



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

UEF | SPATIA

ALUE- JA KUNTATUTKIMUSKESKUS

SPATIA RAPORTEJA 1/2022

Alueellisen opintolainahyvityskokeilun esiselvitys

**Anssi Keinänen, Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen,
Arja Kurvinen, Pinja Leino & Virpi Lemponen**

Itä-Suomen yliopisto
Alue- ja kuntatutkimuskeskus SPATIA

2022

ISBN: 978-952-61-4460-3 (PDF)
ISSNL: 1795-9594
ISSN: 1795-9594, Spatia raportteja

Julkaisija: Itä-Suomen yliopisto, Alue- ja kuntatutkimuskeskus SPATiA
<https://www.uef.fi/spatia>

TIIVISTELMÄ

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun esiselvitys tuottaa tietoa edellytyksistä toimeenpanna ns. Norjan mallin mukaisen alueellisen opintolainahyvityksen määräaikainen kokeilu, jonka tavoitteena on osaavan työvoiman saatavuuden parantaminen harvaan asutuilla alueilla. Ensimmäiseksi luodaan katsaus Norjan erityistukialueeseen ja opintolainahyvitysjärjestelmään. Seuraavaksi tarkastellaan kokeilun lähtökohtia Suomessa työvoiman saatavuuden ja alueellisen liikkuvuuden, opintotukijärjestelmän sekä työllisten tutkinnon suorittaneiden alueellisen sijoittumisen osalta. Opiskelijoiden näkemysten selville saamiseksi toteutettiin kysely, jolla selvitettiin opiskelijoiden halukkuutta hyödyntää alueellista opintolainahyvitystä ja työskennellä harvaan asutulla alueella.

Esiselvityksessä on kartoitettu alueellisen opintolainahyvityksen toteuttamisen reunaehdot sekä suunnittelussa huomioitavat tekijät, kuten kokeilun tavoite, opintolainahyvityksen vaikutusmekanismi, kokeilualue, kohderyhmä, opintolainahyvityksen suuruus ja määräytymisperuste, kokeilun kesto ja rahoitus sekä niihin sisältyvät vaihtoehdot.

Alueellisen opintolainahyvityksen vaikuttavuutta tarkastellaan suhteessa sille asetettavissa oleviin ja mahdollisiin tavoitteisiin siitä, miten alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa opiskelijoiden muuttopäätöksiin ja/tai halukkuuteen tehdä työtä harvaan asutulla alueella. Kokeilun vaikuttavuutta tarkastellaan myös säädösehdotusten vaikutusten arviointikehikolla taloudellisten vaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten osalta. Lisäksi otetaan huomioon, miten kokeilu vaikuttaa viranomaisten toimintaan.

Esiselvityksen oikeudellisia edellytyksiä koskeva päähuomio on se, että selvitetäessä ei noussut esiin sellaisia lainsäädännöllisiä esteitä, jotka kokonaan estäisivät alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun toimeenpanon. Kokeilua puoltavia keskeisiä seikkoja ovat mm. myönteiset kokemukset Norjan erityistukialueen opintolainahyvityksestä ja opiskelijakyselystä saadut tulokset, joiden perusteella opiskelijat kokivat Norjan mallin mukaisen alueellisen opintolainahyvityksen kannustavan muuttamaan harvaan asutuille alueille. Kokeilua puoltaa myös se, että alueellisen opintolainahyvityksen vaikutukset lopullisiin muuttopäätöksiin eivät ole etukäteen tiedossa. Kokeilu on ainoa tapa saada selville toimenpiteen teho ja ohjausvaikutus.

Esiselvityksen pohjalta ehdotetaan, että kokeilu toteutetaan Pohjois- ja Itä-Suomessa kokeilualueella, joka kattaa 25 kuntaa (ks. Kartta 6). Kokeilun kohderyhmäksi esitetään ylemmän korkeakoulututkinnon ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet vastavalmistuneet, joilla on opintolainaa. Tavoitteena on vastata harvaan asuttujen alueiden työvoiman tarpeisiin ja elinvoiman kehittymiseen. Tämä tarkoittaa, että alueellisen opintolainahyvityksen saannin ehtona on asuminen harvaan asutulla kokeilualueella.

