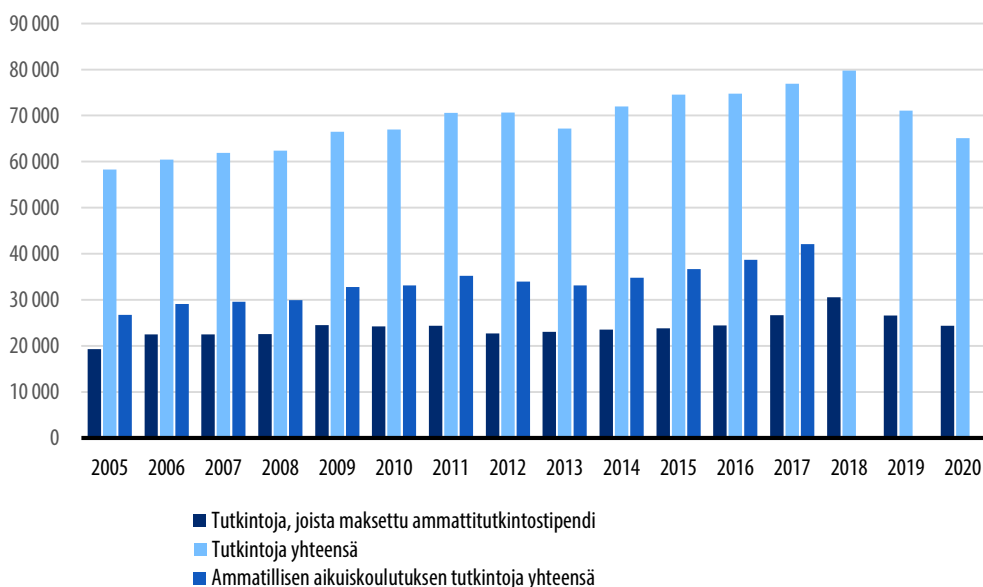
Osion ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan ammattitutkintostipendin alikäyttöä. Tarkasteluissa pyritään arvioimaan stipendin käyttöastetta vuonna 2020, sekä sitä, mitkä tekijät ovat yhteydessä alikäyttöön, sekä alikäytön kehitystä yli ajan. Osion toisessa aliluvussa arvioidaan stipendiä kahden siihen tehdyn uudistuksen näkökulmasta. Osiossa 1.2.1 pyritään arvioimaan sitä, onko siirtymisellä ansioperusteiseen työssäolon määrittelyyn ollut mahdollisesti vaikutusta stipendin alikäyttöön. Osiossa 1.2.2 hyödynnetään vuoden 2005 alaikärajan poistumista sen arvioimiseksi, mikä on stipendin vaikutus tutkintojen suorittamiseen.

1.1 Ammattitutkintostipendin alikäyttö

Ammattitutkintostipendin alikäytön arvioiminen edellyttää stipendin saamisen ehtojen replikoimista mikroaineistoilla. Suoritetut toisen asteen ammatilliset tutkinnot havaitaan luotettavasti aineistosta, kuin myös henkilön ikä (stipendin yläikäraja-ehto). Stipendin ehtona käytettävän työhistorian arviointi onnistuu todennäköisesti kohtalaisen hyvin. Poikkeuksen muodostaa ulkomaantyö, jota ei mikroaineistoista havaita, mutta joka huomioidaan stipendin työhistorian määrittämisessä. Tämän poikkeuksen merkitys väestötasolla on kuitenkin todennäköisesti pieni. Työhistorian replikointia ammattitutkintostipendin ja aikuiskoulutustuen osalta käsitellään tarkemmin liitteessä 1.

Kuviossa 1.1 on esitetty vuosilta 2005–2020 ammattitutkintostipendien ja toisen asteen ammatillisten tutkintojen määrät. Ammattitutkintostipendien osalta kuvio kuvaa suoritettujen ammattitutkintostipendien jakaumaa tutkinnon suoritusvuoden mukaan. Toisen asteen ammatillisten tutkintojen osalta kuviossa on eritelty vuosina 2005–2017 ammatillisen aikuiskoulutuksen tutkinnot.¹ Ennen vuoden 2018 uudistusta ammatillisesta koulutuksesta säädettiin erikseen kahdessa laissa: laissa ammatillisesta peruskoulutuksesta ja laissa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Ennen uudistusta ammattitutkintostipendi oli rajattu ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain perusteella myönnettyihin tutkintoihin. Uudistuksen jälkeen, eli vuodesta 2018, erottelua ei enää ole tutkinnoissa eikä ammattitutkintostipendin ehdoissa.

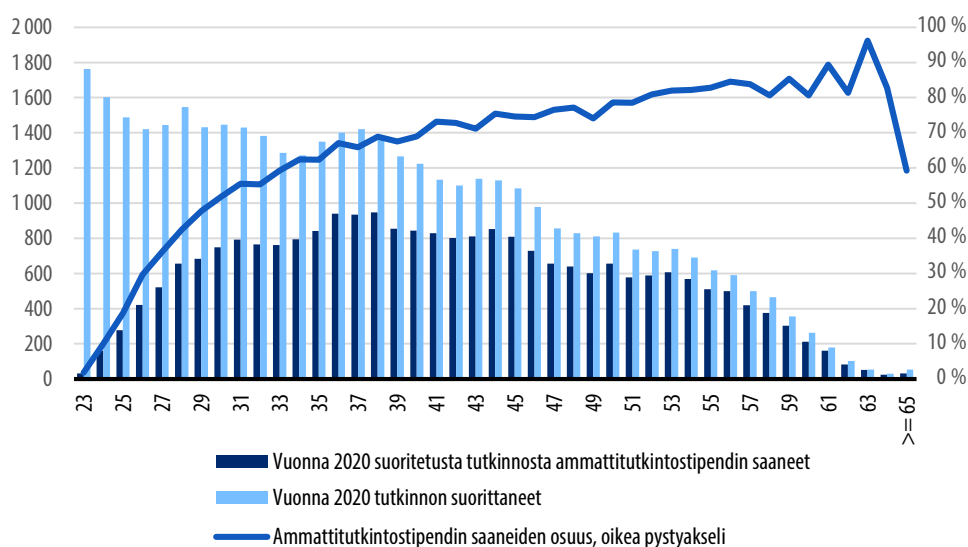
Kuvio 1.1. Ammattitutkintostipendin ja ammatillisten tutkintojen määrät 2005–2020.



¹ Tutkinnot on eritelty EDUC_TREK-aineiston koulutusmuotoa kuvaavan kouljat-muuttujan avulla.

Kuviossa 2.1 esitetään vuonna 2020 tutkinnon suorittaneet ja vuonna 2020 suoritetusta tutkinnosta ammattitutkintostipendin saaneet 1-vuotisikäryhmittäin. Tarkastelu on rajattu vähintään 23-vuotiaisiin, koska tätä nuoremmille ammattitutkintostipendejä ei aineiston perusteella myönnetty. Kuviossa viivalla näkyy ammattitutkintostipendin saaneiden osuus kussakin ikäryhmässä. Osuus odotetusti nousee iän myötä, kun kertyneen työhistorian määrään kasvaa. Yli 50-vuotiaissa, jossa ryhmässä viisi vuotta työhistoriaa täyttyy todennäköisesti melko usein, osuus jää noin 82 prosenttiin.

Kuvio 1.2. Vuonna 2020 tutkinnon suorittaneet ja ammattitutkintostipendin saaneet 1-vuotisikäryhmittäin (vasen pystyakseli), ja ammattitutkintostipendin saaneiden osuus (oikea pystyakseli).

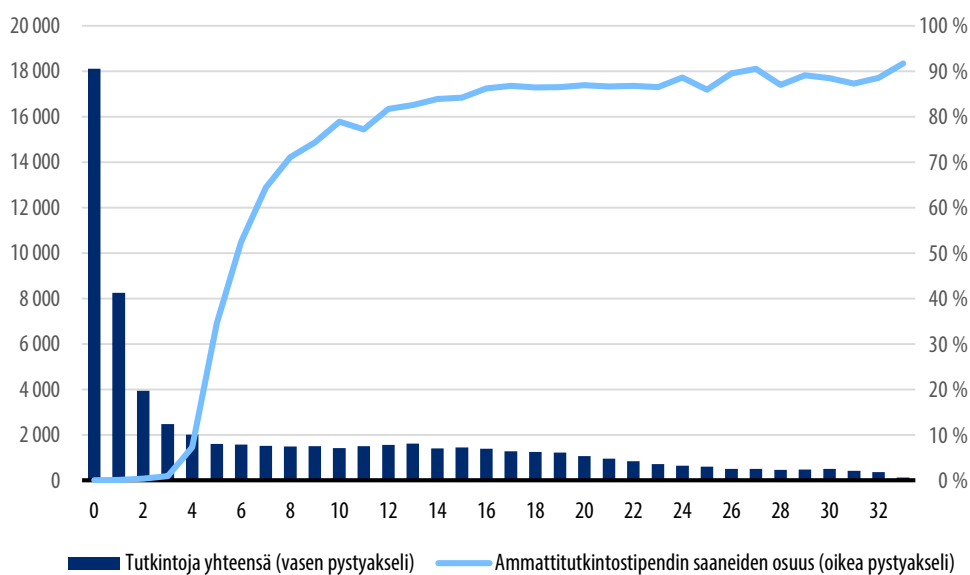


Kuviossa 1.3 esitetään vastaava tarkastelu kuin kuviossa 1.2, mutta ikäryhmien sijaan työhistorian suhteen. Työhistorian päättely vaikuttaa toimivan siinä mielessä, että ammattitutkintostipendien määrä kasvaa huomattavasti 5 työhistoriavuoden kohdalla.² Kertynyt työhistoria rajautuu aineistosyistä enintään 33 vuoteen.

² Ammattitutkintostipendejä myönnetään jonkin verran myös henkilöille, joilla aineiston perusteella on alle viisi vuotta työhistoriaa. Tämä on kuitenkin hyvin vähäistä 0–3 vuoden työhistorian osalta. Neljän vuoden työhistorian osalta tämä on yleisempää, mikä voi johtua siitä, että työhistoria on määritelty tutkinnon suorittamisvuotta edeltävästä kalenterivuodesta taaksepäin laskien, ja osa tutkinnon suorittaneista kerryttää työssäoloa myös sinä vuonna, kun tutkinto suoritetaan.

Stipendin saaneiden osuus kasvaa nopeasti, ja osuus ylittää 70 prosenttia jo 8 vuoden työhistorian kohdalla. Osuus ei kuitenkaan yksittäisiä poikkeuksia lukuunottamatta ylitä 90 prosenttia.

Kuvio 1.3. Vuonna 2020 tutkinnon suorittaneet (vasen pystyakseli) ja ammattitutkintostipendin saaneiden osuus (oikea pystyakseli) työhistorian mukaan.



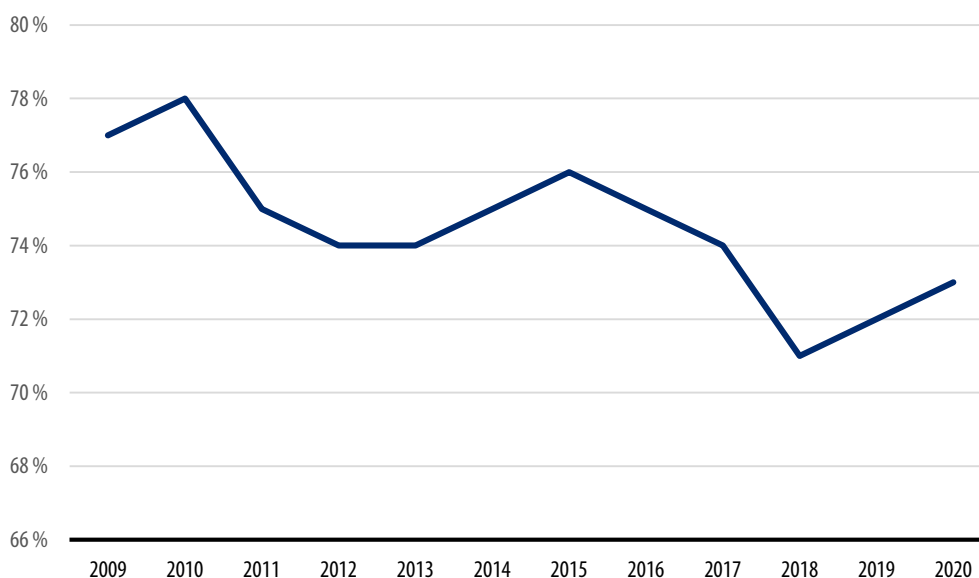
Keskimäärin ammattitutkintostipendin käyttöaste vuonna 2020 oli 79 prosenttia. Tämä tarkoittaa sitä, että niistä toisen asteen ammatillisen tutkinnon vuonna 2020 suorittaneista, joilla aineistosta päätellen oli vähintään 5 vuotta työhistoriaa, 79 prosenttia oli myös saanut ammattitutkintostipendin vuonna 2020 suoritetusta tutkinnosta. Alikäytön kautta tulkituna tämä tarkoittaa sitä, että noin viidennes ammattitutkintostipendiin oikeutetuista ei hakenut kyseistä etuutta.

Tarkastellaan seuraavaksi sitä, miten stipendin käyttöaste on kehittynyt yli ajan, ja mitkä taustatekijät ovat yhteydessä alikäyttöön.

Kuviossa 1.4 esitetään arvio stipendin käyttöasteesta vuosina 2009–2020 enintään 40-vuotiaiden keskuudessa. Ikäryhmärajaus on tehty tähän tarkasteluun siksi, että työsuhdetietoja on aineistossa saatavilla vain vuodesta 1987 eteenpäin. Ilman ikärajoja pidemmälle historiaan ulottuvissa tarkasteluissa tutkinnon suorittaneiden työhistoria jäisi vähäisemmäksi, ja tätä kautta käyttöaste tulisi yliarvioituksi sitä enemmän mitä vanhempia vuosia tarkastellaan. Ikäraja on valittu niin, että tarkastelussa voidaan huomioida kaikki vähintään 18-vuotiaiden tekemä työ vuodesta 1987 lähtien.

Stipendin käyttöaste pysyy tarkastelujaksolla 75 prosentin ympärillä, laskien kuitenkin hieman 77 prosentista vuonna 2009 73 prosenttiin vuonna 2020. Vuoden 2018 ammatillisen koulutuksen uudistuksen yhteydessä käyttöaste laskee, minkä jälkeen se on jälleen noussut. Vuonna 2017, eli viimeisenä vuonna ennen uudistusta ja viimeisenä vuonna jolloin eri koulutusmuodot on eroteltu aineistossa, noin viisi prosenttia (eli noin 2 000 henkilöä) ammatillisesta peruskoulutuksesta säädetyn lain mukaisen tutkinnon suorittaneista täytti aineiston perusteella viiden vuoden työhistoriaehdon.

Kuvio 1.4. Ammattitutkintostipendin käyttöaste vuosina 2009–2020 enintään 40-vuotiaiden, stipendiin oikeutettujen keskuudessa.

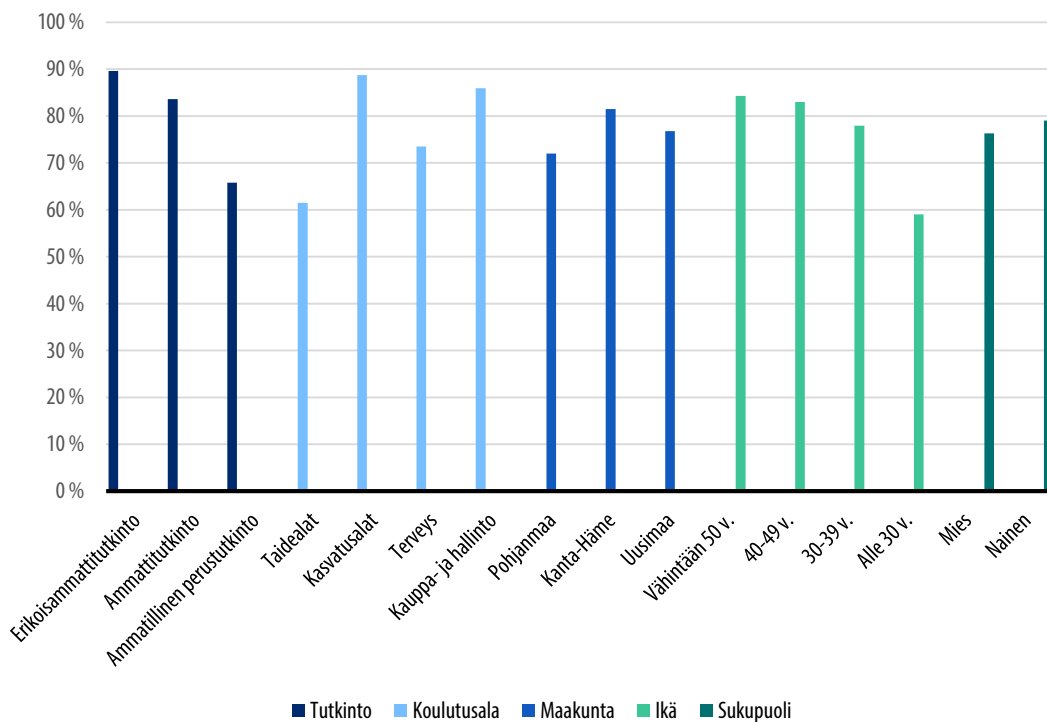


Stipendin alikäytön selittämisessä käytetään vuosien 2018–2020 aineistoa. Aineistorajaus on tehty siksi, että se kuvaisi mahdollisimman hyvin nykytilannetta, mutta siinä olisi riittävästi havaintoja, jotta eri ulottuvuuksia koskevat tarkastelut olisivat luotettavia. Rajaus vuoteen 2018 on tehty siksi, että tämä on ensimmäinen ammatillisen koulutuksen uudistuksen jälkeinen vuosi aineistossa.

Kuviossa 1.5 esitetään stipendin käyttöaste eri ryhmissä, ensin sukupuolen ja iän mukaan. Miesten käyttöaste on hieman (3 %-yksikköä) naisia matalampi. Iän mukaan tarkasteltuna käyttöaste alle 30-vuotiaiden keskuudessa (59 %) on huomattavasti vanhempia ikäluokkia matalampi. Kuviossa esitetään lisäksi käyttöaste valikoiduissa maakunnissa ja valikoiduilla koulutusaloilla (koulutusluokituksen 2-numerotaso). Tarkasteluun on valittu äärihavainnot, sekä yleisin maakunta (Uusimaa) ja kaksi yleisintä koulutusalaa (kaupan ja hallinnon alat, sekä terveysalat). Maakuntien välillä suurin (10 %-yksikköä) on Pohjanmaan ja Etelä-Karjalan välillä, ja alojen välillä (27 %-yksikköä) taidealojen ja kasvatusalojen välillä. Kuviossa

esitetään käyttöaste myös tutkintotyypin mukaan; käyttöaste on ammatillisen perustutkinnon suorittaneilla matalampi kuin ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittaneilla.

Kuvio 1.5. Ammattitutkintostipendin käyttöaste vuonna 2020 sukupuoli- ja ikäryhmissä sekä valikoiduissa maakunnissa ja valikoiduilla koulutusaloilla.



Eri tekijöiden selitysvoimaa stipendin käytölle voidaan arvioida myös regressiotarkastelussa. Tässä tarkastelussa käytetään aineistoa, joka sisältää vuosina 2018–2020 suoritettujen toisen asteen ammatillisten tutkinnot, tiedon siitä, onko tutkinnon suorittanut henkilö saanut ammattitutkintostipendin ko. vuonna suoritetusta tutkinnosta, sekä taustatekijöitä. Regressiotarkastelussa ammattitutkintostipendin saamista selitetään näillä taustatekijöillä. Vakioituneet erot ovat samansuuntaisia kuin vakioimattomat erot, mutta yleensä absoluuttisesti hieman pienempiä. Esimerkiksi alle 30-vuotiaiden ja 40–49-vuotiaiden käyttöasteiden vakioimaton ero on noin 19 %-yksikköä, mutta vakioitu ero noin 16 %-yksikköä. Tämä tarkoittaa sitä, että osaltaan nuorempien ja vanhempien käyttöaste-eroa selittävät muut taustatekijät, kuten tutkintotyyppi. Toisaalta aloja koskevien tulosten osalta regressiotarkastelussa ainoastaan taidealat erottuvat käyttöasteeltaan muista kuviossa 1.5 tarkastelluista aloista. Esimerkiksi terveysalojen kaupan ja hallinnon aloja matalampi käyttöaste ”selittyy” sillä, että näillä terveysaloilla on nuorempia tutkinnonsuorittajia. Kuten keskiarvojen vertailu, myös regressiotarkastelu kuvaa asioiden välisiä tilastollisia yhteyksiä, eikä siitä voida suoraan päätellä sitä, mitkä asiat aiheuttavat alikäyttöä.