Asiasanat: alueellinen opintolainahyvitys, kokeilu, kokeilulainsäädäntö, opintolain, Norja

SAMMANFATTNING

Den preliminära utredningen om försök med regional studielånskompensation producerar information om förutsättningarna att verkställa ett tillfälligt försök med en regional modell för studielånskompensation som används i Norge. Försökets mål är att öka tillgången på kompetent arbetskraft. Allra först granskas området för särskilt stöd och systemet för studielånskompensation i Norge. Därefter undersöks utgångspunkterna för försöket i Finland med tanke på tillgången på arbetskraft och regional mobilitet, studiestödssystemet samt den regionala placeringen av sysselsatta personer som avlagt examen. För att utreda studerandenas synpunkter genomfördes en enkät som utredde studerandenas beredskap att utnyttja den regionala studielånskompensationen och arbeta i glesbygden.

I den preliminära utredningen kartlades ramvillkoren för genomförandet av den regionala studielånskompensationen samt de faktorer som ska beaktas i planeringen, såsom försökets mål, studielånskompensationens effekt, försöksområdet, målgruppen, studielånskompensationens belopp och bestämning, försökets längd och finansiering samt alternativen för dessa.

Effektiviteten av den regionala studielånskompensationen granskas i förhållande till de mål som kan fastställas och som är möjliga för den med tanke på hur den regionala studielånskompensationen påverkar studerandenas beslut att flytta och/eller vilja att arbeta i glesbygden. Försökets effektivitet granskas också med stöd av utvärderingsramen för författningsförslagets effekt med tanke på ekonomiska effekter, miljöeffekter och andra samhällsliga effekter. Dessutom beaktas försökets inverkan på myndigheternas verksamhet.

Huvudpoängen beträffande den preliminära utredningens rättsliga förutsättningar är att det under utredningen inte uppkom sådana hinder i lagstiftningen som helt skulle förhindra genomförandet av försöket med regional studielånskompensation. Centrala faktorer till förmån för försöket är bl.a. de positiva erfarenheterna med området för särskilt stöd i Norge och resultaten från studerandeenkäten, enligt vilka studerandena upplevde att den regionala studielånskompensationen enligt den norska modellen uppmuntrade till att flytta till glesbygden. Försöket stöds också av att effekterna av den regionala studielånskompensationen på de slutliga besluten om flytt inte är kända på förhand. Försöket är det enda sättet att ta reda på åtgärdens effekt och styrningseffekt.

Utifrån den preliminära utredningen föreslås att försöket genomförs i Norra och Östra Finland på ett försöksområde som omfattar 25 kommuner (se Kartta 6). Som målgrupp till försöket föreslås nyutexaminerade med högre högskoleexamen eller yrkeshögskoleexamen med studielån. Syftet är att svara på glesbygdens behov av arbetskraft och livskraft. Det innebär att ett villkor för att få regional studielånskompensation är att man bor på ett glesbygdsområde.

Nyckelord: regional studielånskompensation, försök, experimentell lagstiftning, studielån, Norge

SISÄLTÖ

1 TAUSTA	8
2 NORJAN ERITYISTUKIALUE JA OPINTOLAINAHYVITYS.....	10
2.1 TAUSTAA ERITYISTUKIALUEESTA	10
2.2 NORJAN OPINTOTUKI JA OPINTOLAINAHYVITYS	13
2.3 ERITYISTUKIALUEEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI VUONNA 2012	16
2.4 NORJALAISTEN ASiantuntahaastattelujen keskeiset huomiot Suomen kokeilulle	19
3 KOKEILUN LÄHTÖKOHDAT	21
3.1 TYÖVOIMAN SAATAVUUS JA ALUEELLINEN LIIKKUVUUS.....	21
<i>Työvoiman saatavuus.....</i>	<i>21</i>
<i>Nuorten aikuisten muutto työn perässä.....</i>	<i>23</i>
3.2 TYÖVOIMAN SAATAVUUS HARVAAN ASUTULLA MAASEUDULLA.....	27
3.3 OPINTOTUKIJÄRJESTELMÄN PÄÄPIIRTEET	37
<i>Opintonsa määräjassa suorittaneiden opintolainahyvytyys.....</i>	<i>39</i>
3.4 TYÖLLISTEN TUTKINNON SUORITTANEIDEN ALUEELLINEN Sijoittuminen	41
4 OPISKELIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ NORJAN MALLIN MUKAISESTA ALUEELLISESTA OPINTOLAINAHYVITYKSESTÄ	47
4.1 YLIOPISTO-OPISKELIJOIDEN NÄKEMYKSET	48
4.2 AMMATTIKORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN NÄKEMYKSET	57
4.3 YLIOPISTO- JA AMMATTIKORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN KOMMENTIT SELVITTEILLÄ OLEVASTA ALUEELLISESTA OPINTOLAINAHYVITYSMALLISTA	67
5 ERI KOKEILUVAIHTOEHDOT.....	72
5.1 KOKEILULAINSÄÄDÄNNÖN TOTEUTTAMISEN REUNAEDOT	72
<i>Kokeilulla on hyväksyttävä tavoite.....</i>	<i>73</i>
<i>Kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla</i>	<i>75</i>
<i>Kokeiluun osallistuvien määräytymisestä tulee säätää lailla</i>	<i>75</i>
<i>Kokeilusäntely on oikeasuhtaista</i>	<i>76</i>

<i>Esimerkkejä kokeilun oikeasuhtaisuuden arvioinnista</i>	77
<i>Kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan</i>	77
<i>Kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty</i>	78
5.2 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN KOKEILUSSA HUOMIOITAVAT SEIKAT	79
5.3 KOKEILUMALLIN KESKEISET VALINNAT JA KAKSI VAIHTOEHTOA	84
6 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN VAIKUTUKSET	91
6.1 VAIKUTTAVUUDEN TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT	91
6.2 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN TEHOKKUUS TAVOITTEIDEN SUHTEEN	92
6.3 LAINVALMISTELUSSA ARVIOITAVAT ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN VAIKUTUKSET	98
7 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN KOKEILUMALLI	101
7.1 PERUSTEET KOKEILUN TOTEUTTAMISEKSI	101
7.2 KOKEILUMALLIN VAIHTOEHTOISET VALINNAT	103
7.3 EHDOTUS ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYSKOKEILUN MALLISTA	107
8 LÄHTEET	113

KUVIOT

Kuvio 1. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus harvaan asutuissa kunnissa asuvista työllisistä ja Kuntaliiton kuntien elinvoimaindikaattorin pistemäärät	27
Kuvio 2. Yliopistossa ylemmän korkeakoulututkinnon vuonna 2016 suorittaneiden sijoittuminen (päätoimiset työlliset) maakunnittain vuonna 2019	42
Kuvio 3. Ammattikorkeakoulussa vuonna 2016 tutkinnon suorittaneiden sijoittuminen (päätoimiset työlliset) maakunnittain vuonna 2019.	45
Kuvio 4. Toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista vuonna 2016 ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden sijoittuminen (päätoimiset työlliset) maakunnittain vuonna 2019.	46
Kuvio 5. Maaseudulle muutto, yliopisto-opiskelijat	48
Kuvio 6. Opintolainan määrä tutkinnon suorittamisen jälkeen, yliopisto-opiskelijat	49
Kuvio 7. Halukkuus muuttaa työhön harvaan asutun alueen maakuntaan/maakuntiin vastaajan valmistuttua, yliopisto-opiskelijat	50
Kuvio 8. Kilometrimäärä, jonka etäisyydelle vastaaja olisi valmis muuttamaan valitsemastaan maakunnan maakuntakeskuksesta/maakuntien maakuntakeskuksista, yliopisto-opiskelijat	51