Alikäytön merkitys etuuden toimivuuden arvioinnin ja politiikkasuositusten kannalta riippuvat siitä, mistä syistä etuutta alikäytetään. Alikäyttö voi johtua esimerkiksi siitä, että henkilö ei tiedä etuudesta, siitä että henkilö arvioi väärin, että työhistoriaehto ei täyty, tai siitä, että henkilö tietää olevansa oikeutettu etuuteen mutta ei tästä huolimatta hae sitä. Myös eri keinoilla vähentää stipendin alikäyttöä on eri vaikutuksia sen toimivuuden kannalta. Esimerkiksi alikäytön vähentäminen informoimavalla valmistuvia opiskelijoita stipendin olemassaolosta vähentää kyllä alikäyttöä, mutta ei tuo esille stipendin kannustinvaikutuksia siinä ryhmässä, joka harkitsee opintojen aloittamista. Tällainen muutos siis todennäköisesti vain lisäisi etuusmenoa ilman etuudella tavoiteltujen käyttäytymishyötyjen kasvua.

1.2 Ammattitutkintostipendin uudistukset

Ammattitutkintostipendiin on tehty 2000-luvulla kolme suurempaa uudistusta. Etuuksiin ja tukiin tehtävät uudistukset ovat vaikuttavuuden arvioinnin kannalta tärkeitä, koska niissä voi syntyä luonnollisia koeasetelmia, joiden avulla syy-seuraussuhteita voidaan uskottavasti tutkia (Ilmakunnas 2022).

Vuonna 2005 stipendin taso nousi 238 eurosta 330 euroon, minkä lisäksi stipendin alaikäraja (30 vuotta) poistui (510/2005). Tätä uudistusta hyödynnetään osiossa 1.2.2 sen arvioimiseksi, mitä vaikutuksia stipendillä mahdollisesti on tutkintojen suorittamiseen.

Vuonna 2009 työssäolon määrittelyä uudistettiin siten, että työssäolo määritetään vuodesta 2007 eteenpäin vuosiansioiden perusteella (368/2009). Osiossa 1.2.1 esitetään tarkastelua siitä, mitä vaikutuksia tällä uudistuksella on mahdollisesti ollut stipendin käyttöasteeseen.

Aikavälillä 1.8.2013–31.12.2017 stipendin taso oli noin 60 € tai 15 % korkeampi henkilöille, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa (502/2013 ja 798/2017). Tätä uudistusta voisi potentiaalisesti hyödyntää sen arvioimiseksi, mikä vaikutus stipendin tasolla on tutkintojen suorittamiseen tai stipendin käyttöasteeseen. Tämän uudistuksen tarkastelu on kuitenkin selvitettävien asioiden priorisoinnissa jätetty tämän raportin ulkopuolelle.

1.2.1 Siirtyminen ansioperusteiseen työssäolon määrittelyyn vuodesta 2007 eteenpäin

Ammattitutkintostipendin työssäolon määrittely muutettiin ansioperusteiseksi vuonna 2009 (368/2009), ja työssäoloaika alettiin laskea ansioperusteisena vuodesta 2007 lähtien. Vastaava muutos oli tehty aikuiskoulutustukeen, työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen jo aiemmin (1252/2006). Muutosten taustalla oli vuoden 2005 alusta voimaan

tullut työeläkelainsäädännön muutos, jonka myötä työsuhteita ei enää rekisteröity aiemalla tarkkuudella Eläketurvakeskuksessa. Ansioperusteisen työssäolon määrittelyn jakajaksi asetettiin 423 euroa kuukaudessa, ja tämä raja kiinnitettiin ansiotasoindeksiin.

Koska useimmat työssäkäyvät ansaitsevat enemmän kuin 423 euroa kuukaudessa (tai ansiotasoindeksillä tarkistettuna hieman yli 570 euroa kuukaudessa vuonna 2022), ansioperusteinen työssäolo kertyy nopeammin kuin työsuhteiden kautta määritelty työssäolo. Esimerkiksi kuukauden työskentely 1500 eurolla vuonna 2022 kerryttää ansioperusteista työssäoloa kahdella kuukaudella. Yksinkertaisessa aineistotarkastelussa vuonna 2020 18-64-vuotiailla henkilöillä 80 prosentilla työsuhdeperusteinen ja ansioperusteinen työssäolo olivat yhtä suuria (tyypillisesti 12 tai 0 kuukautta), mutta noin 15 prosentilla ansioperusteinen työssäolo (ammattitutkintostipendin eurorajalla) oli korkeampi kuin työsuhdeperusteinen työssäolo.³

Työllisyysrahaston verkkosivuilta löytyy selkeät ohjeet siitä, miten työhistoria määritellään vuodesta 2007, ja sivuilta löytyy myös laskuri, jolla omaa ansioperusteista työhistoriaa voi arvioida. Tästä huolimatta on mahdollista, että kaikki potentiaaliset etuudensaajat eivät ymmärrä ansioperusteisen työssäolon kertymistä. Kun henkilö pohtii omalla kohdallaan, onko hänellä viisi vuotta työhistoriaa, on mahdollista, että hän laskee työssä vietettyä aikaa sen sijaan että jakaisi vuosiansioitaan laissa määritellyllä, ansiotasoindeksiin kiinnitetyllä eurorajalla.

Ajatellaan, että meillä on kaksi henkilöä, joista molemmilla on vähintään viisi vuotta nykyisin mukaista työhistoriaa. Henkilöistä ensimmäinen on kuitenkin työskennellyt työsuhteissa vain neljä ja puoli vuotta, mutta jälkimmäinen on työskennellyt viisi ja puoli vuotta. On mahdollista, että näistä henkilöistä jälkimmäinen hakee todennäköisemmin ammattitutkintostipendiä, koska hän on luottavaisempi työhistoriaehdon täyttymiseen omalla kohdallaan.

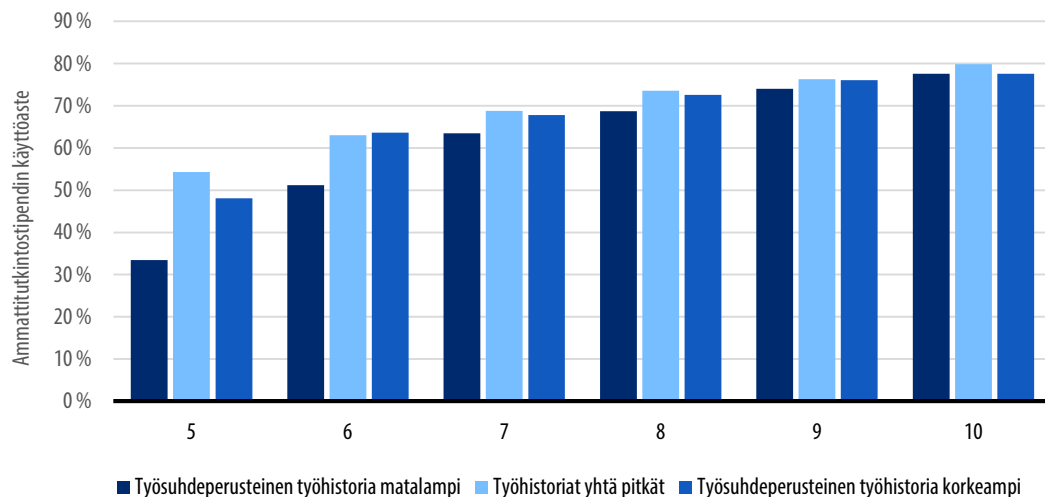
Kuviossa 1.6 on esitetty tällainen vertailu aineiston perusteella. Kuviossa esitetään ammattitutkintostipendin käyttöaste vuosina 2018–2020 tutkinnon suorittaneille, joilla oli nykyisin mukaista työssäoloa 5–10 vuotta tutkinnon suorittamista edeltävän kalenterivuoden lopussa. Tutkinnon suorittaneet on jaoteltu nykyisin mukaisen työssäolon lisäksi sen mukaan, miten heidän nykyisin mukainen työssäolonsa vertautuu kontrafaktuaaliseen,

³ Tarkastelussa käytetty FOLK Perus-moduulin työssäolokuukausia kuvaavaa työkk-muuttujaa (työsuhdeperusteinen mittari) ja FOLK Tulo-moduulin palkkatuloja kuvaavaa palk-muuttujaa (ansioperusteinen mittari). Yrittäjänä tehtyä työtä on putsattu yrittäjästatusta kuvaavalla amas1-muuttujalla sekä palk-muuttujalla niin, että jos henkilön status on yrittäjä tai hänen palkkatulonsa ovat nolla, hänen työssäolonsa asetetaan molemmilla mittareilla (työsuhde- ja ansioperusteinen) nolllaksi.

puhtaasti työsuhdeperusteiseen työssäolon määrittelyyn. Nämä määrittelyt eroavat siten, että kontrafaktuaalisessa työssäolon määrittelyssä työssäolo määritellään työsuhdeperusteisesti myös vuodesta 2007 eteenpäin. Molemmat työssäolomuuttujat on määritelty alaspäin pyöristettyinä kokonaislukuina, eli jos henkilön työssäolot aineiston perusteella ovat eri määritelmillä 5,2 ja 5,7 vuotta, kuviossa tämä henkilö menee kategoriaan ”työhistoriat yhtä pitkät”. Noin 70 prosenttia tutkinnon suorittaneista sijoittuu kategoriaan ”työsuhdeperusteinen työhistoria matalampi”, noin 23 prosenttia kategoriaan ”työhistoriat yhtä pitkät”, ja noin 7 prosenttia kategoriaan ”työsuhdeperusteinen työhistoria korkeampi”. Koska viimeisessä kategoriassa on melko vähän henkilöitä, kannattaa kuviota tarkastellessa verrata lähinnä kahta ensimmäistä kategoriaa. Yhteensä kuvion taustalla on noin 34 000 tutkinnon suorittanutta henkilöä vuosilta 2018–2020.

Kuvion perusteella alikäyttö on korkeampaa, jos henkilön työsuhdeperusteinen työhistoria on nykyisin määrittelyä matalampi. Ero näkyy erityisen voimakkaana työhistoriaehdon läheisyydessä (5–6 vuotta nykyisin mukaan kertynyttä työhistoriaa).

Kuvio 1.6. Ammattitutkintostipendin käyttöaste, vuosina 2018–2020 tutkinnon suorittaneet henkilöt, joilla nykyisin mukainen työhistoria 5–10 vuotta, eroteltuna sen mukaan, miten puhtaasti työsuhteisiin perustuva työssäolon määrittely suhteutuu nykyisin mukaiseen työssäolon määrittelyyn.



Eri kategorioiden henkilöt eivät tietenkään ole täysin samanlaisia muilta osin, ja nämä muut eroavaisuudet voivat potentiaalisesti selittää myös alikäyttöä. Esimerkiksi henkilöt, joilla on matalampi työsuhdeperusteinen työhistoria, ovat mitä todennäköisimmin kartuttaneet työssäoloa korkeammalla palkkatasolla.

Sekoittavia tekijöitä ei voida täysin uskottavasti poissulkea, mutta havaittavia tekijöitä voidaan vakioida regressiotarkastelussa. Tarkastelussa selitettävänä muuttujana oli ammattitutkintostipendin saaminen (dummy-muuttuja), ja estimointiotos rajattiin henkilöihin, jotka olivat oikeutettuja stipendiin (työhistoria- ja tutkintoehdot).

Tarkastelussa vakioitiin erinäisten demografisten taustamuuttujien (ks. osion 1.1 loppu) lisäksi edeltävän viiden vuoden käytettävissä olevat tulot (logaritmoituna). Tämä huomioi ainakin osittain sitä, jos korkeampituloiset hakevat stipendiä eri herkkyydellä kuin pienempituloiset. Tarkastelussa vakioitiin lisäksi henkilön työhistoria (lineaarisesti). Kiinnostuksen kohteena oleva selittävä muuttuja on työsuhde- ja ansioperusteisen työhistorian ero (lineaarisenä).

Tarkastelussa eri työhistoriamääritelmien ero henkilötasolla selittää tilastollisesti merkittäväällä tavalla stipendin käyttöastetta niin, että vuoden ero nostaa todennäköisyyttä saada ammattitutkintostipendi noin 2–4 prosenttiyksiköllä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos verrataan kahta tutkinnon suorittanutta henkilöä, joista molemmilla on kuusi vuotta nykyisin mukaista työhistoriaa, mutta ensimmäisellä on kuusi vuotta työsuhdeperusteista työhistoriaa ja jälkimmäisellä seitsemän vuotta työsuhdeperusteista työhistoriaa, jälkimmäinen saa ammattitutkintostipendin noin 2–4 prosenttiyksikköä todennäköisemmin.

Asian mittaluokkaa voidaan vielä havainnollistaa seuraavalla tavalla. Noin kolmasosalla stipendiin oikeutetuista työhistoriaa oli kuviossa 1.6 esitetyt 5–10 vuotta. Ajatellaan, että ero näkyy vain tässä joukossa. Jos tässä joukossa ryhmän ”työsuhdeperusteinen työhistoria matalampi” käyttöaste olisi ollut samalla tasolla kuin ryhmällä ”työhistoriat yhtä pitkät”, keskimääräinen käyttöaste olisi ollut noin 6 %-yksikköä korkeampi 5–10 vuotta työhistoriaa omaavien joukossa, eli noin 2 %-yksikköä väestötasolla.

Verrataan tätä kuviossa 1.4 esitettyyn käyttöasteen alenemaan vuosina 2009–2020. Käyttöaste on laskenut tällä ajanjaksolla noin 4 %-yksikköä. Tarkastelujakson alkupäässä ansioperusteisen ja työsuhdeperusteisen työssäolon määritelmien ero oli todennäköisesti pieni, koska ansioperusteista työssäoloa on kertynyt vain vuodesta 2007 eteenpäin. Tässä yksinkertaisessa tarkastelussa siis noin puolet alikäytön kasvusta edellisen 12 vuoden aikana selittyisi siirtymällä ansioperusteiseen työssäolon määrittelyyn.

Edellä esitetty on arvio ilmiön mahdollisesta mittaluokasta alikäytön kannalta. Eri työhistoriamääritelmiin liittyy luonnollisesti mittavirhettä, erilaiset sekoittavat tekijät voivat sekoittaa tarkastelua, eikä vuoden 2007/2009 uudistuksen kontribuutiota alikäytön kasvuun voida täysin tarkkaan arvioida. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että siirtymä ansioperusteiseen työssäolon määrittelyyn vauhditti työhistorian kertymistä ja tätä kautta stipendiin oikeutettujen määrän kasvua, ja että todennäköisesti osa stipendiin

oikeutetuista ei täysin hahmota ansioperusteista työssäolon kertymistä, ja että todennäköisesti tämä laskee stipendin käyttöastetta ja selittää osaltaan arvioitua käyttöasteen laskua vuosina 2009–2020.

Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin syytä korostaa, että alikäyttö oli yleistä jo ennen siirtymistä ansioperusteiseen työssäolon määrittelyyn, ja tässä alaosiossa tarkasteltu selitystekijä on alikäytön kokonaisuuden kannalta pienehkö.

1.2.2 Alaikärajan poistuminen vuonna 2005

Vuoden 2005 uudistuksessa (510/2005) poistettiin ammattitutkintostipendin 30 vuoden alikäraja ja stipendin taso nousi 238 eurosta 330 euroon. Alaikärajan poistuminen tuottaa nk. luonnollisen koeasetelman, jonka avulla ammattitutkintostipendin vaikuttavuutta voidaan periaatteessa arvioida. Arvioinnin käytännön toteutuksen osalta tilanne on kuitenkin heikompi: johtuen todennäköisesti stipendin pienuudesta ja stipendin tavoitteena olevan tapahtuman (tutkinnon suorittamisen) harvinaisuudesta kohderyhmässä tulokset ovat herkkiä eri valinnoille, eikä tässä tehdyn tarkastelun perusteella voida vetää voimakkaita johtopäätöksiä stipendin vaikuttavuudesta. Tätä taustaa vasten osio lähinnä havainnollistaa stipendiin liittyvän tietopohjaisen päätöksenteon rajoitteita.

Vuoden 2005 uudistuksen kohderyhmän – ryhmän, jonka oikeus stipendiin muuttui uudistuksen myötä – muodostavat alle 30-vuotiaat, vähintään 5 vuotta työhistoriaa omaavat henkilöt. Mahdollisia verrokkiryhmiä – ryhmiä, joiden oikeus stipendiin ei uudistuksessa muuttunut – ovat alle 30-vuotiaat, joilla on vähemmän kuin 5 vuotta työhistoriaa, ja yli 30-vuotiaat, joilla on vähintään 5 vuotta työhistoriaa. Uudistuksen vaikutuksia tutkinnon suorittamisen todennäköisyyteen voidaan tässä asetelmassa tutkia nk. erot-eroissa-menettelmällä (engl. *difference-in-differences*). Tarkasteluun valitaan 26-34-vuotiaat henkilöt vuosina 2002–2008. Tarkastelusta poistetaan 30-vuotiaat, koska tämän ryhmän osalta ei ole tietoa siitä, ovatko he olleet 29- vai 30-vuotiaita suorittaessaan tutkinnon vuoden aikana. Tarkasteluajavälin alkupiste on valittu ammattitutkintostipendiä koskevan aineiston saatavuuden perusteella ja loppupiste niin, että uudistuksen jälkeistä ajanjaksoa olisi saatavilla, kuitenkin niin että vältetään finanssikriisin mahdollisista sekoittavilta vaikutuksilta.⁴

4 Stipendiin oikeuttavat tutkinnot todennäköisesti kestivät uudistuksen aikoihin noin 1–2 vuotta, riippuen aiemmasta osaamisesta. Tällöin uudistuksen vaikutukset eivät todennäköisesti näy täysimääräisesti vielä vuosina 2005–2006, mutta mikäli käyttäytymisvaikutuksia on, näitä pitäisi näkyä tarkastelujaksolla jo vuosina 2007–2008.

Regressiotarkasteluissa kunkin vuonna t havaitun henkilön i tulemamuuttujaa (ammattitutkintostipendin saanto tai tutkinnon suorittaminen) selitetään pienimmän neliösumman regressiolla, jossa käytetään selittävinä muuttujina indikaattoria, onko havainto uudistuksen jälkeiseltä ajalta, indikaattoria siitä kuuluuko henkilö uudistuksen kohderyhmään, ja näiden muuttujien interaktiota. Tämän interaktiomuuttujan kerroin on tarkastelussa kiinnostuksen kohteena.

$$Y_{i,t} = a_0 + a_1 I(\text{vuosi} > 2005) + a_2 I(\text{kohderyhmä} = 1) + b * I(\text{vuosi} > 2005) * I(\text{kohderyhmä} = 1)$$

Tulokset esitetään edellä esitetyn tarkastelun lisäksi tarkastelulle, jossa vakioidaan vuosi dummy-muuttujilla sekä taustatekijöistä henkilön ikä, iän neliö, sukupuoli, sekä 1-numerotason koulutusaste ja koulutusala dummy-muuttujina.⁵

Taulukossa 1.1 on esitetty tämän tarkastelun tuloksia. Uudistus vaikutti odotetusti kohderyhmän todennäköisyyteen saada ammattitutkintostipendi. Vaikutus on kuitenkin väestötasolla pienehkö, noin 1 prosenttiyksikkö, koska stipendin saamisen ehtona oleva tutkintojen suorittaminen ei ole väestötasolla vuositarkastelussa kovin yleistä. Vaikutus tutkintojen suorittamisen todennäköisyyteen ei ole yhtä selkeä. Useimmat estimaatit eivät ole tilastollisesti merkitseviä (5 prosentin merkitsevyydestä). 29-vuotiaiden, 5 vuotta työhistoriaa omaavien henkilöiden todennäköisyys suorittaa toisen asteen ammatillinen tutkinto ennen uudistusta (vuonna 2004) oli noin 1,2 %-yksikköä. 0,1 %-yksikön suuruinen vaikutuskin tarkoittaisi suhteellisesti lähes 10 prosentin kasvua tutkinnon suorittamisen todennäköisyydessä, mikä olisi suurehko vaikutus huomioiden kannustimen suuruus.