Kuvio 9. Miten monta vuotta vastaaja voisi ajatella asuvansa harvaan asutulla alueella, jos hän muuttaisi tai jäisi asumaan harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat.....	51
Kuvio 10. Seikat, jotka kannustavat muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat.....	52
Kuvio 11. Valmius työskennellä harvaan asutulle alueelle, jos se ei edellyttäisi sinne muuttamista, yliopisto-opiskelijat	53
Kuvio 12. Vastaajat koulutusaloittain, joita 2600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat	55
Kuvio 13. Seikat, jotka vaikuttavat halukkuuteen muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat	56
Kuvio 14. Seikat, jotka rajoittavat halukkuutta muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat	57
Kuvio 15. Maaseudulle muutto, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	58
Kuvio 16. Opintolainan määrä tutkinnon suorittamisen jälkeen, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	59
Kuvio 17. Halukkuus muuttaa työhön harvaan asutun alueen maakuntaan/maakuntiin vastaajan valmistuttua, ammattikorkeakouluopiskelijat	60
Kuvio 18. Kilometrimäärä, jonka etäisyydelle vastaaja olisi valmis muuttamaan valitsemastaan maakunnan maakuntakeskuksesta/maakuntien maakuntakeskuksista, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	61
Kuvio 19. Miten monta vuotta vastaaja voisi ajatella asuvansa harvaan asutulla alueella, jos hän muuttaisi tai jäisi asumaan harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	62
Kuvio 20. Seikat, jotka kannustavat muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	62
Kuvio 21. Valmius työskennellä harvaan asutulta alueelta, jos se ei edellyttäisi sinne muuttamista, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	63
Kuvio 22. Vastaajat koulutusaloittain, joita 2600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat.....	65
Kuvio 23. Seikat, jotka vaikuttavat halukkuuteen muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat	66
Kuvio 24. Seikat, jotka rajoittavat halukkuutta muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat	67
Kuvio 25. Kolme vaihtoehtoista alueellisen opintolainahyvityksen annos-vastekäyrää	95
Kuvio 26. Esiselvityksen opiskelijakyselyyn perustuvat arviot alueellisen opintolainahyvityksen kannustavuudesta yli 2 600 €/vuosi ylittävillä tukitasoilla	96
Kuvio 27. Kolme alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevaa skenaariota. Vaikutukset muuttoon (vasen) ja kokeilusta aiheutuvat kokonaiskustannukset (oikea) kolmen eri annos-vastesuhteen tapauksessa	97
Kuvio 28. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun (2 600 €/vuosi) aiheuttamat kokonaiskustannukset, kun hyvitykseen oikeutettujen osuus muuttajien joukossa kasvaa.....	98

TAULUKOT

Taulukko 1. Opintolainan ja opettajien opintolainan hyvityksen kehitys 2015–2020 Norjan kruunuissa ja euroissa	18
Taulukko 2. Ammatit, joiden työntekijöistä on pulaa seuduilla, joissa sijaitsee harvaan asuttuja kuntia.....	30
Taulukko 3. Ammattien lukumäärä, joilla paljon pulaa ja pulaa hakijoista harvaan asutun maaseudun kunnissa ELY-keskuksittain ja seuduittain	31
Taulukko 4. Työllisten määrä vuonna 2019 maakunnittain ammateissa, joista on eniten pulaa työvoimasta.....	37
Taulukko 5. Opintovelallisten määrä ja keskimääräinen opintolaina vuosina 2016–2020	38
Taulukko 6. Suun terveydenhuollon ja lääketieteen ylemmän korkeakoulututkinnon v. 2016 suorittaneiden asuinmaakunta v. 2019 (työllisinä olleet).	44
Taulukko 7. Yliopisto-opiskelijat, joita 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle iän, sukupuolen, perhetyypin, asumisen ja opintolainamäärän mukaan	54
Taulukko 8. Ammattikorkeakouluopiskelijat, joita 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle iän, sukupuolen, perhetyypin, asumisen ja opintolainamäärän mukaan	64
Taulukko 9. Alueellisessa opintolainahyvityskokeilussa huomioitavien ulottuvuuksien vaihtoehdot.....	90

KARTAT

Kartta 1. Norjan erityistukialue ja Norjan Arktisen yliopiston (UiT) kampukset	11
Kartta 2. Norjan Arktisen yliopiston (UiT) kampukset	13
Kartta 3. Ammattibarometrissä käytetty seutujako (vasemmalla) ja kaupunki-maaseutuluokituksen mukainen harvaan asuttu maaseutu kuntatasolle yleistettynä (oikealla).....	29
Kartta 4. Työvoiman tarjonta työvoimapula-ammateissa ja ammattien koulutuspaikkakunnat	36
Kartta 5. Opintolainahyvityksen saajat kunnittain 2015–2021 vuoden 2021 kuntajaon mukaan	41
Kartta 6. Ehdotus Pohjois- ja Itä-Suomessa sijaitsevaksi kokeilualueeksi	87

LIITETAULUKOT JA -KUVIOT

Liitetaulukot

Liitetaulukko 1. Tutkinnon suorituspaikka 2016 sekä asuinmaakunta 2019 (päätoimiset työlliset)..	118
Liitetaulukko 2. Valittujen pula-ammattien saatavuus koko Suomessa ELY-keskuksittain ja seuduittain	123
Liitetaulukko 3. Kyselyyn vastanneiden yliopisto-opiskelijoiden taustatiedot	125
Liitetaulukko 4. Kyselyyn vastanneiden ammattikorkeakouluopiskelijoiden taustatiedot	126

Liitetaulukko 5. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden tulomuutto harvaan asutun maaseudun kuntiin (yhteenlaskettu määrä) maakunnittain sekä esitetyn kokeilualan kuntiin vuosina 2015–2019	127
Liitetaulukko 6. Väestö ikäryhmittäin, väestöosuus koko maasta, naisten osuus työikäisistä vuonna 2020 ja väkiluvun kehitys 1995-2020 (1995=100) esitetyn kokeilualan kunnissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteensä.....	128
Liitetaulukko 7. Elinkeinorakenne esitetyn kokeilualan kunnissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteensä vuonna 2019	129
Liitetaulukko 8. alueella työssäkäyvät iän ja koulutuksen mukaan esitetyn kokeilualan kunnissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteensä vuonna 2019.....	131

Liitekuviot

Liitekuvio 1. Esitetyn kokeilualan väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 2010–2019..	132
Liitekuvio 2. Harvaan asutun maaseudun kuntien väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 2010–2019.....	132
Liitekuvio 3. Työttömien osuus työvoimasta pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 2010–2019 harvaan asutun maaseudun kunnissa ja esitetyn kokeilualan kunnissa.....	133

1 TAUSTA

Norjan Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueelle perustettiin vuonna 1990 ns. erityistukialue, jossa toteutettavien tukitoimien tavoitteena on tehdä maan pohjoisimmat kunnat houkutteleviksi asumisen, työn ja yrittäjyyden kannalta (Stortinget 2004). Erityistukialueen perustamisen taustalla olevia syitä olivat alueen muuttotappiot, elinkeinojen kehittämiseen liittyvät ongelmat ja vaikeus saada osaavaa työvoimaa alueelle. Käytössä olevat tukitoimet ovat sekä yritys- että yksilökohtaisia, ja yksi yksilökohtaisista tukitoimista on opintolainahyvitys. Opintolainahyvityksen saamisen pääsääntönä on 12 kuukauden yhtäjaksoinen asuminen ja työskenteleminen erityistukialueella, ja sen määrä on kymmenen prosenttia opintolainan määrästä vuosittain, enintään kuitenkin 25 000 Norjan kruunua (n. 2 600 euroa) vuodessa.

Valtioneuvoston vuosille 2017–2019 asettama Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä (HAMA-ryhmä) esitti loppuraportissaan Norjassa käytössä olevan opintolainahyvitysmallin kokeilua yhtenä ratkaisuna harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuuteen Suomessa. Työryhmä esitti, että ”harvaan asutun maaseudun alueelle töihin muuttavat saavat opintolainaa anteeksi 2 600 euron arvosta vuosittain. Lainan korot pitää maksaa itse. Riittävän kauan asumalla laina pyyhkiytyy pois.” (Lukkari & Åström 2019.)

Toimikaudelle 2020–2023 asetettu Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä päätti toimintasuunnitelmassaan ryhtyä selvittämään Norjan mallin mukaisten toimenpiteiden soveltuvuutta Suomeen. Yhdeksi tavoitteekseen työryhmä otti Norjan mallin mukaisen opintolainahyvityksen selvittämisen sekä sen kokeilun. Tämän toteuttamiseksi työryhmä esitti esiselvityksen teettämistä kokeilun toteuttamisedellytyksistä. (Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän toimintasuunnitelma 2020–2023.)

Ministeriöiden välisen työnjaon mukaan opintotukijärjestelmän kehittäminen kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle, joka sai Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän ehdotuksen alueellisesta opintolainahyvityksestä arvioitavaksi ja valmisteltavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö määritteli esiselvityksen tavoitteet ja toteutti tarjouskilpailun, jonka perusteella se tilasi esiselvityksen Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatialta ja lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmältä. Esiselvitys toteutettiin lokakuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana. Alueellisen opintolainahyvityksen jatkovalmistelun vastuu on opetus- ja kulttuuriministeriöllä sen toimialan mukaisesti.