5 Tässä ei ole esitetty nk. *pre-treatment*-trendien tarkastelua tai testaamista. Tässä esitettyjen tulosten lisäksi tarkastelussa tehtiin event study-regressioita, ja näissä ei havaittu poikkeavia trendejä uudistusta edeltävällä ajanjaksolla.

Taulukko 1.1. Regressiotuloksia erot eroissa-tarkastelusta ammattitutkintostipendin vuoden 2005 uudistuksessa (ks. teksti). Kertoimet esittävät uudistuksen estimoitua vaikutusta prosenttiyksiköinä (todennäköisyyteen saada stipendi tai todennäköisyyteen suorittaa tutkinto). Tähdet kuvaavat estimaatin tilastollista merkitsevyyttä 5/1/0,1 prosentin merkitsevyydellä (*/**/****).

	Ei vakiointia		Taustekijät vakioitu	
	Stipendi	Tutkinto	Stipendi	Tutkinto
Vertailu 1:				
Alle ja yli 30-vuotiaat, joilla 5 vuotta työhistoriaa				
Perustarkastelu: 26–29-vuotiaat vs. 31–34-vuotiaat	0,8***	0,1***	0,7***	0
Rajattu 28-29- vs. 31–32-vuotiaisiin	0,7***	0	0,7***	0
Vertailu 2:				
Alle 30-vuotiaat, joilla alle tai yli 5 vuotta työhistoriaa				
Perustarkastelu: 26–29-vuotiaat	0,9***	0,2***	0,9***	0,2***
Rajattu henkilöihin, joilla 2–4 vs. 5–8 vuotta työhistoriaa	0,8***	0	0,8***	0

Yhteenvedon voidaan todeta, että uudistus selvästi vaikutti kohderyhmän todennäköisyyteen saada ammattitutkintostipendiä. Epäselvempää on, vaikuttiko uudistus siihen, mihin kannustettiin: kohderyhmän todennäköisyyteen suorittaa tutkinto. Tarkastelun perusteella voidaan uskottavasti todeta, että suurin osa ammattitutkintostipendin saaneista olisi suorittanut tutkinnon ilmeisesti stipendiä, mikä ei ole yllättävää. Vaikka estimoitujen vaikutukset eivät useinkaan eroa tilastollisesti merkitsevällä tavalla nolasta, ei tarkastelulla voida myöskään hylätä sellaisia efektikokoja, joita voidaan pitää merkittävänä suhteessa tutkinnon suorittamisen pohjatodennäköisyyteen ja kannustimen suuruuteen.

Ammattitutkintostipendin haaste tietoon perustuvan päätöksenteon kannalta on se, että stipendi on niin pieni, että hyvin pienetkin vaikutukset tutkinnon suorittamisen todennäköisyyteen voivat olla kustannustehokkaita, riippuen toki siitä miten kustannustehokkuutta arvioidaan. Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten kannalta kysymys on siitä, että kuinka monelle ammattitutkintostipendin noin 26 000 saajasta stipendi oli ratkaiseva opintoihin hakeutumisen ja niiden suorittamisen kannalta – eli kuinka moni ei olisi suorittanut tutkintoa, ellei stipendiä olisi ollut olemassa.

Tilastolliseen tarkasteluun liittyy aina epätarkkuutta, jolloin edes hyvällä tutkimusasetelmalla ei voida välttämättä tuottaa päätöksenteon kannalta riittävän tarkkaa tietoa tuki-instrumentin vaikuttavuudesta. Poliittikkavaikutusten arviointi päätöksenteon tueksi on erityisen haastavaa ammattitutkintostipendin kaltaisissa tilanteissa, joissa politiikkatoimen kohderyhmä on laaja, ja toimenpiteen vaikutukset ovat todennäköisesti hyvin pieniä.

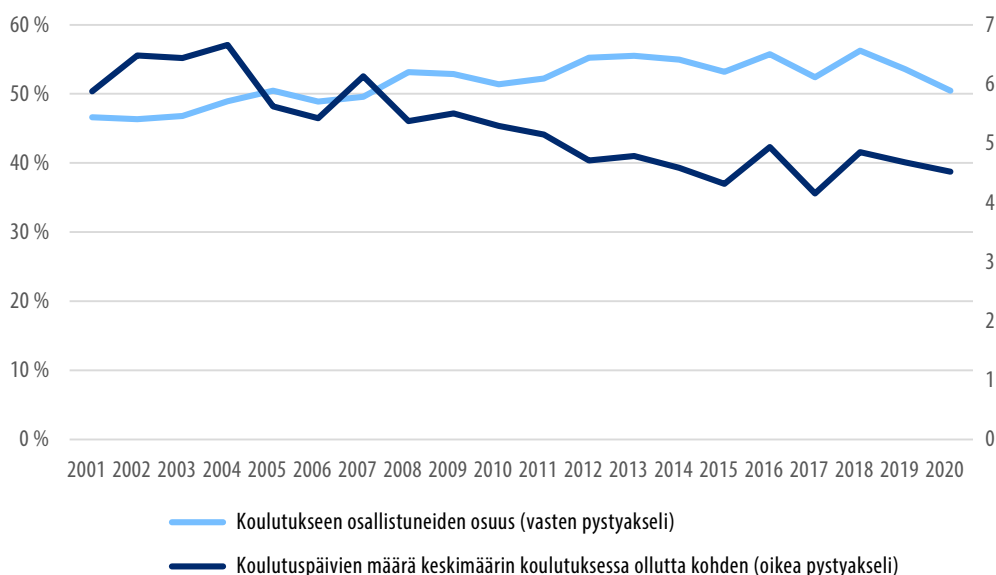
2 Koulutusvähennys ja koulutuskorvaus

Koulutusvähennyksellä ja koulutuskorvauksella korvataan työnantajille työntekijöiden täydennyskoulutuksesta aiheutuvia kustannuksia. Tuet otettiin käyttöön vuonna 2014. Vuonna 2020 koulutuskorvausta maksettiin 11,6 miljoonaa euroa, ja koulutusvähennyksiä myönnettiin yhteisöasiakkaille noin 49,5 miljoonan euron osalta, mikä vastaa noin 10 miljoonan euron alenemaa yhteisöveron tuotossa.⁶

Koulutuskorvauksen ja koulutusvähennyksen käyttöönotto ei mahdollista niiden vaikutusten luotettavaa arviointia. Käytettävissä olevat kyselyihin perustuvat tilastotiedot työntekijöiden osallistumisesta työnantajan tarjoamaan koulutukseen eivät kuitenkaan näytä merkittäviä muutoksia tukien käyttöönoton ympärillä vuonna 2014. Kuviossa 2.1 esitetään Työolobarometriin perustuvia tietoja siitä, kuinka suuri osuus palkansaajista on osallistunut työnantajan kustantamaan koulutukseen viimeisen 12 kuukauden aikana, ja mikä on ollut koulutuspäivien määrä keskimäärin koulutuksessa olleiden keskuudessa. Koulutukseen osallistuneiden keskiarvo uudistusta edeltävinä vuosina 2010–2013 oli keskimäärin 54 %, ja uudistuksen jälkeisinä vuosina 2014–2017 54 %; vastaavat keskiarvot keskimääräisistä koulutuspäivistä ovat 5,0 ja 4,5.

⁶ Koulutusvähennystä myönnettiin kokonaisuuden kannalta vähäisissä määrin myös henkilöasiakkaille.

Kuvio 2.1. Työnantajan kustantamaan koulutukseen osallistuminen viimeisen 12 kuukauden aikana, 2001–2020: osallistuneiden osuus ja koulutuspäivien määrä keskimäärin koulutuksessa ollutta kohden. Tietolähde: Työolobarometri.



Koulutusvähennystä koskevaa aineistoa ei onnistuttu saamaan analyysikäyttöön ennen selvityksen valmistumista. Tästä syystä tässä osiossa keskitytään koulutuskorvaukseen. Koulutusvähennystä koskevia tietoja on esitetty kevään 2022 kolmikantatyöryhmän loppuraportissa. Tässä osiossa tarkastellaan koulutuskorvausta Työllisyysrahaston toimittamien työnantajatasen tietojen ja työnantajien täydennyskoulutusta koskevien kyselytietojen avulla.

Lain koulutuksen korvaamisesta (1140/2013) mukaista koulutuskorvausta voi saada yhteisö, jolla ei ole oikeutta verottajan myöntämään koulutusvähennykseen elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 56 §:n 6 momentin tai maatilatalouden tuloverolain (543/1967) 10 f §:n 6 momentin perusteella. Koulutuskorvausta voivat saada tuloverolain 20 ja 21 §:ssä tarkoitettut yhteisöt (esim. kunnat ja seurakunnat), tuloverolain 21 a §:ssä tarkoitettut yliopistot, yhdistykset, säätiöt ja tuloverolain 21 b §:ssä tarkoitettut ammattikorkeakoulut. Valtion virastot eivät ole oikeutettuja koulutuskorvaukseen vuodesta 2021 alkaen. Valtion virastot hakivat koulutuskorvausta vuodelta 2020 ja sitä aikaisemmilta vuosilta valtiovarainministeriöltä. Koulutuskorvaus ei koske kotitaloustyönantajia.

Työllisyysrahaston tiedot sisältävät tiedon työnantajalle maksetusta koulutuskorvauksesta, koulutuspäivien määrästä ja keskimääräisestä päiväpalkasta. Tulorekisterin avulla voidaan laskea työnantajien palkkasumma, ja palkkasumman ja keskimääräisen päiväpalkan avulla

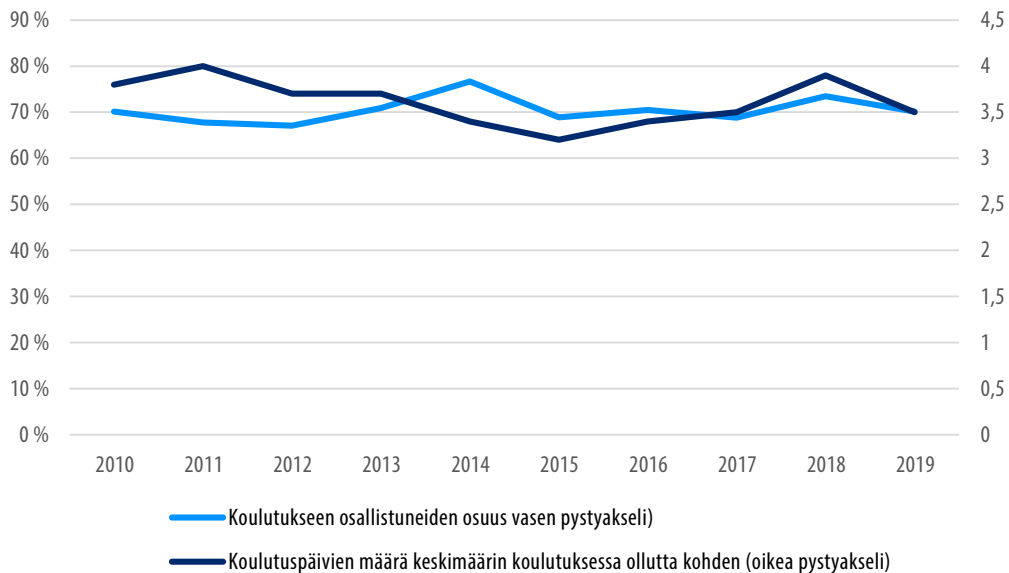
voidaan puolestaan päätellä käänteisesti työnantajan keskimääräinen henkilöstömäärä. Työssäkäyntitilaston yksikkötason aineisto sisältää tietoja paitsi työntekijöistä, myös työnantajista: tässä erityisesti sektori ja toimiala. Tarkastellaan tässä vuotta 2020, joka on viimeinen vuosi, jolta työssäkäyntitilaston tiedot ovat saatavilla.

Selvityksessä käytössä olleen aineiston perusteella vuonna 2020 koulutuskorvauksia maksettiin noin 8 miljoonaa euroa. Tästä valtaosa, noin 7 miljoonaa euroa, maksettiin kunnille (tai tarkemmin kunnille tai kuntien omistamille työnantajille). Nämä työnantajat ilmoittivat Työllisyysrahastolle noin 330 000 koulutuspäivää, ja työnantajat edustavat noin 405 000 työntekijää (edellä esitetyllä tavalla pääteltynä).

Vaikka koulutuskorvauksen kokonaismeno on pientä suhteessa julkisten koulutuspanostusten kokonaisuuteen, koulutuskorvauksen käyttö on yleistä kuntasektorilla. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan kunnissa oli vuoden 2020 lopussa 530 956 henkilöä. Jos koulutuskorvauksen mukaiseen koulutukseen osallistuneet olisivat osallistuneet koulutukseen tuen salliman kolmen koulutuspäivän verran, koulutuskorvauksella tuettuihin opintoihin olisi osallistunut 110 000 kuntatyöntekijää. Tämä vastaa hieman yli viidennestä kuntatyöntekijöistä. Jos osa työntekijöistä osallistui koulutukseen alle kolmen päivän ajan, osallistuneiden määrä ja osuus on luonnollisesti tätäkin korkeampi.

Kuviossa 2.2 alla esitetään kuntatyönantajien kyselyyn perustuvia tietoja täydennyskoulutukseen osallistuneiden osuudesta ja osallistujien keskimääräisistä koulutuspäivistä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kuviossa ei näy merkittäviä muutoksia vuoden 2014 ympärillä. Koulutukseen osallistuneiden keskiarvo uudistusta edeltävinä vuosina 2010-2013 oli keskimäärin 69 %, ja uudistuksen jälkeisinä vuosina 2014-2017 71 %; vastaavat keskiarvot keskimääräisistä koulutuspäivistä ovat 3,8 ja 3,4.

Kuvio 2.2. Täydennyskoulutus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kuviossa esitetään täydennyskoulutukseen osallistuneiden osuus, ja osallistuneiden keskimääräiset koulutuspäivät. Kuvio perustuu Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n kyselytietoihin.



Tämäkin aikasarjatarkastelu viittaa siihen, että tuki paljolti vain korvaa koulutusta, joka olisi muutenkin tapahtunut. Jos koulutuskorvaus olisi lisännyt koulutukseen muutenkin osallistuvien keskimääräisiä koulutuspäiviä kolmella, tämän pitäisi näkyä merkittävänä hyppäyksenä ylöspäin kuvion tummansinisessä viivassa. Tällaista kuviossa ei näy. Toisaalta jos koulutuskorvaus olisi täysimääräisesti kasvattanut koulutukseen osallistuneiden määrää, koulutukseen osallistuneiden osuuden olisi pitänyt nousta noin 20 prosenttiyksiköllä vuodesta 2014 eteenpäin.

Ei ole olemassa sellaista vertailuryhmää, joka kertoisi luotettavasti sen, mitä kuntien järjestämälle täydennyskoulutukselle olisi tapahtunut ilman koulutusvähennyksen käyttöönottoa. On kuitenkin epätodennäköistä, että ilman koulutuskorvauksen käyttöönottoa koulutuspäivien tai koulutukseen osallistuneiden määrä olisi pysyvästi romahtanut vuonna 2014. Yleisesti ottaen, huomioiden myös koulutusvähennyksen, vuoden 2014 uudistus ei vaikuta kasvattaneen työntekijöiden osallistumista täydennyskoulutukseen tavalla, joka erottuisi aikasarjatarkastelussa.

3 Aikuiskoulutustuki

Aikuiskoulutustuen tarkoituksena on tukea Suomessa asuvien palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa myöntämällä eläkevakuutettuun ansiotyöhön perustuvaa tukea opiskelun ajalle. Aikuiskoulutustuesta säädetään laissa aikuiskoulutustuksista (1276/2000).

Aikuiskoulutustuen saannin ehtona on, että palkansaajalla tai yrittäjällä on työhistoriaa vähintään kahdeksan vuotta. Lisäksi palkansaajan osalta edellytetään, että palkansaajan päätoiminen palvelussuhde samaan työnantajaan on kestänyt tukikauden alkuun mennessä yhdessä tai useammassa jaksossa vähintään vuoden ja että hän on opintovapaalla tai muulla koulutuksen perusteella myönnettyllä vapaalla. Aikuiskoulutustukea maksetaan yhteensä enintään 15 kuukauden ajalta. Tähän tukiaikaan on oikeus kerran työuran aikana yhdessä tai useassa osassa. Tukikauden vähimmäispituus on kaksi kuukautta. Palkansaaja voi saada kahta kuukautta lyhyemmälle jaksolle soviteltua aikuiskoulutustukea.

Toisin kuin ammattitutkintostipendin, koulutusvähennyksen, ja koulutuskorvauksen kohdalla, aikuiskoulutustuen osalta on olemassa tutkimustietoa, myös rekisteriaineistoilla tehtyä tilastollista tutkimusta. Kauhanen (2021) tarkastelee aikuiskoulutustuen vaikutuksia työllisyyteen, ansiotuloihin ja ammatinvaihtamiseen kaltaistamismenetelmällä. Tulosten perusteella aikuiskoulutustuki heikentää työllisyyttä lyhyellä aikavälillä, mikä on tämän kaltaisille tuille tavanomaista, kun tuensaajat vähentävät työpanostaan osallistuakseen koulutukseen. Tämän negatiivisen lyhyen aikavälin työllisyysvaikutuksen vastapainoksi tutkimuksessa ei kuitenkaan havaita positiivista pidemmän aikavälin työllisyysvaikutusta. Kauhasen (2021) tutkimuksen lisäksi huomioitakoon Kauhanen & Virtanen (2022), jotka tarkastelevat kaltaistamismenetelmällä aikuisten kouluttautumista muutenkin kuin aikuiskoulutustuella.

Tässä osiossa täydennetään aikuiskoulutustukea koskevaa tietopohjaa eri suuntiin.

Osiossa 3.1 tarkastellaan aikuiskoulutustukea koulutusjärjestelmän näkökulmasta. Tästä näkökulmasta aikuiskoulutustuki lisää koulutukseen hakeutumisen kysyntää, ja tämän lisäkysynnän vaikutukset riippuvat keskeisesti siitä, miten joustavaa koulutuksen tarjonta on. Mikäli koulutuksen tarjonta ei joustaa, aikuiskoulutustuki ei lisää koulutuksen määrää, mutta muuttaa sen kohdentumista.

Osiossa 3.2 tarkastellaan aikuiskoulutustukea työmarkkinoiden näkökulmasta, erityisesti työllisyysvaikutusten osalta. Osiossa pyritään tunnistamaan aikuiskoulutustuen tärkeimmät suorat ja epäsuorat vaikutukset työmarkkinoilla, minkä lisäksi osiossa esitellään tuloksia Kauhasen (2021) kaltaistamistarkastelun replikoinnista.

Osiossa 3.3 tarkastellaan vuoden 2010 aikuiskoulutustuen uudistusta sen arvioimiseksi, kuinka paljon oikeus aikuiskoulutustukeen lisää uusien opintojen aloittamista aikuiskoulutustukeen oikeutettujen keskuudessa.

3.1 Aikuiskoulutustuki ja koulutusjärjestelmä

Aikuiskoulutustuen tarkoitus on turvata työssäkävien, työuraa jo kartuttaneiden ihmisten toimeentuloa opintojen aikana, ja tätä kautta lisätä tämän kohderyhmän osallistumista koulutukseen. Koulutukseen osallistumisen lisäys voi puolestaan nostaa kohderyhmän osaamista ja parantaa heidän työmarkkina-asemaansa pidemmällä aikavälillä. Samalla koulutukseen hakeutuminen voi syrjäyttää muita ihmisiä koulutuksen ulkopuolelle, jos koulutuksen tarjonta on kiinnitetty tietylle tasolle esimerkiksi määräraha- tai suoritepäätöksillä.