Tämän esiselvityksen tavoitteena on luoda edellytyksiä alueellista opintolainahyvitystä koskevan määräaikaisen kokeilun toimenpanoon osaavan työvoiman saatavuuden parantamiseksi harvaan asutuilla alueilla. Aluksi luodaan katsaus Norjan erityistukialueeseen ja opintolainahyvitysjärjestelmään sekä kokeilun lähtökohtiin Suomessa. Esiselvityksessä tarkastellaan työvoiman saatavuutta ja alueellista liikkuvuutta aikaisempien tutkimusten pohjalta sekä työvoiman saatavuutta harvaan asutulla maaseudulla, opintotukijärjestelmää ja työllisten tutkinnon suorittaneiden alueellista sijoittumista. Kokeiluesityksen pohjaksi tarvittiin myös tietoa kokeilun kohderyhmään kuuluvien halukkuudesta hyödyntää alueellista opintolainahyvitystä ja työskennellä harvaan asutulla alueella. Kahden yliopiston, kolmen ammattikorkeakoulun ja kahden toisen asteen ammatillisen oppilaitoksen opiskelijoille tehtiin kysely, jossa selvitettiin heidän muuttopäätöksiinsä vaikuttavia tekijöitä. Yliopistoissa kysely lähetettiin kaikille opiskelijoille

sekä ammattikorkeakouluissa ja toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksissa opintojensa loppuvaiheessa oleville opiskelijoille. Ammatillisista oppilaitoksista kyselyyn saatiin vain muutamia kymmeniä vastauksia, joten niitä ei raportoitu.

Esiselvityksen laadinnan aikana järjestettiin asiantuntijapaneeli, johon osallistui Kelan, valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijoita. Paneelissa esitettyjen asiantuntijoiden kommentteja hyödynnettiin esiselvityksen teossa. Valtiosääntöoikeuden asiantuntija, dosentti Pauli Rautiainen on kommentoinut alueellista opintolainahyvitystä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta.

Esiselvityksen loppuksi tarkastellaan kokeilulainsäädäntöä ja kokeilua valmisteltaessa huomioon otettavia asioita sekä esitetään ehdotus kokeilun toteuttamistavasta.

2 NORJAN ERITYISTUKIALUE JA OPINTOLAINAHYVITYS

Keskeiset havainnot

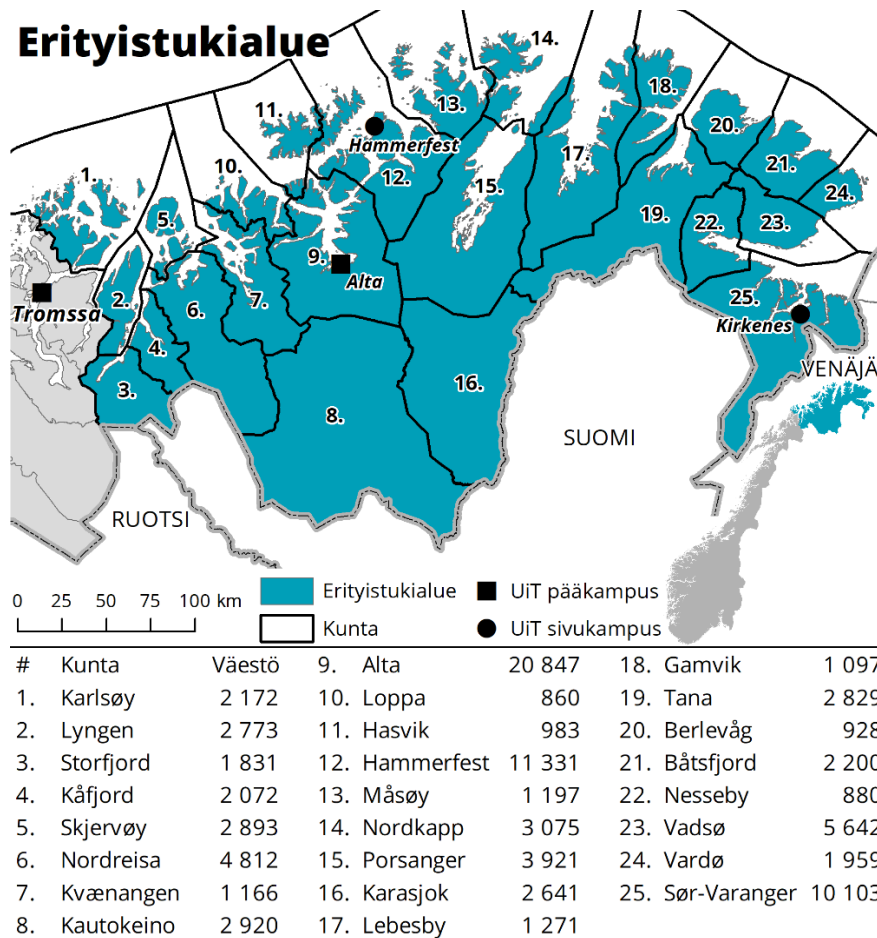
- Norjan erityistukialue (tiltaksson) perustettiin vuonna 1990 ja siihen kuuluu 25 kuntaa Tromssan ja Finnmarkin läänistä. Erityistukialueella asui 1,7 prosenttia (92 403 asukasta) Norjan väestöstä tammikuussa 2021.
- Erityistukialueen perustamisen taustalla oli alueen väestön väheneminen sekä osaavan työvoiman saatavuuteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvät vaikeudet. Erityistukialueen tukitoimenpiteet ovat yhdistelmä yritys- ja yksilökohtaisia toimenpiteitä.
- Opintolainahyvyys erityistukialueella on vain yksi yksilökohtaisista tukimuodoista, jonka avulla erityistukialueelle pyritään houkuttelemaan osaavaa työvoimaa. Pääsääntö opintolainahyvityksen saamiseksi on asuminen ja työskenteleminen erityistukialueella. Opintolainaa hyvitetään kymmenen prosenttia lainan kokonaismäärästä vuosittain, kuitenkin enintään 25 000 Norjan kruunua (n. 2 600 €) vuodessa. Vuosina 2015–2020 opintolainahyvitystä on maksettu vuosittain 102 miljoonasta 129 miljoonaan Norjan kruunua (n. 11–13 milj. euroa vuosittain).
- Lääkäreille ja tiettyjen aineiden aineenopettajille, luokanopettajille ja lastentarhanopettajille on omia opintolainahyvitysjärjestelmiä, joissa kaikissa ei edellytetä asumista erityistukialueella opintolainahyvityksen saamiseksi. Säädettyssä ajassa suoritetusta opettajankoulutuksesta on myös mahdollista saada opintolainahyvitystä, ja sen tavoitteena on ohjata nuoria opiskelemaan opettajiksi.
- Erityistukialueeseen kohdennetuilla tukitoimenpiteillä on todettu olleen myönteinen vaikutus osaavan työvoiman saamiseen ja alueen elinkeinojen kehittämiseen.
- Erityistukialueelle muuttavat ja myös jäävät todennäköisimmin asumaan sellaiset henkilöt, jotka ovat varttuneet Pohjois-Norjassa.

2.1 TAUSTAA ERITYISTUKIALUEESTA

Pohjois-Norjaan perustettiin keväällä 1990 ns. erityistukialue¹ (tiltaksson), joka rajattiin maantieteellisesti silloisen Finnmarkin läänin 18 kuntaan ja Pohjois-Tromssan alueen kahdeksaan kuntaan. Erityistukialueen maantieteellinen raja on pysynyt samana sen perustamisesta lähtien, mutta Pohjois-Tromssan Kvalsundin ja Hammerfestin kuntaliitoksen myötä tukialueen kuntien määrä väheni 25 kuntaan vuonna 2020 (Kartta 1). Saman vuoden alussa toteutetussa aluehallintouudistuksessa Tromssan ja Finnmarkin lääneistä muodostettiin Norjan pohjoisin ja

¹ Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä käyttää loppuraportissaan (2019) nimitystä erityistukialue, jota käytetään myös esiselvityksessä (tiltak=toimenpide, sone=alue)

suurin lääni (Troms og Finnmark fylkeskommune). (Rikt mangfold i nord – Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2003–2004; Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2021.)



Kartta 1. Norjan erityistukialue ja Norjan Arktisen yliopiston (UiT) kampukset

Erityistukialueen kunnat sijaitsevat Barentsinmeren rannalla rajanaapureinaan Venäjä, Suomi ja Ruotsi. Tammikuussa 2021 erityistukialueella asui 92 403 asukasta, joka oli 1,7 prosenttia Norjan väestöstä. Alueen pinta-ala on noin 59 000 km² ja se on Norjan harvimminkin asuttuja alueita. Tromssan ja Finnmarkin lääni on saamelaisten tärkein asuinalue Norjassa ja erityistukialueeseen kuusi kuntaa kuuluu Saamen hallintoalueeseen. Sillä on merkitystä saamelaisten kielellisten, kulttuuristen ja opetuksellisten oikeuksien toteutumiselle. Saamelaisten lisäksi alueella asuu kveenejä, jotka hyväksyttiin Norjan kansalliseksi vähemmistöksi vuonna 1998, ja kveenin kieli sai vähemmistökielen aseman vuonna 2005. Tromssassa ja Finnmarkissa alakouluikäisillä lapsilla on oikeus kveeninkieliseen opetukseen, jos sitä vaaditaan vähintään kolmelle oppilaalle. (Rikt mangfold i nord – Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2003–2004; Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2021; Finnmark og Nord-Troms: Statistisk sentralbyrå.)