3.1.1 Koulutusjärjestelmän tarjontarajoitteet ja syrjäytysvaikutukset

Tässä osiossa arvioidaan aikuiskoulutustukea koulutusjärjestelmän näkökulmasta. Koulutusjärjestelmän näkökulmasta aikuiskoulutustuki on tiettyyn väestöryhmään kohdistuva koulutuksen kysyntätuki. Aikuiskoulutustuki siis kannustaa siihen oikeutettujen henkilöiden hakeutumista koulutukseen korvaamalla heille opintovapaasta syntyvää ansionmenetystä. Tällä on todennäköisesti jonkinsuuruinen vaikutus opintoihin hakeutumiseen. Vaikutuksen suuruus on empiirinen kysymys: kuinka moni aikuiskoulutustuella opiskelevista olisi opiskellut ilman aikuiskoulutustukea? Osa olisi ehkä opiskellut myös ilman tukea omilla säästöillä tai töiden ohessa, osa taas olisi jättänyt opintovapaan hakematta tai käyttämättä ja olisi työskennellyt opiskelun sijaan. Tässä osiossa lähdetään oletuksesta, että aikuiskoulutustuki kasvattaa koulutukseen hakeutuvien ja koulutukseen pääsevien määrää verrattuna tilanteeseen, jossa tukea ei olisi.

Mitä koulutusjärjestelmässä tapahtuu, kun siihen kohdistuu lisäkysyntää? Tässä on kolme vaihtoehtoa.

1. Koulutukseen käytettävät määrärahat eivät jousta, ja aloittajamäärät eivät jousta. Uusi koulutukseen hakeutuva henkilö syrjäyttää jonkun muun koulutuksen ulkopuolelle.

2. Koulutukseen käytettävät määrärahat eivät jousta, mutta aloittajamäärät joustavat. Tämä vähentää koulutuksen resursseja opiskelijaa kohti, mikä voi heijastua koulutuksen laatuun.
3. Koulutukseen käytettävät määrärahat ja aloittajamäärät joustavat. Uusi koulutukseen hakeutuva henkilö tuottaa koulutusmenojen kasvun.

Koulutukseen hakeutuva henkilö saa koulutuksesta hyötyä, ja mikäli tämä hyöty heijastuu myöhemmin positiivisesti työllisyyteen tai ansiotasoon, myös julkinen sektori saa osansa tästä hyödystä. Koulutukseen hakeutuva henkilö tuottaa kuitenkin myös kustannuksen, ja se kuka tämän kustannuksen kantaa, riippuu tilanteesta.

Ensimmäisessä tapauksessa edellä kustannus kohdistuu henkilöön, joka olisi päässyt koulutuksen piiriin, mikäli aikuiskoulutustuella opiskeleva henkilö ei olisi sinne hakeutunut. Toisessa tapauksessa kustannus kohdistuu opintojaan suorittaviin, ja kolmannessa tapauksessa veronmaksajaan. Se, mikä näistä tapauksista toteutuu, ei ole selvää, ja riippuu mahdollisesti koulutusasteesta ja aikavälistä.

Korkeakoulut mitoittavat sisäänottonsa huomioiden ministeriöiden kanssa sovitut tutkintotavoitteet, joskin kunkin vuoden sisäänoton vaikutus valmistumisiin ajoittuu vallitsevan sopimuskauden ulkopuolelle. Ammatillisen toisen asteen koulutuksen määräraha on budjettiperusteinen, ja perusrahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille tavoitteellisiin opiskelijavuosiin.

Jos aikuiskoulutustuen aiheuttama lisäkysyntä ei vaikuta korkeakoulujen tutkintotavoitteisiin tai ammatillisen koulutuksen tavoitteellisiin opiskelijavuosiin, eikä näiden sektoreiden määrärahoihin, koulutuksen kysynnän muutokset aiheuttavat syrjäytysvaikutuksia. Jos aikuiskoulutustuki saa henkilön hakeutumaan koulutukseen, tämän seurauksena joku muu henkilö ei pääse koulutukseen. Jos ajatellaan aikuiskoulutustuen muutoksia, tätä voidaan pitää ainakin lyhyellä aikavälillä todennäköisimpänä skenaariona – erityisesti korkeakoulusektorin koulutusohjelmissa, joihin ensisijaisten hakijoiden määrä ylittää sisäänoton.

Pidemmällä aikavälillä kysymys on siitä, missä määrin koulutuksen kokonaistarjonta reagoi muutoksiin koulutuksen kysynnässä. Jos aikuiskoulutustuki lakkautettaisiin tai kaksinkertaistettaisiin, heijastuisiko tämä korkeakoulujen tai toisen asteen ammatillisen koulutuksen määrärahoihin tai tutkintotavoitteisiin/tavoitteellisiin opiskelijavuosiin ja koulutuksen rahoitukseen? Tähän ei voida antaa varmaa vastausta.

Yleisesti ottaen aikuiskoulutustuen, ja laajemmin opintoihin hakeutumiseen vaikuttavien politiikkatoimien, vaikuttavuus koulutustulemiin väestötasolla riippuu siitä, missä määrin koulutuksen tarjonta reagoi kysynnän muutoksiin. Tätä taustaa vasten ei ole selvää, missä määrin aikuiskoulutustuki tukee väestön koulutustasoa, vaikka se yksilötasolla

vaikuttaisikin koulutukseen hakeutumiseen. Mitä enemmän koulutus on tarjontarajoitteista, sitä korostuneemmin erilaiset tuet vaikuttavat vain siihen, ketkä opiskelevat, eivätkä siihen, kuinka paljon yhteiskunnassa opintoja suoritetaan.

3.1.2 Aikuiskoulutustuki ja tutkintosiirtymät

Tässä osiossa yhdistetään aikuiskoulutustuella opiskelevien tausta ja heidän kohdetutkintonsa ja arvioidaan aikuiskoulutustuella tuettuja siirtymiä. Kokonaisuuden hahmottamiseksi siirtymiä jaotellaan tässä seuraavin tavoin.

- Täydennyskoulutus. Tämä kategoria sisältää ei-tutkintoon johtavan koulutuksen, ja myös aineistosta havaitsemattomat koulutukset (ks. alla).
- Jatkokoulutus. Tämä kategoria sisältää tutkintoon johtavan koulutuksen samalla koulutusalaalla, esimerkiksi lähihoitajasta sairaanhoitajaksi.
- Uudelleen koulutus. Tämä kategoria sisältää siirtymät koulutusalojen välillä.
- Muu koulutus. Tämä kategoria sisältää siirtymät saman tai alemman tason tutkintoon samalla koulutusalaalla.

Osa ei-tutkintoon johtavasta koulutuksesta havaitaan aineistosta, osa ei. Tässä tehtävässä tarkastelussa kaikki henkilöt, joille ei löydy aineistosta kirjoillaoloa tutkintoon johtavassa koulutuksessa, on merkitty täydennyskoulutus-kategoriaan.

Edellä esitetty jaottelu toteutetaan käyttämällä 2-numerotason koulutusastetta ja 3-numerotason koulutusala. Tarkasteluun valitaan datasta vuonna 2020 ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea saaneet, 12 745 henkilöä. Taulukossa 3.1 on esitetty tämän ryhmän jaottelu edellä esitetyllä tavalla.

Taulukko 3.1. Ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea vuonna 2020 saaneiden jakautuminen eri koulutus-tyyppeihin. Täydennyskoulutuksella tarkoitetaan tässä ei-tutkintoon johtavaa koulutusta, ml. koulutus jota ei havaita rekistereistä. Jatkokoulutuksella tarkoitetaan kouluttautumista samalla alalla, mutta korkeammalla koulutusasteella. Uudelleen koulutuksella tarkoitetaan kouluttautumista eri alalla. Lopuksi kategoria ”Muu koulutus” sisältää ne havainnot, jotka eivät mene edellisiin kategorioihin (tutkintoon johtava koulutus samalla alalla, mutta samalla tai matalammalla koulutusasteella).

Täydennyskoulutus	Jatkokoulutus	Uudelleen koulutus	Muu koulutus
20,0 %	24,5 %	48,4 %	7,1 %

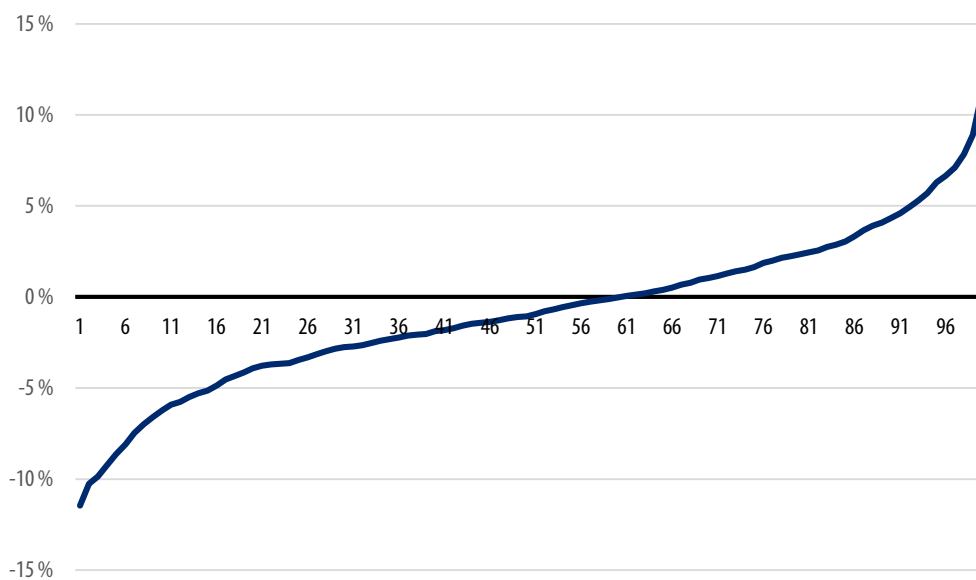
Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin edellisen taulukon mukaisia uudelleen kouluttajia, jotka muodostavat noin puolet uusista aikuiskoulutustuen saajista. Uudelleen koulutus sisältää monenlaista koulutusta niin investointiluonteisesta koulutuksesta uuteen ammatin kuin harrastusluonteisesta koulutuksesta, jossa ei haeta uutta osaamista vaan enemmänkin koulutusta kulutushyödykkeenä ja tuettua vapaata työstä. Muodostetaan tämän ryhmän henkilöille arvio henkilön lähtöammatin ja kohdekoulutuksen työttömyysriskistä sen arvioimiseksi, ovatko henkilöt kouluttautumassa kohti matalampaa vai korkeampaa työttömyysriskiä.

Haetaan näille saajille ammatti edellisen vuoden lopun työssäkäyntitilastosta, tai mikäli tämä puuttuu, niin tätä edeltävän vuoden vastaavasta tilastosta. 0,6 prosentille henkilöistä ei tämänkään jälkeen löydy ammattia ja 1,8 prosentilla henkilöistä työssäkäyntitilaston mukainen ammatti on tuntematon; nämä havainnot poistetaan tarkastelusta.

Tämän jälkeen lasketaan vuosien 2019 ja 2020 tietojen perusteella kunkin lähtöammatin ja kohdekoulutuksen työttömyysriski koko väestössä. Työttömyysriski päätellään pääasiallisen toiminnan perusteella niin, että henkilö on siirtynyt työttömäksi, mikäli hänen pääasiallinen toimintansa on työllinen vuoden 2019 lopussa ja työtön vuoden 2020 lopussa. Työttömyysriski arvioidaan jakamalla työttömäksi siirtyneiden määrä työllisten määrällä. Työttömyysriski lasketaan eri ammanteille (2-numerotaso) ja koulutusluokille. Koulutusluokka muodostetaan tässä yhdistämällä 2-numerotason koulutusaste ja 3-numerotason koulutusala. Esimerkiksi kätilöt (AMK) kuuluvat tässä tarkastelussa muodostettuun koulutusluokkaan 62-913. Näin saadaan arvioitua kunkin aikuiskoulutustuella uudelleen koulutettavan lähtöammatin ja kohdekoulutuksen työttömyysriski.

Kuviossa 3.1 alla on esitetty kohdekoulutuksen ja lähtöammatin työttömyysriskien erotuksen jakauma. Noin 60 prosentilla uudelleen kouluttajista työttömyysriskien ero on negatiivinen, eli tyypilliselle uudelleen kouluttajalle kohdekoulutuksen työttömyysriski on matalampi kuin lähtöammatin työttömyysriski. Merkittävä osa (40 %) aikuiskoulutustuella uuden alan tutkintoa opiskelevista kuitenkin opiskelee koulutuksessa, jonka suorittaneiden työttömyysriski on korkeampi kuin henkilön oman ammatin työttömyysriski.

Kuvio 3.1. Vuonna 2020 aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa saaneet tutkinto-opiskelijat lähtöammatin ja kohdetutkinnon työttömyysriskin erotuksen suhteen. Lähtöammatin työttömyysriski on laskettu henkilön 2-numerotason ammattikoodin kautta, ja kohdetutkinnon työttömyysriski suoritettavan tutkinnon 2-numerotason koulutusasteen ja 3-numerotason koulutusalan kautta. Työttömyysriski on määritelty työllisestä työttömäksi siirtyneiden osuudella näissä ryhmissä vuoden lopun pääasiallisen toiminnan kautta pääteltynä. Negatiivinen työttömyysriskin erotus kuviossa tarkoittaa sitä, että kohdetutkinnon työttömyysriski on matalampi kuin lähtöammatin työttömyysriski. Kuviossa on esitetty työttömyysriskin jakauma persentiileittäin.



Työ- ja elinkeinoministeriön Työvoimatietokartat-hankkeessa (Larja & Peltonen 2023) on tunnistettu sosiaali- ja terveydenhuolto toimialaksi, jota luonnehtii voimakas ja pahentunut työvoimapula. Tätä taustaa vasten taulukossa 3.2 esitetään tutkintosiirtymät sote-alan näkökulmasta. Sote-ala on tässä tunnistettu koulutusluokituksen koulutusalan 1-numerotason "Terveys ja hyvinvointi" kautta. Taulukossa on esitetty vuonna 2020 aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa saaneiden kohde- ja lähtötutkinnot sen suhteen, ovatko ne sote-alaa edellä tunnistetulla tavalla. Lähes puolet aikuiskoulutustuen käytöstä liittyy sote-alaan siinä mielessä, että henkilön lähtö- tai kohdetutkinto on tällä alalla. Noin viidenneskellä tuensaajista sote-ala on sekä kohde- että taustatutkinnossa (esimerkiksi lähihoitajasta sairaanhoitajaksi kouluttautuvat). Tarkasteltaessa siirtymiä alojen välillä voidaan nähdä, että aikuiskoulutustuella rahoitetaan lähes yhtä paljon siirtymiä pois päin sote-alasta kuin sitä kohti.

Taulukko 3.2. Vuonna 2020 aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa saaneet tutkinto-opiskelijat sen mukaan, ovatko henkilön tausta- ja kohdetutkinnot sote-alalta. Sote-alalla viitataan tässä koulutusluokituksen koulutuslajajäätelun 1-numerotason kategoriaan ”Terveys ja hyvinvointi”.

	Kohdetutkinto ei sote	Kohdetutkinto sote
Lähtötutkinto ei sote	53,9 %	13,2 %
Lähtötutkinto sote	11,9 %	21,0 %

3.1.3 Aikuiskoulutustuki korkeakoulusektorilla: ikä, taustatutkinto ja läpäisyaste

Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa on asetettu tavoite, että vähintään 50 prosenttia nuorista aikuisista suorittaa korkeakoulututkinnon vuonna 2030. Lausunnossaan koulutuspoliittiseen selontekoon eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVM 19/2021) on todennut, että ”nykyisten ennakointitietojen perusteella viimeistään v. 2040 tavoitteen tulisi olla, että jopa 70 % nuorista aikuisista on suorittanut korkea-asteen tutkinnon”. Tässä yhteydessä on nuorten aikuisten koulutusastetavoite usein ymmärretty konkreettisemmin 25-34-vuotiaiden koulutusasteen kautta.

Suomalaista korkeakoulusektoria voidaan luonnehtia tarjontarajoitteiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että yleisellä tasolla maassa tarjottavien korkeakouluopintojen kysyntä ylittää niiden tarjonnan, mikä johtaa puolestaan siihen, että korkeakoulutuksen määrän kannalta ratkaisevaa on koulutuksen tarjonta, ei kysyntä. Tähän luonnehdintaan viittaa sekä se empiirinen havainto, että ensisijaisten hakijoiden määrä järjestelmätasolla ylittää sisäänoton määrän, sekä se järjestelmän seikka, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä sopimuksissa sovitaan lukumääräisistä tutkintotavoitteista.

Annetulla sisäänotolla (ja huomioimatta rajat ylittävää muuttoliikettä) sen, kuinka moni 25–34-vuotias suorittaa korkeakoulututkinnon, ratkaisee kolme tekijää: koulutuksen aloitettavien ikäjakauma, läpäisy nopeus, ja taustakoulutustaso. Mitä vanhempana koulutus aloitetaan, mitä hitaammin ja harvemmin opinnot suoritetaan loppuun, ja mitä useammin opinnot aloittavalla on taustalla jo vähintään samantasoinen tutkinto, sitä tehottomampi koulutusjärjestelmä on nuorten ikäluokkien koulutusastetavoitteen kannalta (mikä ei tietenkään ole ainoa korkeakoulujärjestelmään kohdistuva koulutuspoliittinen tai yhteiskunnallinen tavoite).

Taulukossa 3.3 esitetään aikuiskoulutustuella opiskelevien ja muiden vuoden 2018 uusien korkeakouluopiskelijoiden tunnuslukuja iän ja taustatutkinnon osalta. Uudet korkeakouluopiskelijat on määritelty niin, että henkilö on ollut syksyllä 2018 läsnä tutkintoon johtavassa ammattikorkeakoulu- tai yliopistokoulutuksessa, jonka hän on aloittanut vuonna 2018. Tarkastelu on lisäksi rajattu Suomen kansalaisiin, koska tarkastelua tehdään myös taustatutkintojen suhteen, ja nämä eivät ole luotettavasti tiedossa kaikkien ulkomaalaisten osalta. Aikuiskoulutustukea käyttäneiden joukko on määritelty niin, että henkilö on saanut aikuiskoulutustukea vähintään yhtenä vuonna vuosina 2018–2020.

Taulukko 3.3: Aikuiskoulutustukea saaneet uudet korkeakouluopiskelijat ja muut uudet opiskelijat: ikä ja korkeakoulututkinnon omaavien osuus. Aloittaminen on määritelty niin, että henkilö on aloittanut vuonna 2018 I syklin uuden korkeakoulutuksen, jossa hän on ollut läsnä ko. vuoden syyslukukaudella. Tarkastelu rajattu Suomen kansalaisiin. Aikuiskoulutustukea käyttäneet ovat se joukko, joka on saanut aikuiskoulutustukea vuosina 2018–2020.

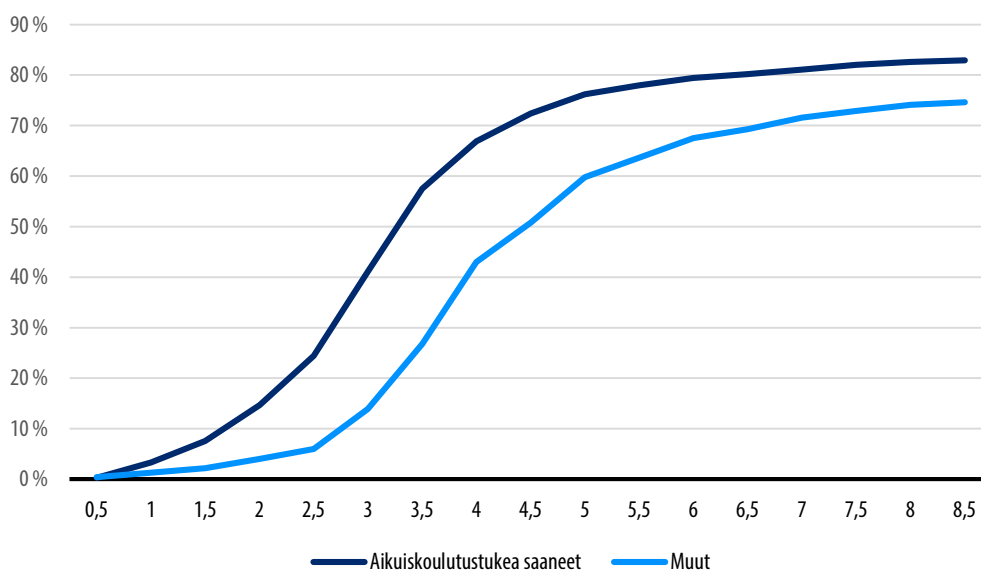
	Aikuiskoulutustukea käyttäneet	Muut opiskelijat
Vuonna 2018 aloittaneet		
Osuus / lkm	16,2 % / 7 889	83,8 % / 40 681
Keski-ikä, vuotta	35,7	25,0
Alle 25-vuotiaiden osuus	0,0 %	66,0 %
Yli 34-vuotiaiden osuus	48,3 %	10,7 %
Korkeakoulututkinnon jo omaavien osuus	31,5 %	9,0 %

Koulutusastetavoitteisiin vaikuttavat paitsi aloittajien ikä ja taustatutkinnot, myös opintojen kulku. Kuviossa 3.2 alla on esitetty lukuvuonna 2013/14 aloittaneiden korkeakouluopiskelijoiden läpäisyasteet ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan korkeakoulututkintoon. Aloittaneiden joukko on määritelty niin, että henkilö on aloittanut tutkintoon johtavassa koulutuksessa kyseisenä lukuvuonna I syklin tutkinnossa. Aikuiskoulutustukea saaneiden joukko on määritelty niin, että henkilö on saanut aikuiskoulutustukea vähintään yhtenä vuonna vuosina 2013–2015.

Kuvion perusteella aikuiskoulutustukea saavien opinnot etenevät varsinkin alkuvaiheessa muita opiskelijoita vauhdikkaammin. Tämä voi selittyä sillä, että aikuiskoulutustuki itsessään mahdollistaa täysipainoisemman opiskelun kuin opintotuki (ainakin jos opintotukea saava haluaa välttää opintolainan käyttöä), tai sillä että aikuiskoulutustukea saavilla on enemmän osaamista joka hyödyttää opintojen suorittamisessa (aiemmat opinnot ja työkokemus). Läpäisyasteiden ero kuitenkin supistuu pidemmällä tarkastelujaksolla hieman

alle 10 %-yksikköön. Kokonaisuutena kuitenkin aikuiskoulutustuella opiskelevien odotettu kontribuutio nuorten aikuisten koulutusasteen nostamiseen on muita opiskelijoita heikompi.

Kuvio 3.2: Aikuiskoulutustukea saaneiden ja muiden vuonna 2013 aloittaneiden korkeakouluopiskelijoiden läpäisyaste ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan korkeakoulututkintoon.



Mikäli aikuiskoulutustuella on vaikutus opintoihin hakeutumiseen, se muuttaa korkeakouluopiskelijoiden ja tutkinnon suorittaneiden koostumusta vanhempaan ja korkeammin koulutettuun suuntaan. Tarjontarajoitteisessa järjestelmässä seurauksena on lisäksi se, että tuki syrjäyttää nuorempia ja vähemmän koulutettuja järjestelmän ulkopuolelle. Aikuiskoulutustuki on tietenkin kohdennettu vanhemmille, työelämässä jo olleille henkilöille, ja näillä henkilöillä usein on jo korkeakoulututkinto taustalla. Aikuiskoulutustuen tarkoitus ei siis ole tukea tavoitetta nuorten koulutustason nostamisesta. Toisaalta aikuiskoulutustuen tarkoitus ei ole myöskään haitata tämän tavoitteen saavuttamista. Tämä vaikutus sillä kuitenkin on, mikäli koulutusjärjestelmä on tarjontarajoitteinen ja aikuiskoulutustuki lisää korkeakouluopintoihin hakeutumista siihen oikeutettujen keskuudessa.

3.2 Aikuiskoulutustuki ja työmarkkinat

Aikuiskoulutustuki voi vaikuttaa työmarkkinoihin monin eri tavoin. Yhtenä summeeraavana mittarina työmarkkina-vaikutuksiin voidaan pitää työllisyyttä tai palkkatulojen summaa, jotka kertovat samalla siitä, miten tuki vaikuttaa julkiseen talouteen ja tuottavuuteen.

Aikuiskoulutustuki vaikuttaa työmarkkinoihin myös useita reittejä pitkin.

1. Aikuiskoulutustuki lisätessään tuensaajien osallistumista opintoihin vähentää tuensaajien työn tarjontaa. Tämä nk. lukkiutumisvaikutus vähentää työllisyyttä lyhyellä aikavälillä.
2. Aikuiskoulutustuki lisätessään tuensaajien koulutusta lisää tuensaajien osaamista, mikä parantaa työllisyyttä ja ansioita pidemmällä aikavälillä.
3. Aikuiskoulutustuki rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla, joiden kerääminen heikentää työnteon ja työllistämisen kannustimia, millä on negatiivinen vaikutus työllisyyteen.
4. Koulutusjärjestelmän kautta tulevat ulkoisvaikutukset riippuvat edellisen osion mukaisesti siitä, mitä koulutusjärjestelmässä tapahtuu kun siihen kohdistuu aikuiskoulutustuen tukemaa lisäkysyntää.
 - Mikäli määrärahat joustavat, aikuiskoulutustuki lisää tarvetta kerätä veroja koulutusmenojen rahoittamiseksi, millä on todennäköisesti negatiivinen vaikutus työllisyyteen.
 - Mikäli määrärahat eivät jousta ja tuensaaja syrjäyttää jonkun opintojen ulkopuolelle, tämän henkilön työn tarjonta kasvaa lyhyellä aikavälillä mutta osaaminen heikentyy pidemmällä aikavälillä. Koska näin koulutuksen ulkopuolelle syrjäytyvät henkilöt ovat nuorempia, vähemmän koulutettuja ja matalammalla ansiotasolla, vaikutus työllisyyteen on todennäköisesti negatiivinen. Käytännössä tässä on kyse siitä, että rajalliset opiskelupaikat olisivat työllisyyden parantamisen kannalta tehokkaammassa käytössä marginaalisella ulosjääneellä kuin keskimääräisellä aikuiskoulutustuen saajalla.

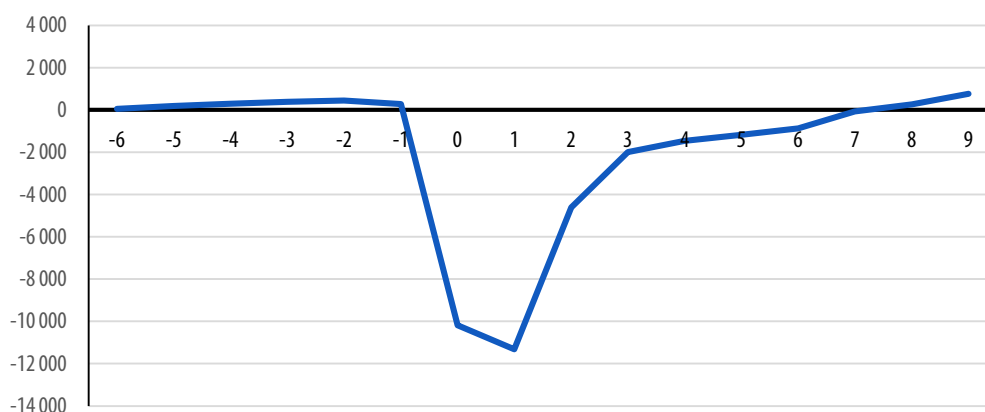
Edellä esitettyjen mekanismien mittaluokat ovat empiirisiä kysymyksiä. Kokonaisuutena aikuiskoulutustuen vaikutus työllisyyteen on kuitenkin todennäköisesti negatiivinen. Käytännössä jotta aikuiskoulutustuki lisäisi työllisyyttä, pitkän aikavälin positiivisen vaikutuksen tulisi ylittää kolmen muun mekanismin negatiivisen vaikutuksen. Näin ei todennäköisesti ole, koska kaltaistamistulosten perusteella se ei ylitä edes lukkiutumisvaikutuksen tuottamaa negatiivista vaikutusta palkkatuloihin, joskin tämä riippuu siitä, miten palkkahyödyn oletetaan kehittyvän pidemmällä aikavälillä.

Ensimmäistä ja toista mekanismia – tuen vaikutusta tuensaajan itsensä työllisyyteen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä – on tarkasteltu kaltaistamismenetelmällä Kauhasen (2021) tutkimuksessa. Tässä selvityksessä replikoitiin tämä kaltaistamistarkastelu käytettävissä olevien aineistojen puitteissa. Liitteessä 4.2 kerrotaan tarkemmin tästä replikoinnista ja eroista suhteessa Kauhasen (2021) otokseen ja tuloksiin.

Kauhasen (2021) keskeiset tulemamuuttujat ovat työmarkkinoiden osalta työllisyys pääasiallisen toiminnan kautta määriteltynä sekä ansiotulot. Koska opintovapaa ei välttämättä näy täysimääräisenä pääasiallisen toiminnan kautta määritellyssä työllisyydessä ja aikuis-koulutustuki veronalaisena tulona paikkaa pudotusta tulonsaajan ansiotuloissa, näiden muuttujien kautta tarkasteltavat vaikutukset voivat antaa liian lievän kuvan henkilön työn tarjonnan vähenemästä lyhyellä aikavälillä. Tätä taustaa vasten kuviossa 3.3 alla on esitetty kaltaistamistarkastelun tulokset henkilön vuositasolla saamien palkkatulojen osalta. Kauhasen (2021) käyttää tarkastelussaan aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa vuonna 2011 saaneita, koska tämä on ensimmäinen vuoden 2010 uudistuksen jälkeinen vuosi.

Palkkatulojen keskiarvo ennen aikuiskoulutustuella aloittamista on noin 30 000 euroa. Tämä vastaa likimäärin nk. lukkiutumisaikutuksen summaa, joka kuviossa 3.3 on noin 27 700 euroa. Lyhyellä aikavälillä aikuiskoulutustuella aloittaminen tuottaa kaltaistamistarkastelun perusteella siis noin vuoden palkkatulojen menetyksen yksilölle, ja näistä palkkatuloista suoraan ja välillisesti kerättävien verotulojen menetyksen julkiselle sektorille. Kohderyhmän henkilöt saivat vuosina 2011–2017, joina negatiivinen lukkiutumisaikutus näkyi kuviossa 3.3, aikuiskoulutustukea keskimäärin noin 10,8 kuukauden ajan.

Kuvio 3.3. Aikuiskoulutustuella aloittamisen estimoitu vaikutus vuoden aikana saatuun palkkatuloon. Toteutettu Kauhasen (2021) tutkimuksen pohjalta kaltaistamismenetelmällä, ks. teksti. Vaaka-akseli kuvaa vuotta aikuiskoulutustuella aloittamisesta, jossa 0 on ensimmäinen vuosi, jona aikuiskoulutustukea saadaan. Tarkastelu perustuu vuonna 2011 ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea saaneisiin, joten vuosi 0 kuviossa kuvaa vuotta 2011.



Edellä esitettyssä kuviossa vuonna aikuiskoulutustuella aloittamisen vaikutus henkilön palkkatuloihin on esitetty 9 vuotta eteenpäin tuella aloittamisesta. Tämä rajaus johtuu siitä, että vuoden 2020 palkkatiedot ovat viimeiset, jotka vuonna 2011 aloittaneille ja kaltaistetuille ei-aloittaneille on saatavilla valmisaineistoista. Aikuiskoulutustuen työmarkkina- ja julkisen talouden vaikutusten kannalta merkityksellistä on se, miten

palkkavaikutus kehittyisi tätäkin pidemmällä aikavälillä. Kauhanen & Virtanen (2021) kiinnittävät kustannus-hyöty-tarkasteluissaan pidemmän aikavälin vaikutukset viimeisen havaintovuoden tasolle. Böckerman ym. (2018) tarkastelevat kaltaistamismenetelmällä ammattikorkeakoulussa aloittamisen vaikutuksia, ja havaitsevat että palkkahyöty kasvaa vielä 16 vuotta aloittamisen jälkeenkin, joskin palkkahyödyn kasvu vaikuttaa hidastuvan.

Mikäli aikuiskoulutustuki ei lisää osallistumista koulutukseen, osion alussa esitetyistä reiteistä jäljelle jää se, että aikuiskoulutustuki rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla, ja tämä heikentää työnteon ja työllistämisen kannustimia sekä työllisyyttä.

3.3 Aikuiskoulutustuen uudistukset

Aikuiskoulutustukeen on tehty vuosien varrella useita uudistuksia.

Vuoden 2010 uudistuksessa (1276/2010) aikuiskoulutustuen tasoa nostettiin ja enimmäiskeston määräytymistä yksinkertaistettiin. Näistä muutoksista erityisesti jälkimmäinen vaikutti erilaisiin potentiaaliin tuensaajiin eri tavoin.

Vuoden 2017 uudistuksessa (1104/2016) tuen enimmäiskesto lyhennettiin ja tasoa leikattiin alentamalla tuen perusosaa.

Vuoden 2020 uudistuksella (450/2020) pyrittiin kannustamaan aiempaa enemmän aikuis-koulutustuen osa-aikaiseen käyttöön töiden ohessa. Uudistus tehtiin niin, että se oli arviolta kustannusneutraali, jolloin tuen taso täysiaikaisella opintovapaalla laski ja osittaisella opintovapaalla nousi suhteessa uudistusta edeltävään tilanteeseen.

Edellisten lisäksi aikuiskoulutustuen työssäolon määrittelyyn on tehty vastaava työssäolon määrittelyn muuttaminen ansioperusteiseksi kuin ammattitutkintostipendin määrittelyssä, jota käsiteltiin aiemmin tässä selvityksessä (1253/2006). Vaikutusten tutkimisen mahdollisesti sallivien luonnollisten koeasetelmien näkökulmasta on hyvä huomioida myös aikuiskoulutustuen kokonaisuudistuksen (1276/2000) siirtymäsäännös, joka laski työhistoriavaatimuksen 10 vuodesta 5 vuoteen 1.8.2006 lähtien.

Tässä selvityksessä hyödynnetään vuoden 2010 uudistuksen enimmäiskeston muutokseen liittyvää vaihtelua sen arvioimiseksi, miten uudistus vaikutti uusiin opintoihin hakeutumiseen.

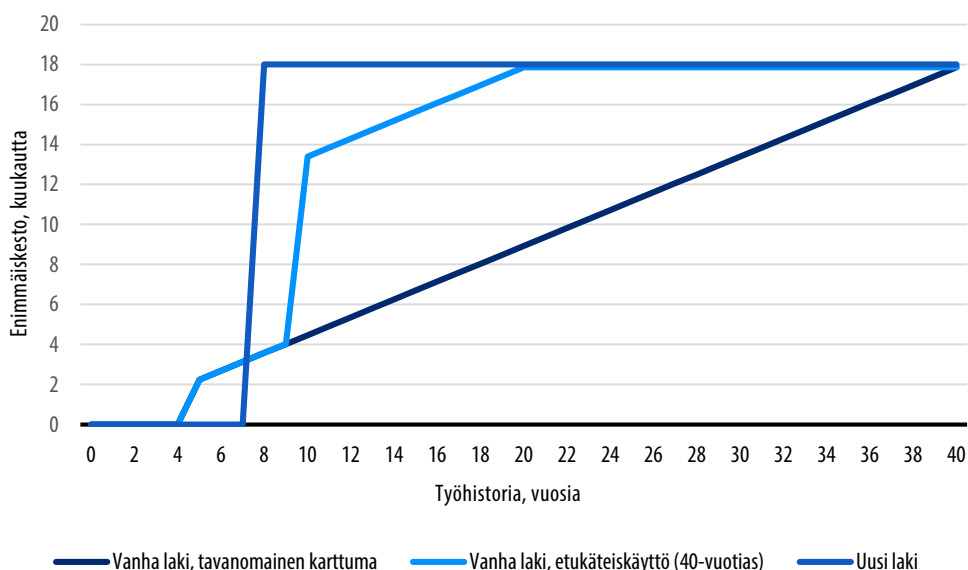
3.3.1 Aikuiskoulutustuen uudistus 2010

Aikuiskoulutustuen vuoden 2010 uudistus oli osa laajempaa ammatillisen suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta, joka tunnettiin nimellä AKKU. AKKU-johtoryhmä luovutti toimenpide-ehdotukset sisältäneen toisen väliraporttinsa 27.2.2009 (Opetusministeriö 2009). Nämä toimenpidesuosituksen sisälsivät keskeisiltä osin ne uudistukset, joita tässä osiossa tarkastellaan.

Vuoden 2010 uudistuksessa aikuiskoulutustuen taso nostettiin vastaamaan ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tasoa ilman lapsikorotuksia, ylläpitokorvausta tai työttömille koulutusajalta maksettavaa korotusosaa. Tämä muutos vaikutti kaikkiin potentiaalisiin tuensaajiin melko samoin tavoin.

Tason lisäksi uudistuksessa muutettiin tuen enimmäiskeston määrittymistä. Ennen uudistusta työhistorian vähimmäisehto oli viisi vuotta, minkä jälkeen etuusoikeutta kertyi työhistorian lineaarisen karttuman mukaan. Tämän lisäksi, kun henkilöllä oli työhistoriaa vähintään kymmenen vuotta, hänellä oli oikeus tuen etukäteiskäyttöön, joka perustui laskennalliseen jäljellä olevaan työuraan eli käytännössä henkilön ikään. Uudistuksessa enimmäiskeston määrittymistä yksinkertaistettiin niin, että kahdeksan vuoden työhistoria oikeutti 18 kuukauteen aikuiskoulutustukea. Kuviossa 3.4 alla esitetään uudistuksen vaikutus 40-vuotiaalle tuensaajalle.

Kuvio 3.4. Aikuiskoulutustuen enimmäiskesto ja vuoden 2010 uudistus. Kuviossa on esitetty aikuiskoulutustuen enimmäiskesto kuukausina kertyneen työhistorian (vuotta) mukaan. Uudistuksen jälkeen (Uusi laki, vihreä) enimmäiskesto oli 18 kuukautta 8 vuoden työhistorialla. Ennen uudistusta määrytyi lineaarisen karttuman mukaan (tummansininen), minkä lisäksi laki mahdollisti tuen etukäteiskäytön laskennalliseen jäljellä olevaan työuraan perustuen (vaaleansininen) 10 vuoden työhistorialla.



Enimmäiskeston muutos vaikutti eri tuensaajien potentiaaliseen enimmäiskeston eri tavoin. Tätä vaihtelua hyödynnetään tässä osiossa sen arvioimiseksi, miten aikuiskoulutustuki vaikuttaa uusien opintojen aloittamiseen. Tämä ei ole triviaali kysymys, sillä osa aikuiskoulutustuella aloittavista olisi todennäköisesti aloittanut opintonsa myös ilman aikuiskoulutustukea, esimerkiksi opintorahalla tai ilman etuutta töiden ohessa tai omilla säästöillä. Tässä käytetty lähestymistapa on nk. erot eroissa-menetelmä (engl. *difference-in-differences*).

Tarkasteluun valitaan 25–50-vuotiaat Suomessa asuvat henkilöt vuosina 2005–2016. Tarkastelun alkuvuosi on valittu aikuiskoulutustukea koskevan tiedon saatavuuden perusteella, ja tarkastelu rajataan viimeiseen vuoden 2017 uudistusta edeltävään vuoteen. Tarkastelu rajataan henkilöihin, jotka ovat olleet työllisiä edellisen vuoden lopussa. Tällä rajauksella pyritään yksinkertaisella tavalla huomioimaan sitä, että aikuiskoulutustukea saadakseen henkilön on täytynyt olla nykyisessä työssä tai yrittäjänä vähintään vuoden ajan ennen tukikauden alkamista; vastaava rajaus tehdään Kauhasen (2021) tutkimuksessa.

Kullekin henkilölle määritetään aineiston perusteella aikuiskoulutustuen perusteena toimiva työhistoria edeltävän vuoden lopusta taaksepäin laskien. Tarkastelu rajataan henkilöihin, joilla on 4–9 vuotta työhistoriaa. Tarkastelun yläraja on valittu siksi, ettei vanhan lain mukainen etukäteiskäyttö monimutkaistaisi analyysyä, ja alaraja siksi, että tarkastelussa olevat henkilöt olisivat vertailukelpoisia ja sisältäisivät työelämään jo kiinnittyneitä henkilöitä.

Eri henkilöiden työhistorian määrittelyyn liittyy mittavirhettä. Koska työhistoria on määritettävissä aineistosta vain vuodesta 1987 lähtien, mittavirhe voi myös muuttua ajassa. Työhistorian määrittely vaikuttaa kuitenkin olevan riittävän tarkkaa, ja enimmäiskeston muutosten vaikutus aikuiskoulutustuen käyttöön riittävän merkittävä, että uudistus näkyy eri ryhmien aikuiskoulutustuen käytössä.

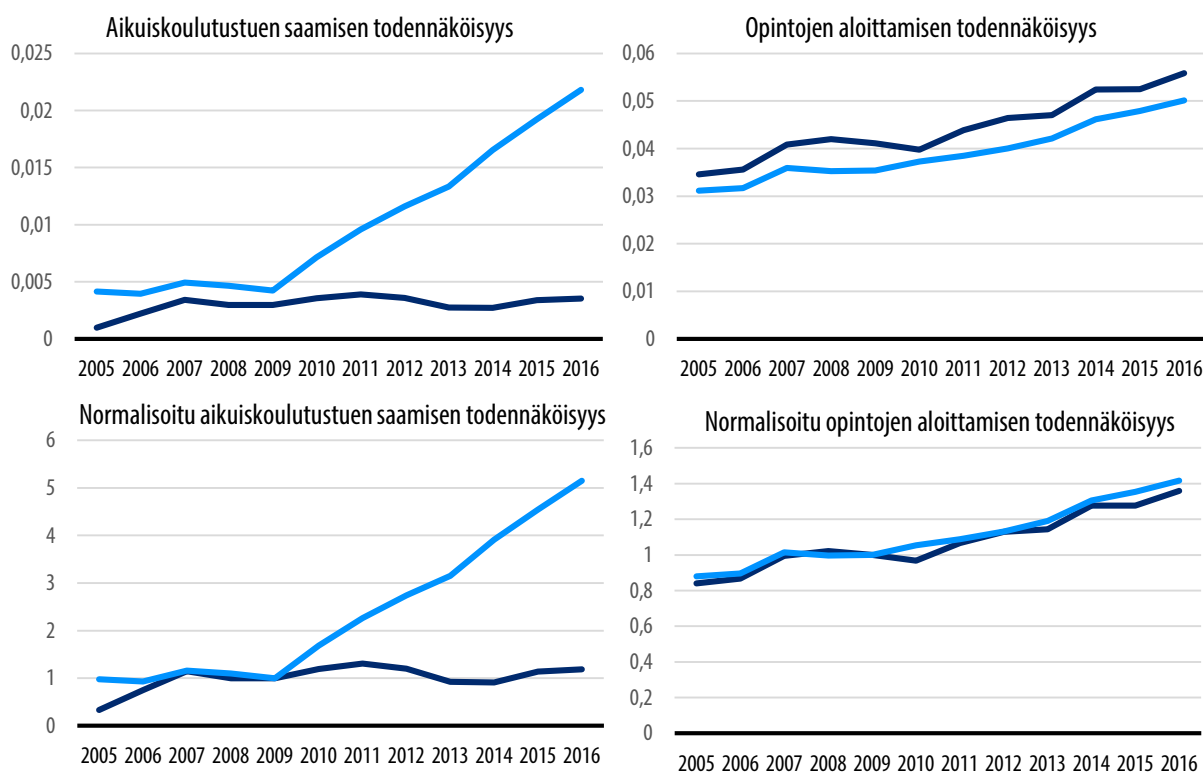
Kuviossa 3.5 alla esitetään lähestymistapa ja päätulos kahden ryhmän keskiarvojen kautta tarkasteltuna. Tarkasteltavat ryhmät ovat 6 vuotta ja 8 vuotta työhistoriaa omaavat henkilöt. Tarkastelun idea on, että nämä ryhmät ovat riittävän samankaltaisia ollakseen vertailukelpoisia: oletus on, että ilman uudistusta näiden ryhmien kehitys olisi ollut samanlaista tarkasteltavissa muuttujissa. Molemmissa ryhmissä on keskimäärin noin 80 000 henkilöä kunakin vuonna.

Vuoden 2010 uudistus nosti voimakkaasti jälkimmäisen ryhmän (8 vuotta työhistoriaa) tuen tasoa ja tuen enimmäiskestoja. Tätä voidaan pitää tarkastelun kohderyhmänä. Verrokkiryhmänä tälle toimivat 6 vuotta työhistoriaa omaavat henkilöt. Tässä ryhmässä oikeus aikuiskoulutustukeen poistui: ennen uudistusta tämän ryhmän aikuiskoulutustuen enimmäiskesto oli 3 kuukautta ja taso nykyistä matalampi.

Uudistuksen voidaan odottaa vaikuttavan eri ryhmien todennäköisyyteen käyttää aikuiskoulutustukea. Tämä näkyy vasemmassa paneelissa ylhäällä, jossa on esitetty aikuiskoulutustuen käyttöaste 6 ja 8 vuotta työhistoriaa omaavien keskuudessa. Aikuiskoulutustuen käyttö lähtee kohderyhmässä voimakkaaseen kasvuun vuodesta 2010 eteenpäin. Verrokkiryhmässä ei tapahdu muutosta. Verrokkiryhmän käyttöaste ei uudistuksen myötä painu noltaan, mikä heijastelee työhistorian määrittelyyn liittyvää mittavirhettä. Vasemmalla paneelissa alhaalla on esitetty vastaava kuvio normalisoituna niin, että molemmat aikasarjat saavat arvon yksi vuonna 2009. Yhteenvedon voidaan todeta, aikuiskoulutustuen käyttö ryhmässä kehittyi samankaltaisesti eri ryhmässä ennen uudistusta, ja että kohderyhmässä aikuiskoulutustuen käyttö noin viisinkertaistui vuodesta 2009 vuoteen 2016 kasvaen noin 1,7 %-yksiköllä tarkastelujaksolla samalla kun verrokkiryhmän käyttöasteessa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Oikeanpuoleisissa kuvioissa on kuvattu uusien opintojen aloittaminen näissä ryhmässä, jälleen ylhäällä todennäköisyytenä ja alhaalla normalisoituna vuoteen 2009. Uusien opintojen aloittaminen vuodelle T on määritelty niin, että henkilö on kyseisenä vuonna tutkintoon johtavassa koulutuksessa, jonka hän on aloittanut vuonna T. Uusien opintojen aloittamisen todennäköisyys kehittyi melko samalla tavalla ennen uudistusta. Aikuiskoulutustuen käytön kasvusta huolimatta uusien opintojen aloittamisen todennäköisyys kasvaa samalla tavalla tarkastelluissa ryhmässä myös uudistuksen jälkeen. Tämä indikoi sitä, että aikuiskoulutustuen kasvanut käyttö ei juuri lisännyt opintojen aloittamista.

Kuvio 3.5. Aikuiskoulutustuen saamisen todennäköisyys ja opintojen aloittamisen todennäköisyys vuosina 2005–2016 henkilöillä, joilla on 6 vuotta (tummansininen) ja 8 vuotta (vaaleansininen) työhistoriaa. Alemmissä kuvioissa todennäköisyydet on normalisoitu (2009=1).



Taulukossa 3.4 alla on vielä havainnollistettu lähestymistapaa luvuilla. Taulukossa esitetään verrokkiryhmän (6 vuotta työhistoriaa) ja kohderyhmän (8 vuotta työhistoriaa) todennäköisyys saada aikuiskoulutustukea ja aloittaa opinnot vuosina 2009 ja 2016. Molemmissa ryhmissä todennäköisyys aloittaa uudet opinnot kasvoi tällä ajanjaksolla 1,5 %-yksiköllä, vaikka todennäköisyys saada aikuiskoulutustukea kasvoi kohderyhmässä 1,7 %-yksikköä enemmän.

Taulukko 3.4. 6 vuotta ja 8 vuotta työhistoriaa omaavien henkilöiden todennäköisyys saada aikuiskoulutustukea ja aloittaa uudet opinnot vuosina 2009 ja 2016.

	Verrokkiryhmä: 6 vuotta työhistoriaa			Kohderyhmä: 8 vuotta työhistoriaa			Ero eroissa
	2009	2016	Ero	2009	2016	Ero	
Todennäköisyys saada aikuiskoulutustukea	0,3 %	0,4 %	0,1 %	0,4 %	2,2 %	1,8 %	1,7 %
Todennäköisyys aloittaa uudet opinnot	4,1 %	5,6 %	1,5 %	3,5 %	5,0 %	1,5 %	0,0 %

Taulukossa 3.5 alla esitetään tuloksia regressiotarkasteluista. Regressiotarkasteluissa kunkin vuonna t havaitun henkilön i tulemamuuttujaa (aikuiskoulutustuen saanto tai uusi opiskelija-status) selitetään pienimmän neliösumman regressiolla, jossa käytetään selitettävänä muuttujina indikaattoria, onko havainto uudistuksen jälkeiseltä ajalta, indikaattoria siitä kuuluuko henkilö uudistuksen kohderyhmään, ja näiden muuttujien interaktiota. Tämän interaktiomuuttujan kerroin on tarkastelussa kiinnostuksen kohteena.

$$Y_{i,t} = a_0 + a_1 I(\text{vuosi} > 2010) + a_2 I(\text{kohderyhmä} = 1) + b * I(\text{vuosi} > 2010) * I(\text{kohderyhmä} = 1)$$

Tulokset esitetään edellä esitetyn tarkastelun lisäksi tarkastelulle, jossa vakioidaan vuosi dummy-muuttujilla (vuosi>2010-indikaattorin sijasta) sekä taustatekijöistä henkilön ikä, iän neliö, sukupuoli, sekä 1-numerotason koulutusaste ja koulutusala dummy-muuttujina.

Perustarkastelussa käytetään vuosia 2005–2016 ja poistetaan vuosi 2010, ja kohderyhmässä ovat henkilöt joilla työhistoriaa on 8–9 vuotta ja verrokkiryhmässä henkilöt joilla työhistoriaa on 4–6 vuotta. Taulukossa esitetään lisäksi valittuja vaihtoehtoisia tarkasteluita.

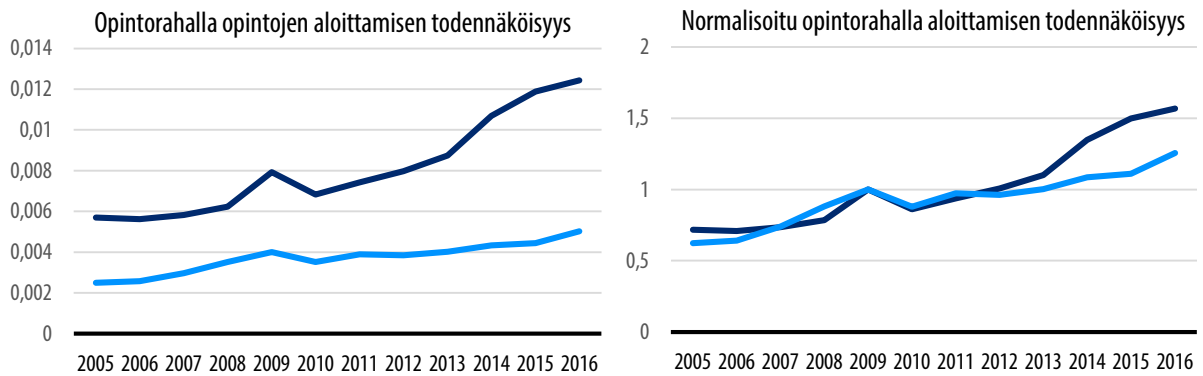
- Poistetaan vuosi 2009 uudistusta edeltävältä ajalta. Tällä pyritään huomioimaan sitä, että AKKU-työryhmän toimenpidesuositusten julkistaminen helmikuussa 2009 on mahdollisesti vaikuttanut opintoihin hakeutumiseen samana vuonna.
- Rajataan tarkastelu vuosiin 2007–2012 (vuosi 2010 poistettu). Tällä pyritään rajoittamaan kauempana uudistuksen toimeenpanosta tapahtuvien mahdollisten sekoittavien tekijöiden vaikutusta.
- Rajataan kohderyhmä henkilöihin, joilla työhistoriaa on 8 vuotta, ja verrokkiryhmä henkilöihin, joilla työhistoriaa on 6 vuotta. Tällä pyritään rajaamaan ryhmiin, jotka ovat mahdollisimman lähellä toisiaan.
- Rajataan kohderyhmä henkilöihin, joilla työhistoriaa on 8 vuotta, ja verrokkiryhmä henkilöihin, joilla työhistoriaa on 4 vuotta. Tällä pyritään huomioimaan sitä mahdollisuutta, että opintoihin hakeutumiseen ei vaikuta niinkään se, onko oikeutettu aikuiskoulutustukeen opintojen alussa, vaan se, onko oikeutettu tukeen jossain vaiheessa opintoja.
- Käytetään vaihtoehtoista mittaria uusien opintojen aloittamiselle: henkilö on kirjoilla jossain koulutuksessa vuonna T , mutta ei ole kirjoilla missään koulutuksessa vuonna $T-1$.

Taulukko 3.5. Regressiotuloksia erot eroissa-tarkastelusta vuoden 2010 aikuiskoulutustuen uudistuksesta (ks. teksti). Tilastollista merkitsevyyttä ei ole merkitty taulukkoon. Kaikki aikuiskoulutustukea koskevat ker-
toimet ovat tilastollisesti merkitseviä 1 % merkitsevyytasolla. Opintojen aloittamisen osalta tilastollisesti
merkitseviä ovat ainoastaan 1. ja 2. spesifikaation tulokset ilman taustatekijöiden vakioimista (5 % ja 10 %
merkitsevyytasolla, vastaavasti).

Spesifikaatio	Ei taustatekijöiden vakiointia		Taustatekijät vakioitu	
	Aikuiskoulu- tustuki	Opintojen aloittaminen	Aikuiskoulu- tustuki	Opintojen aloittaminen
1. Perustarkastelu	1,1 %	-0,1 %	1,1 %	0,0 %
2. Vuosi 2009 poistettu	1,1 %	-0,1%	1,1 %	0,0 %
3. Rajattu tarkastelu 2007–2012	0,6 %	-0,1 %	0,6 %	0,1 %
4. Rajattu tarkastelu 6 ja 8 vuotta työhistoriaa omaaviin	1,0 %	-0,1 %	1,0 %	0,0 %
5. Rajattu tarkastelu 4 ja 8 vuotta työhistoriaa omaaviin	1,1 %	-0,0 %	1,0 %	0,0 %
6. Vaihtoehtoinen opintojen aloittamisen mittari	1,1 %	0,0 %	1,1 %	0,0 %

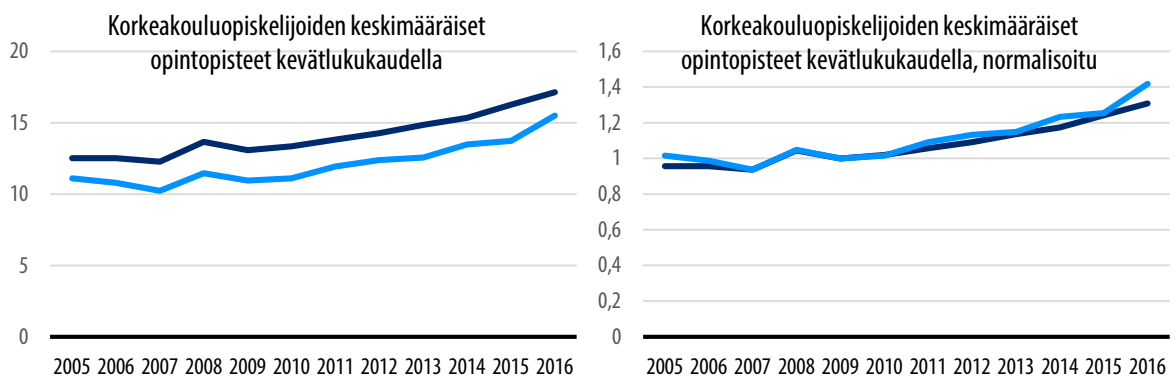
Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että vuoden 2010 aikuiskoulutustuen uudistus onnis-
tui lisäämään aikuiskoulutustuen käyttöä, mutta sillä ei ollut havaittavia vaikutuksia opin-
tojen aloittamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että aikuiskoulutustuella uudistuksen myötä
aloittaneet olisivat aloittaneet opinnot muutenkin. Tulosten tulkintaan ja yleistettävyy-
teen vaikuttaa se, missä määrin aikuiskoulutustuki on syrjäyttänyt opintotuella opiskelua
ja missä määrin omilla tuloilla opiskelua. Tältä osin tulokset eivät ole täysin selviä. Kuviossa
3.6 alla esitetään opintorahalla opintojen aloittamisen todennäköisyys (määriteltynä niin,
että henkilö on uusi opiskelija ja saa opintorahaa vuonna T) kuvion 3.5 mukaisissa ryh-
missä (6 ja 8 vuotta työhistoriaa). Tällä tavalla määriteltä opintorahalla aloittaminen ei
kehity täysin samalla tavalla tarkasteltavissa ryhmissä ennen uudistusta. Kehitys kuiten-
kin eriytyy selvästi uudistuksen jälkeen, kuitenkin vasta vuodesta 2012 lähtien. Tarkastelu
antaa viitteitä siitä, että aikuiskoulutustuki mahdollisesti syrjäytti hieman opintorahalla
opiskelua, mutta todennäköisemmin aikuiskoulutustuki syrjäytti valtaosin muuta, ei-tuet-
tua opiskelua.

Kuvio 3.6. Opintorahalla opintojen aloittamisen todennäköisyys vuosina 2005-2016 henkilöillä, joilla oli 6 vuotta työhistoriaa (tummansininen) ja 8 vuotta työhistoriaa (vaaleansininen), määriteltynä niin, että henkilö aloittaa uudet opinnot vuonna T ja saa samana vuonna opintorahaa.



Vaikka aikuiskoulutustuki ei lisäisikään opintojen aloittamista, on mahdollista, että se auttaa tuensaajia suorittamaan täysipainoisemmin jo aiemmin aloitettuja opintoja tai sellaisia opintoja, jotka olisi aloitettu myös ilman tukea. Kuviossa 3.7 alla tehdään tämän osalta kärkeä tarkastelu, jossa rajataan otos korkeakouluopiskelijoihin, joilla on 6 tai 8 vuotta työhistoriaa. Rajaus tehdään siksi, että opintosuoritustietoja on aineistossa vain korkeakoulujen osalta. Uudistuksen alla vuonna 2009 noin 1,4 prosenttia 6 vuoden työhistorian omaavista korkeakouluopiskelijoista sai aikuiskoulutustukea, ja noin 2,8 prosenttia 8 vuoden työhistorian omaavista; vuonna 2016 vastaavat lukemat olivat 1,4 prosenttia ja 11,9 prosenttia. Oikeanpuoleista, normeerattua kuvaa tarkastelemalla voi nähdä viitteitä siitä, että opintopisteiden määrä kasvoi hieman nopeammin kohderyhmässä vuoden 2010 jälkeen, mutta vaikutus on joka tapauksessa hyvin maltillinen.

Kuvio 3.7. Korkeakouluopiskelijoiden kevätlukukauden keskimääräiset opintopisteet 2005–2016 henkilöillä, joilla oli 6 vuotta työhistoriaa (tummansininen) ja 8 vuotta työhistoriaa (vaaleansininen).



Lopuksi on huomioitava opintojen aloittamisen osalta se, että edellä esitetty vuoden 2010 uudistuksen vaihtelua hyödyntävä tarkastelu antaa erilaisen kuvan aikuiskoulutustuen vaikutuksista opintojen aloittamiseen kuin saman ajanjakson aineistoa hyödyntävä kaltaistamistarkastelu. Kuviossa 3.8 alla on esitetty opiskelijoiden osuus kaltaistamistarkastelulla⁷ muodostetun aineiston kohde- ja verrokkiryhmissä. Kuvion perusteella aikuiskoulutustuen saajista noin 85 % opiskeli ensimmäisenä tukivuonna, kun vastaava luku verrokkiryhmässä oli noin 25 %.

Mikä selittää eri menetelmillä saatavia eri tuloksia? Kaltaistamismenettelmissä mallinetaan kunkin henkilön todennäköisyyttä saada aikuiskoulutustukea (vuonna 2011) taustamuuttujien perusteella. Tämän tarkastelun perusteella muodostetaan tilastollinen ennuste kunkin henkilön todennäköisyydestä saada aikuiskoulutustukea, ja kohde- ja verrokkiryhmät muodostetaan hakemalla jokaiselle aikuiskoulutustukea saaneelle pari, jonka ennustettu todennäköisyys aikuiskoulutustuen saamiseen on mahdollisimman samankaltainen. Oletuksena tässä on, että on jokin havaitsematon tekijä, joka vaikuttaa siihen, että saman todennäköisyyden omaavista henkilöistä toinen hakeutuu aikuiskoulutustuelle ja toinen ei, ja tämä ulkopuolinen tekijä ei ole yhteydessä mallilla tarkasteltaviin lopputulemiin (kuten myöhempään työllisyyskehitykseen) sen jälkeen kun taustatekijät on vakioitu.

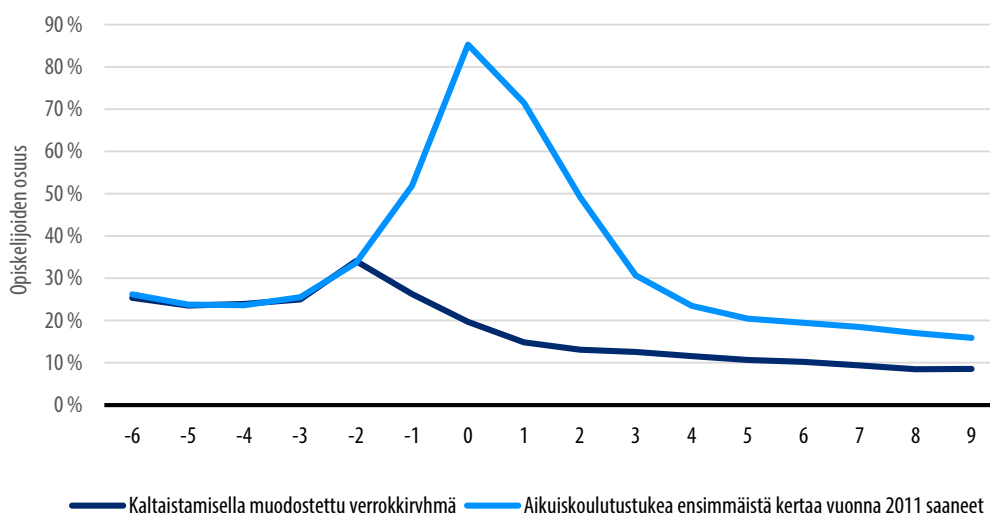
On todennäköistä, että tämä havaitsematon tekijä on yhteydessä paitsi todennäköisyyteen hakeutua aikuiskoulutustuelle, myös todennäköisyyteen hakeutua opintoihin ylipäänsä, jolloin kaltaistamisella ei pystytä tunnistamaan näitä kahta erikseen. Kaltaistamistarkastelulla ei tällöin voida arvioida aikuiskoulutustuen vaikutuksia opintoihin hakeutumiseen.

Toisaalta opiskelijoiden osuuden eriytyminen kohde- ja verrokkiryhmissä vuonna T-1 asettaa kyseenalaiseksi kaltaistamisessa tehdyn oletuksen, että muut vuoden T-1 muuttajat kuten ansiotulot ovat eksogeenisiä sen suhteen, saako henkilö aikuiskoulutustukea vuonna T. Ei ole myöskään selvää, onko opintojen aloittaminen vuonna T-2 eksogeenista suhteesta aikuiskoulutustuella aloittamiseen vuonna T. On mahdollista, että oikeus aikuiskoulutustukeen vaikuttaa opintoihin hakeutumiseen kaksikin vuotta ennen ensimmäistä

⁷ On syytä huomioida kuvion 3.8 osalta, että vuoden T-1 opiskelijastatus on jätetty pois muuttujista, joiden perusteella kaltaistaminen tehdään. Kauhanen (2021) käyttää kaltaistamiseen tietoa koulutukseen hakemisesta vuosien T-6 ja T-2 välillä, mutta hän jättää vuoden T-1 hakutiedon käyttämättä siksi, että päätös opintoihin hakeutumisesta tehdään mahdollisesti samanaikaisesti aikuiskoulutustuen hakemista koskevan päätöksen kanssa. Koska replikoinnissa ei ole ollut käytettävissä korkeakoulujen hakutietoja tältä ajanjaksolta, tämän sijasta on käytetty opinnoissa kirjoilla oloa.

tukikautta. Kuten kuviossa 3.8 näkyy, osalla aikuiskoulutustuen saajista on opiskelupaikka jo monen vuoden takaa, mutta opiskelijoiden osuus alkaa nousta jo kaksi vuotta ennen ensimmäistä tukikautta.

Kuvio 3.8. Opiskelijoiden osuus kaltaistamistarkastelun kohde- ja verrokkiryhmissä. Opiskelijoiden osuus on päätelty kirjoillaolona EDUC_OPISK-aineistossa. Vuosi 0 kuvaa vuotta 2011, jolloin kohderyhmän henkilöt saavat ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea.



3.4 Yhteenveto

Kuviossa 3.9 alla on esitetty yksinkertaistettu havainnollistus aikuiskoulutustuen työllisyysvaikutuksista eri vaikutuskanavien kautta. Aikuiskoulutustuen työllisyysvaikutukset ovat merkityksellisiä esimerkiksi arvioitaessa tuen vaikutuksia julkiseen talouteen.

Etuussäännöt – kuten tuen saamisen ehdot, tuen enimmäiskesto ja tuen taso – vaikuttavat etuuskäyttöön (1). Se, kuinka paljon tuen eri ominaisuudet vaikuttavat käyttöön, on empiirinen kysymys. Tässä raportissa ei ole arvioitu tätä vaikutusketjun osaa muuten kuin siltä osin, että osiossa 3.3 havaittiin vuoden 2010 uudistuksen enimmäiskeston pidentämisen ja tason nostamisen lisänneen etuuskäyttöä. Aiempaa tutkimusta aikuiskoulutustuen sääntöjen vaikutuksista etuuskäyttöön ei ole.

Etusikäyttö yhdessä etuussääntöjen kanssa määrittää etuusmenon. Tämä etuusmeno rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla, jotka muodostavat osan työnteon verokiilaa ja heikentävät kansantalouden työllisyyttä (2). Se, kuinka paljon työntekijän tai työnantajan sivukulut heikentävät työllisyyttä, on empiirinen kysymys, josta on runsaasti olemassa olevaa tutkimusta.

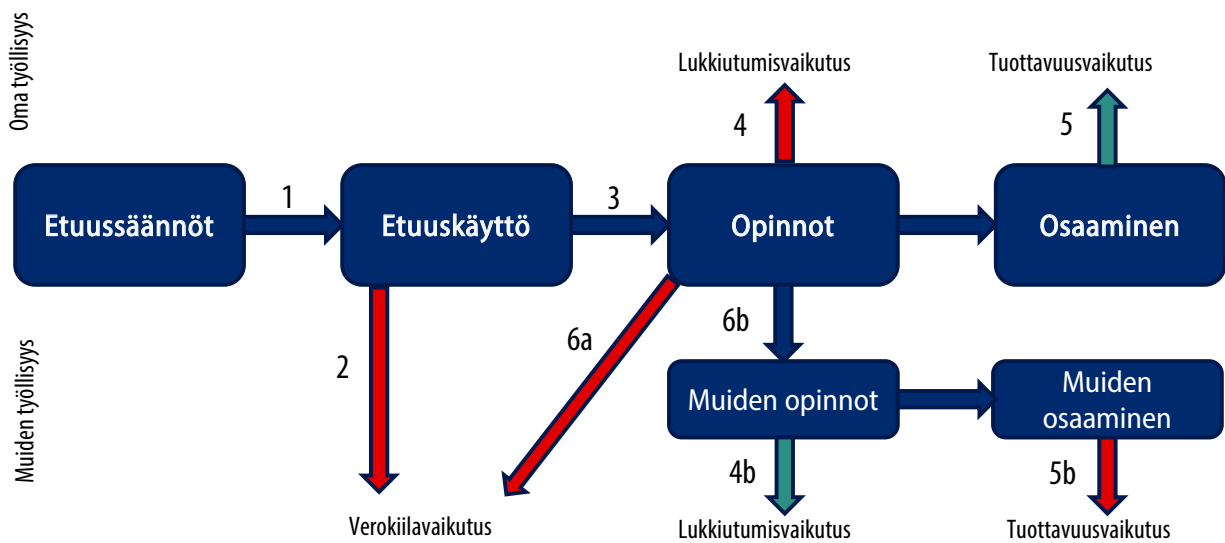
Etuuskäyttö vaikuttaa opintoihin hakeutumiseen (3). Opintoihin hakeutuminen voi olla niin uusien opintojen aloittamista kuin vanhojen opintojen viimeistelyä. Se, miten suuri vaikutus tämä on, on empiirinen kysymys. Osa henkilöistä, jotka saavat aikuiskoulutustukea, olisivat opiskelleet ilmeisesti ilman tukea, ja osalle tuki on ratkaiseva opintoihin hakeutumisen kannalta. Osiossa 3.3 arvioitiin tätä vaikutusketjun osaa uusien opintojen aloittamisen mittarilla vuoden 2010 uudistuksen avulla erot eroissa-lähestymistavalla. Tulosten perusteella aikuiskoulutustuen lisääntyneen käyttö ei juuri lisännyt opintojen aloittamista.

Opintoihin hakeutuminen vähentää henkilön työpanosta lyhyellä aikavälillä (4). Tämä on etuuden tarkoitus: mahdollistaa tuensaajan poissaolo ansiotyöstä opintojen ajaksi. Opiskelu parantaa tuensaajan osaamista, mikä parantaa hänen tuottavuuttaan työmarkkinoilla ja heijastuu hänen palkkaansa ja mahdollisesti työllisyyteensä (5). Lyhyen aikavälin lukkiutumisvaikutuksen ja pidemmän aikavälin tuottavuusvaikutuksen mittaluokat ovat empiirisiä kysymyksiä, joita on aiemmassa tutkimuksessa suomalaisen aikuiskoulutustukijärjestelmän osalta tutkittu kaltaistamismenetelmällä. Tässä selvityksessä replikoitiin tämä kaltaistamistarkastelu. Tulosten perusteella lukkiutumisvaikutus vastaa noin vuoden palkkatuloja. Tarkastelussa löydetään pieni positiivinen vaikutus palkkatuloihin 9 vuotta tuella aloittamisen jälkeen.

Tuensaajan hakeutuminen opintoihin vaikuttaa muihin koulutusjärjestelmän kautta. Kuvioon on piirretty tästä kaksi skenaariota. Skenaariossa 6a koulutuksen tarjonta on joustavaa, jolloin aikuiskoulutustuen tuottama lisäkysyntä kanavoituu kasvaneeseen koulutuksen rahoitukseen ja tätä kautta todennäköisesti korkeampaan työnteen verokiilaan. Skenaariossa 6b koulutuksen tarjonta ei joustaa, jolloin aikuiskoulutustuen ansiosta opintoihin hakeutuva syrjäyttää jonkun muun koulutuksen ulkopuolelle. Tällä syrjäytysvaikutuksella on käänteiset lukkiutumis- ja tuottavuusvaikutukset (4b ja 5b): koulutuksen ulkopuolelle jäänyt henkilö jää työmarkkinoille, mutta hän ei toisaalta pääse kasvattamaan osaamistaan. Empiiristä tutkimusta siitä, kumpi skenaario on todennäköisempi, ei ole. Se miten koulutuksen järjestäjä ohjataan viittaa kuitenkin enemmän siihen suuntaan, että tarjonta on joustamatonta, ainakin lyhyellä aikavälillä.

Se, parantaako vai heikentääkö aikuiskoulutustuki työllisyyttä, on empiirinen kysymys. Jotta aikuiskoulutustuki parantaisi työllisyyttä ensimmäisessä skenaariossa, positiivisen pitkän aikavälin tuottavuusvaikutuksen pitäisi olla suurempi kuin lukkiutumisvaikutuksen ja etuuskäytön ja koulutuksen järjestämisestä syntyvän verorasitteen aiheuttaman negatiivisen vaikutuksen. Jälkimmäisessä skenaariossa ratkaisevaa on se, miten aikuiskoulutustuen saajan lukkiutumis- ja tuottavuusvaikutukset suhteutuvat sen henkilön vastaaviin vaikutuksiin, jonka tuensaaja syrjäyttää koulutuksen ulkopuolelle.

Kuvio 3.9. Aikuiskoulutustuen työllisyysvaikutukset ja eri vaikutuskanavat. Vihreällä esitetyt nuolet lisäävät työllisyyttä, ja punaisella esitetyt nuolet heikentävät sitä. Nuoli "1" kuvaa etuussääntöjen vaikutusta etuuskäyttöön. Nuoli "2" kuvaa etuuskäytön aiheuttamaa verorasituksen kasvua. Nuoli "3" kuvaa etuuskäytön vaikutuksia opintoihin osallistumiseen. Opintoihin osallistumisen kasvu tuensaajien keskuudessa vaikuttaa tässä yksinkertaistetussa kehikossa joko koulutuksen järjestämismenoja kasvattavasti (skenaario "a" ja nuoli "6a") tai muita opiskelijoita syrjäyttävästi (skenaario "b" ja nuolet "4b" ja "6b"). Nuolet "4" ja "6" kuvaavat opintojen lyhyen aikavälin työllisyyttä kasvattavaa vaikutusta ja pitkän aikavälin tuottavuutta (ja sitä kautta mahdollisesti työllisyyttä) kasvattavaa vaikutusta tuensaajaan.



Aikuiskoulutustuella on luonnollisesti muitakin päätöksenteon kannalta merkityksellisiä vaikutuksia kuin työllisyysvaikutuksia. Edellä esitetty yksinkertainen kehikko voi kuitenkin auttaa myös muiden vaikutusten hahmottamisessa. Esimerkiksi jos halutaan arvioida yleisellä tasolla tuen mahdollisia hyvinvointivaikutuksia, on tietenkin totta, että korkeampi toimeentulo tukijakson aikana oletettavasti lisää tuensaajan hyvinvointia, mutta samalla etuusmenon rahoittaminen heikentää muiden toimeentuloa ja hyvinvointia, ja mahdollisesti muiden pääsyä koulutukseen.

LÄHTEET

- Böckerman, P., Haapanen, M., & Jepsen, C. (2018). More skilled, better paid: labour-market returns to postsecondary vocational education. *Oxford economic papers*, 70(2), 485-508.
- Ilmakunnas, I. (2022). Luonnolliset koeasetelmat yhteiskuntatieteissä. *Yhteiskuntapolitiikka* 87:1.
- Kauhanen, A. (2021). The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. *Education Economics*, 29(6), 651-669.
- Kauhanen, A., & Virtanen, H. (2021). Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education (No. 91). *Etla Working Papers* 91.
- Larja, L. & Peltonen, J. (2023). Työvoiman saatavuus, työvoimapula ja kohtaanto-ongelmat vuonna 2023. *TEM-analyysyjä* 2023:113.
- Opetusministeriö (2009). Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus. AKKU-työryhmän toimenpide-ehdotukset (toinen väliraportti). *Opetusministeriön työryhmämuis-tioita ja selvityksiä* 2009:11. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-485-669-0>

Liitteet

LIITE 1: Ammattitutkintostipendin ja aikuiskoulutustuen työhistorian replikointi mikroaineistoilla

Eri etuuksien analysointi mikroaineistoilla edellyttää usein noiden etuuksien ehtojen replikoimista ko. aineistoilla. Esimerkiksi henkilön ikä ja se, onko henkilö suorittanut toisen asteen ammatillisen tutkinnon, ovat havaittavissa aineistosta suoraan ja luotettavasti. Toisaalta ammattitutkintostipendin ja aikuiskoulutustuen ehtona käytetään myös työhistoriaa, joka ei ole suoraan havaittavissa aineistoista. Etuuslainsäädännön mukainen työhistoria voidaan kuitenkin pyrkiä toistamaan mikroaineistossa olevilla muuttujilla. Tällä tavalla tehtyyn työhistorian määrittelyyn sisältyy todennäköisesti jonkinasteista mittavirhettä. Mittavirheen suuruutta voidaan arvioida esimerkiksi tarkastelemalla sitä, kuinka moni on saanut etuutta, vaikka henkilö ei täytä aineiston perusteella määriteltyä työhistoriaehtoja. Työhistoriaan liittyvän mittavirheen merkittävyys riippuu myös tarkasteltavasta kysymyksestä.

Ammattitutkintostipendin työhistoriaehdosta säädetään aikuiskoulutusetuuslain 15 § 2-3 momenteissa:

Ammattitutkintostipendin myöntämisen edellytyksenä on, että henkilö ei ole täyttänyt 68 vuotta ja että hän on ollut työ- tai virkasuhteessa viisi vuotta ennen tutkinnon suorittamista.

Työssäoloaika lasketaan työntekijän eläkelain 3 §:ssä mainittujen työeläkelakien mukaista eläkettä kartuttavien ansioiden perusteella yrittäjän eläkelakia ja maatalousyrittäjän eläkelakia lukuun ottamatta. Työssäolokuukausien lukumäärä saadaan jakamalla kunkin kalenterivuoden ansiot luvulla 423. Kalenterivuosisikohtainen osamäärä pyöristetään alaspäin lähimpään kokonaislukuun, joka voi olla enintään 12. Kokonaistyöaika saadaan laskemalla eri vuosien osamäärät yhteen.

Tämän lisäksi lain 15 a §:ssä säädetään ulkomaantyön huomioimisesta.

Edellä 15 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työssäoloaikaan lasketaan myös sellainen työssäoloaika, jonka henkilö on ollut vakuutettuna Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai Sveitsissä, jos henkilö esittää työskentelystään riittävän ja luotettavan selvityksen.

Aikuiskoulutustuen työhistoriaehdosta säädetään aikuiskoulutusetuuslain 7 §:ssä:

Työssäoloaika lasketaan työntekijän eläkelain (395/2006) 3 §:ssä tarkoitettujen työeläkelakien alaisten ansioiden perusteella.

Työssäolokuukausien lukumäärä saadaan jakamalla kunkin kalenterivuoden ansiot euroina luvulla 940. Kalenterivuosi kohtainen osamäärä pyöristetään alaspäin lähimpään kokonaislukuun, joka voi olla enintään 12. Eri vuosien osamäärät lasketaan yhteen.

Työssäoloaikaa laskettaessa työhön rinnastettavana aikana otetaan lisäksi huomioon sellainen täysi kalenterikuukausi:

- 1) jolta henkilölle on maksettu sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista raskaus-, erityisraskaus- tai vanhempainrahaa taikka erityishoitorahaa; (14.1.2022/59)
- 2) jonka henkilö on ollut lakiin tai työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvalla hoitovapaalla taikka suorittanut varusmies- tai siviilipalvelusta; tai
- 3) jona henkilö on ollut työkyvytön saaden työntekijän eläkelain 3 §:ssä mainittujen lakien perusteella eläkettä, kuntoutustukea tai työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) tai maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015) mukaista tapaturmaeläkettä. (7.8.2015/88d5)

Työssäoloajasta enintään kaksi vuotta voi olla 3 momentissa tarkoitettua työhön rinnastettavaa aikaa.

Lain 8 § määrittelee ulkomaantyön huomioimisesta aikuiskoulutustuessa samalla tavalla kuin ammattitutkintostipendin osalta (ks. edellä).

Työssäoloajan määrittely muutettiin aikuiskoulutustuen osalta vuonna 2006 (HE 195/2006) ja ammattitutkintostipendin osalta vuonna 2009 (HE 42/2009). Muutosten taustalla oli vuonna 2005 voimaan tullut työeläkelainsäädännön uudistus. Näiden muutosten johdosta työssäoloaika määritellään eri tavoin vuotta 2007 edeltävältä ja tämän jälkeiseltä ajalta. Vuotta 2007 edeltävältä ajalta työssäoloaika määritellään työsuhteiden mukaisen työskentelyaikojen kautta, ja vuodesta 2007 eteenpäin työssäoloaika määritellään ansioperusteisesti.

Mikroaineistoissa työssäolo voidaan määrittellä vuodesta 2007 eteenpäin FOLK-Tulo-moduulin palkkatuloja kuvaavan palk-muuttujan avulla. Tämän muuttujan vastaavuus työeläkelakien alaisiin ansioihin on melko hyvä.

Vuotta 2007 edeltävältä ajalta, kuitenkin vain vuodesta 1987 lähtien, työssäolo voidaan määritellä työsuhteiden, tai näiden perusteella muodostettujen työkuukausien, perusteella. Teknisesti ottaen vuosien 1998–2006 osalta käytetään FOLK-Perus-moduulin työssäolokuukausia kuvaavaa työkk-muuttujaa, ja vuosien 1987–1997 osalta käytetään FOLK-Työssäkäynti-moduulin työsuhdetietoja. Työssäkäyntimoduuli sisältää tietoja vuoden viimeisen viikon työsuhteesta ja vuoden pisimmästä, vähintään puoli vuotta kestäneestä työsuhteesta. Näiden työsuhteiden perusteella määritellään se, montako kuukautta henkilö on ollut työsuhteessa.

Työsuhteet sisältävät kuitenkin, vaihtelevasti, myös yrittäjätyösuhteita. Tämän lisäksi osa yrittäjistä maksaa itselleen palkkaa, jolloin vuodesta 2007 käytetty palkkamuuttuja voi heijastella myös ei TyEL-vakuutettua tuloa. Yrittäjänä tehtyä työtä on pyritty putsamaan aineistosta seuraavalla tavalla. Työsuhde-aineistossa on muuttuja *amas2*, joka kuvaa palkansaaja/yrittäjä-ammattiasemaa vuoden pisimmän työsuhteen mukaan. Vuosien 1987–1997 päättelyssä työsuhdeaineistosta poistetaan henkilöt, joiden vuoden pisin työsuhde oli yrittäjänä tehtyä työtä. Kaikkien vuosien päättelyssä lisäksi asetetaan työssäolokuukaudet nolnaan henkilöille, joilla ei ollut palkkatuloa tai joiden päätyösuhde FOLK Perus-moduulin *amas1*-muuttujan perusteella oli yrittäjänä tehtyä työtä. Tämä menettely ainakin vähentää yrittäjäjaksoista johtuvaa harhaa. Toisaalta tämä lähestymistapa voi poistaa myös sellaisia työsuhteita, jotka henkilö on tehnyt TyEL-vakuutettuna ollessaan kuitenkin päätoiminen yrittäjä.

Aineistoista ei havaita ulkomaantyötä, joten tältä osin lainsäädännön työhistorian määrittelyä ei voida replikoida mikroaineistoilla.

Toisin kuin ammattitutkintostipendissä, aikuiskoulutustuen työhistoriaehdossa huomioidaan enintään kaksi vuotta työhön rinnastettavaa aikaa. Työhön rinnastettava aika tuottaa mittavirhettä aikuiskoulutustuen työhistorian määrittelyyn, koska sen huomiointi mikroaineistoilla on haastavaa.

Varusmies- tai siviilipalvelusta ei havaita aineistoista muuten kuin sen osalta, jos henkilön pääasiallinen toiminta vuoden viimeisellä viikolla (*ptoim1*-muuttuja FOLK Perus-moduulissa) saa arvon 25 (varusmies, siviilipalvelusmies). Tämä muuttuja ei kata esimerkiksi tammikuun saapumiserissä varusmiespalveluksensa aloittaneita henkilöitä, jotka suorittavat palveluksensa alle vuoden kestoisena. Varusmiespalveluksen suoritti noin 83 % vuonna 1970 syntyneistä miehistä, ja osuus on laskenut noin 65 prosenttiin vuoden 1990 syntyneille.⁸

8 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163633>

FOLK Tulo-moduulissa on tieto henkilölle vuoden aikana maksetuista raskaus- erityisraskaus- tai vanhempainrahasta ja erityisrahasta (muuttuja aiprva). Aineistossa ei ole kuitenkaan tietoa siitä, miltä kuukausilta etuuksia on maksettu. Näiden etuuksien ja lain 7 § 3 mom. 2 kohdassa mainitun hoitovapaan osalta on kuitenkin hyvä huomioida, että työhistorian määrittelyssä vuotta 2007 edeltävältä ajalta käytettävissä työsuhhteissa perhevapaat eivät katkaise työsuhdetta.

Lain 7 § 3 mom. 3 kohdan mukainen eläkkeellä tai kuntoutustuella olon aikaa voidaan arvioida henkilön vuoden lopun pääasiallisen toiminnan tai henkilön saamien eläke-etuuksien kautta. Tämä on kuitenkin varsin harvinaista.

Taulukko L1 tiivistää eri etuuksien työhistorian määrittelyn mittavirheiden lähteet, niiden suunnan sekä arvion mittavirheen suuruudesta.

Taulukko L1. Ammattitutkintostipendin ja aikuiskoulutustuen työhistorian replikoinnin mittavirheiden lähteet ja arvio mittavirheen suuruusluokasta

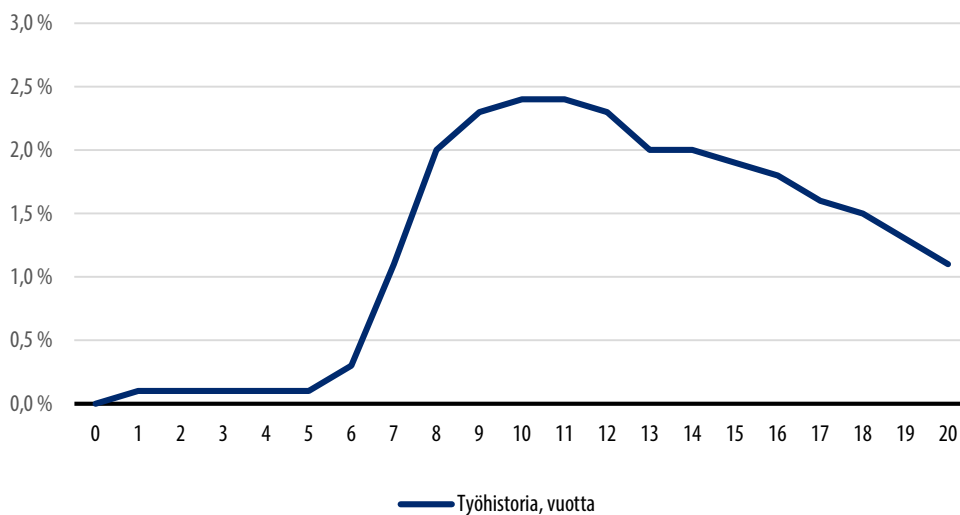
	Mittavirheen suunta	Mittavirheen arvioitu suuruusluokka
Aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi		
Tulonjakotilaston palkkatulomuuttujan erot työeläkelakien mukaisiin ansioihin	Epäselvä	Vähäinen
Ulkomaantyö	Työhistoria tulee aliarvioiduksi.	Vähäinen
Vain aikuiskoulutustuki		
Kuntoutustuki- ja eläkejaksot.	Työhistoria tulee aliarvioiduksi.	Vähäinen
Perhevapaajaksot	Työhistoria tulee aliarvioiduksi	Epäselvä
Varusmies- ja siviilipalvelus	Työhistoria tulee aliarvioiduksi	Miesten osalta keskimäärin joitakin kuukausia

Analyseissä käytettävä työhistoria on määritelty alaspäin pyöristettynä kokonaislukuna, ellei toisin ilmoiteta. Tämä tarkoittaa sitä, että aineiston perusteella laskennallisesti esimerkiksi 10,7 vuotta työskennelleen henkilön työhistoria asetetaan 10 vuoteen.

Aineistosta määritettyä työhistoriaa voidaan validoida tarkastelemalla eri tukien saamista työhistorian mukaan. Selvityksen kuvio 1.3 esittää tällaisen tarkastelun ammattitutkintostipendin osalta. Alla kuviossa L1 on esitetty tällainen tarkastelu vuoden 2020 aineistolla aikuiskoulutustuen osalta. Tarkasteluun on valittu vuoden 2020 lopun 20–64-vuotiaat, jotka olivat työllisiä edellisvuoden lopussa. Näille henkilöille on laskettu aineiston mukainen työhistoria vuoden 2019 lopusta taaksepäin lukien. Kuviossa L1 esitetään aikuiskoulutustukea saaneiden osuus työhistorian mukaan. Kuvio on rajattu 20 työhistoriavuoteen, jotta aikuiskoulutustukea saaneiden määrän kehitys kahdeksan vuoden rajan ympärillä erottuisi selkeämmin.

Aikuiskoulutustukea saadaan vähäisissä määrin ryhmissä, joiden päätelty työhistoria on 1–5 vuotta. Tuen käyttöaste lähtee kasvuun kuuden työhistoriavuoden kohdalla, ja voimakkaampaan kasvuun seitsemän vuoden kohdalla, kasvun tasaantuessa kahdeksan vuoden jälkeen. On hyvä muistaa, että työhistoria lasketaan edellisvuoden lopusta lähtien. Tästä syystä ryhmässä ”seitsemän vuotta työhistoriaa” on todennäköisesti henkilöitä, joiden kahdeksan vuoden työhistoriavaatimus on täytynyt sinä vuonna, kun henkilö on aloittanut aikuiskoulutustuella. Tämä huomioiden kuvio antaa tukea sille, että aineiston perusteella päätelty työhistoria on kohtalaisen tarkka ja mittavirhe kokonaisuuteen nähden vähäinen.

Kuvio L1. Aikuiskoulutustukea saaneiden osuus työhistorian mukaan vuonna 2020. Otoksessa vuoden 2020 lopun 20–64-vuotiaat, jotka olivat työllisiä vuoden 2019 lopussa.



LIITE 2: Kauhasen (2021) kaltaistamistarkastelun replikointi

Selvityksessä replikoitiin Kauhasen (2021) kaltaistamistarkastelu. Tämän replikoinnin tuloksia on esitetty tekstissä kuviossa 3.3.

Replikoinnissa ei onnistuttu pääsemään täysin samaan havaintomäärään kuin alkuperäistutkimuksessa, eikä replikoinnissa ollut käytettävissä kaikkia alkuperäistutkimuksessa kaltaistamiseen käytettyjä muuttujia.

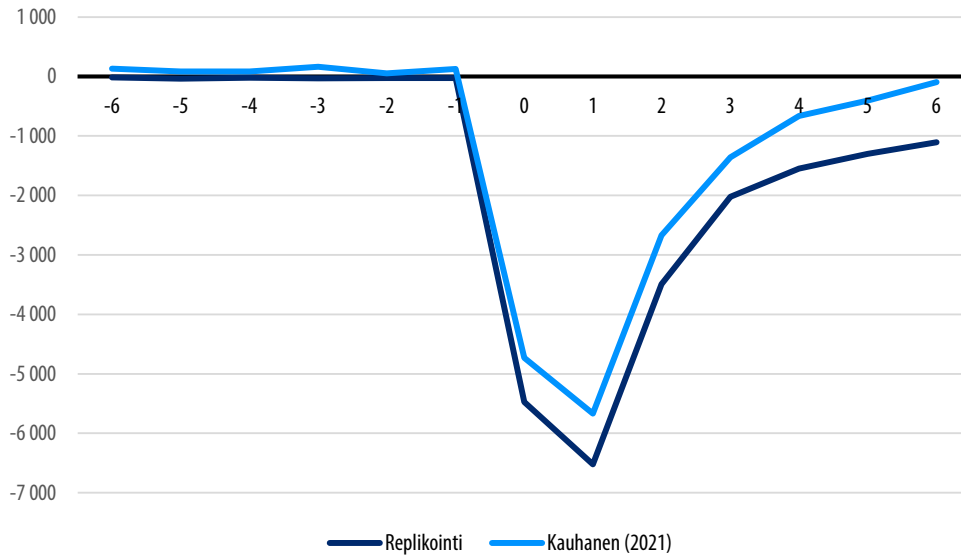
Kauhasen (2021) otoksen pohjana on 6 904 henkilöä, joiden aikuiskoulutustukijakso on alkanut vuonna 2011. Tämä tieto on suoraan silloiselta Koulutusrahastolta. Tästä ryhmästä 6 302 henkilölle löydetään kaltaistamiseen ja tulemien tarkasteluun riittävät havainnot.

Tähän selvitykseen Työllisyysrahaston toimittamissa tuen saajien vuosi-aineistossa 11 187 henkilölle maksettiin tukea vuonna 2011. Näistä uusia jaksoja (henkilö-id:n ja perustepalkan perusteella pääteltynä) on 6 568 ja uusia saajia (pelkän henkilö-id:n perusteella pääteltynä) 6 308. Näiden kahden luvun välille syntyy eroa esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että henkilö N on saanut aikuiskoulutustukea vuonna 2007 tietyllä perustepalkalla, ja uudelleen vuonna 2011 eri perustepalkalla. Aineistossa on tietoja maksetuista aikuiskoulutustuista vuodesta 2005 lähtien. Lopulliseen otokseen valikoituu 5 611 henkilöä, joilla ei ole puuttuvia tietoja kaltaistamis- ja tulemahavainnoissa. Kohderyhmän havaintojen määrä on siis hieman pienempi kuin alkuperäistutkimuksessa (5 611 vs. 6 308).

Tähän selvitykseen on ollut käytössä pitkälti samat muuttujat kuin alkuperäistutkimuksessa. Poikkeuksen muodostaa Kauhasen käyttämä tieto koulutukseen hakeutumisesta, jota käytetään kaltaistamisessa T-2,...,T-6. Tämän sijasta replikoinnissa käytetään tietoa siitä, onko henkilö kirjoilla koulutuksessa (EDUC_OPISK-aineistot).

Kuviossa L2 alla verrataan replikoinnissa saatuja vaikutuksia ansiotuloihin (svatva) alkuperäistutkimuksen vastaaviin. Tulokset ovat pitkälti samankaltaisia, mutta replikoiduissa tuloksissa vuosikohtaiset vaikutukset ovat noin 750–1000 euroa negatiivisempia.

Kuvio L2. Aikuiskoulutustuen saamisen vaikutus ansiotuloihin kaltaistamistarkastelussa. Kauhasen (2021) tuloksia koskeva sarja on haettu ko. tutkimuksen liitetaulukosta C1.



LIITE 3: Alennettu työhistoriavaatimus vailla perusasteen tutkintoa oleville

Kolmikantatyöryhmä esitti jatkotoimenpiteenään myös selvitystä aikuiskoulutustuen työssäoloehdon madaltamisesta enintään perusasteen koulutuksen suorittaneille, jonka tueksi lisättäisiin heille kohdennettua koulutusta ja ohjausta sekä kohdennetun ja työn ohessa suoritettavan koulutustarjonnan sekä siihen liittyvän hakevan toiminnan ja ohjauksen lisäämisestä ennakointitietoon perustuen ja erityisesti niille, jotka osallistuvat koulutukseen vähemmän.

Tämän toimeksiannon mukaista selvitystä ei ole sisällytetty tähän selvitykseen, mutta tässä liitteessä esitetään aineistoihin perustuva tarkastelu tämän tueksi. Selvitettäväksi esitetyn uudistuksen vaikutusten arviointi vaatii kuitenkin tässä esitettyä laajempaa ja huolellisempaa tarkastelua. Tässä liitteessä esitetään rekisteriaineistoon perustuva mittaluokka-arvio siitä, kuinka monen potentiaalisen enintään perusasteen koulutuksen suorittaneen etuudensaajan kohdalla nykyinen työhistoriavaatimus on sitova rajoite nykyjärjestelmässä.

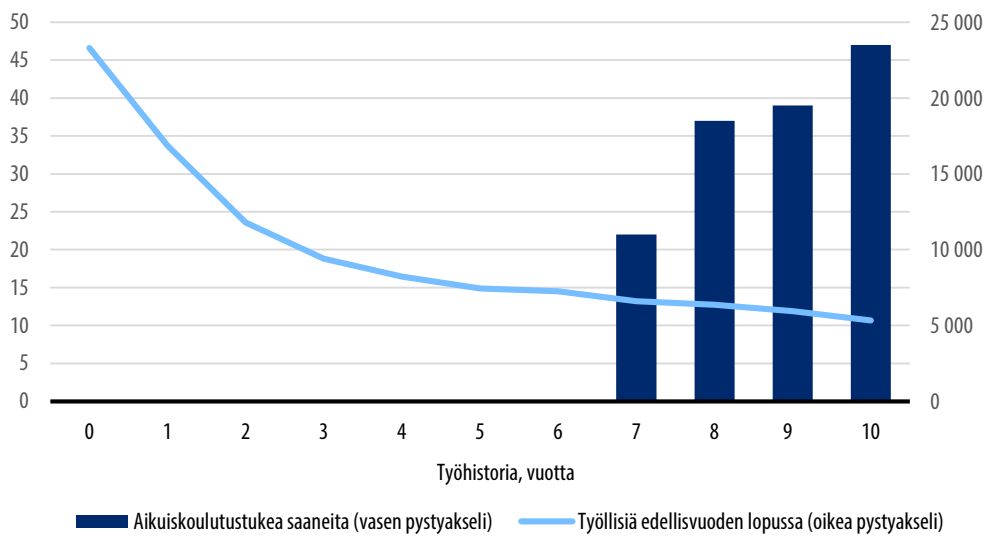
Työssäoloehdon madaltaminen kohderyhmälle voidaan periaatteessa toteuttaa monin eri tavoin, koska aikuiskoulutustuen työhistoriaedellytys koostuu useista tekijöistä: vaadittavien vuosien lukumäärästä, ansioihin perustuvan työssäolon päättelyn tulorajasta, työhön rinnastettavana aikana huomioon otettavista kuukausista, ja siitä kuinka suuri osa työssäoloajasta voi olla työhön rinnastettavaa aikaa. Tässä tarkastellaan yksinkertaisesti vaadittavien vuosien lukumäärää aineiston puitteissa.

Työssäoloehdon madaltaminen lisää aikuiskoulutustuen käyttöä siltä osin kuin nykyinen työssäoloehto on sitova rajoite. Esimerkiksi 10 vuotta työhistoriaa omaavien aikuiskoulutustuen käyttöä työssäoloehdon madaltaminen ei lisää. Työssäoloehdon madaltaminen voi vähentää käyttöä korkeammassa työhistorialuokissa, jos osa näissä luokissa olevista olisi käyttänyt aikuiskoulutustukikuukautensa aiemmin, jos se olisi ollut mahdollista.

Enintään perusasteen varassa olevien aikuiskoulutustuen käyttö on vähäistä, eikä marginaalisilla työssäoloehdon muutoksilla olisi todennäköisesti merkittäviä aikuiskoulutustuen käyttöä lisääviä vaikutuksia. Alla kuviossa L3 on esitetty 18–64-vuotiaiden enintään perusasteen tutkinnon suorittaneiden edellisvuoden lopussa työssä olleiden määrä ja aikuiskoulutustuen käyttö vuonna 2020. Nykyisen työhistoriavaatimuksen rajalla on joitakin kymmeniä henkilöitä tässä kohderyhmässä.

Työhistoriavaatimuksen madaltamisen potentiaalisena riskinä voidaan pitää sitä, että vailla perusasteen tutkintoa olevia nuoria siirtyisi työelämään ilman tutkintoa kerryttäkseen työhistoriaa päästäkseen myöhemmin suorittamaan tutkinnon korkeammalla etuustasolla.

Kuvio L3. Enintään perusasteen koulutuksen suorittaneiden työllisten määrä vuoden 2019 lopussa (ikä 18–64 vuotta vuoden 2020 lopussa) ja aikuiskoulutustukea saaneiden määrä tässä ryhmässä vuonna 2020 työhistorian mukaan. Aineiston perusteella alle seitsemän vuotta työhistoriaa omaavissa on joitakin aikuiskoulutustukea saaneita, mutta näitä ei ole esitetty kuviossa. Kuvio rajattu henkilöihin, joilla enintään 10 vuotta työhistoriaa.



OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN978-952-263-947-9 PDF