Erityistukialueen perustamisen taustalla oli alueen väestön väheneminen, vaikeus saada osaa-vaava työvoimaa ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvät vaikeudet. Alueen väkiluku väheni 1980-luvulla joka vuosi korkean lähtömuuton sekä alhaisen tulomuuton ja syntyvyyden takia. Yksi syy

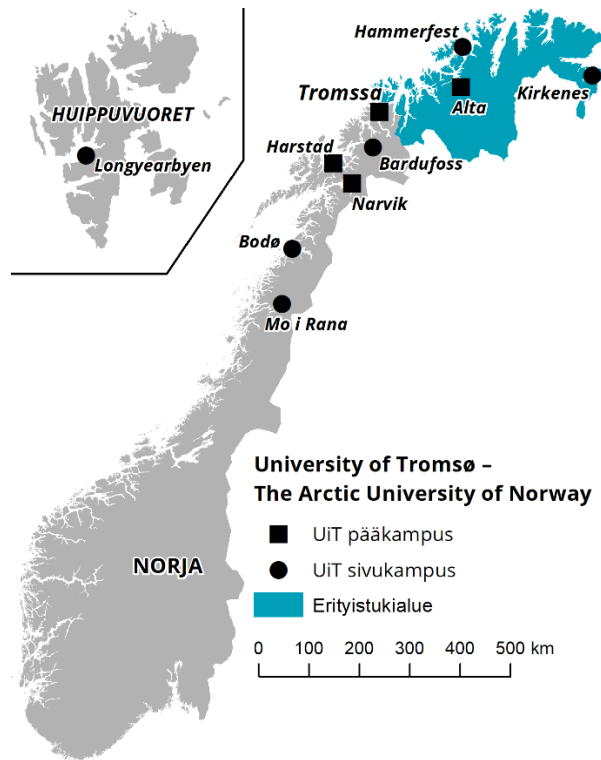
alueelta poismuuttoon oli korkea työttömyys. Erityisesti turskan pyyntikiintiöiden pienentämisellä kalankannan elvyttämiseksi 1980-luvulla oli suuri merkitys alueen kalastusteollisuudelle ja kalastajayhteisöille sekä sitä kautta työllisyydelle. Erityistukialueen muutkin elinkeinot kuin kalastus ja kalanjalostusteollisuus perustuivat pääosin luontoon ja luonnonvarojen hyödyntämiseen (mm. öljy, kaasu, meriliikenne, matkailu, maatalous, porotalous), ja niiden kehittymistä haluttiin edistää. (Rikt mangfold i nord – Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2003–2004.)

Erityistukialueen perustamisen tavoitteena oli, että siihen kuuluvat kunnat ovat houkuttelevia paikkoja asua, tehdä työtä ja harjoittaa elinkeinotoimintaa. Norjan hallitus esitti useita sekä yritys- että yksilökohtaisia toimenpiteitä alueen ja sen elinkeinon tilanteen parantamiseksi, joista käytiin vilkasta keskustelua. Erityistukialuetta perustettaessa korostettiin toimenpiteitä, jotka kaikki alueella asuvat saisivat ilman, että niitä täytyisi erikseen hakea. Ainoana poikkeuksena tästä oli opintolainahyvyys. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että valitut toimenpiteet ovat luonteeltaan pitkäaikaisia ja luovat alueelle sekä vakautta että ennustettavuutta. Tärkeimmät tukitoimet ovat vapautus työnantajamaksuista, henkilöverohuojennukset alueella työskenteleville, vapautus kulutukseen perustuvasta sähköverosta sekä opintolainahyvitykset. Lisäksi alueella työskenteleville päteville lastentarhanopettajille, peruskoulun opettajille tai tiettyjen opettajankoulutusohjelmien käyneille opettajille voidaan myöntää opintolainan lisähyvitystä. Kaikissa tapauksissa erityistukialueella työskenteleviltä opettajilta kuten lääkäreiltäkään ei edellytetä asumista erityistukialueen kunnissa. (Rikt mangfold i nord – Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2003–2004.) Näiden toimenpiteiden lisäksi erityistukialueen kunnat voivat luovuttaa kuntaan muuttaville ilmaisia asuintontteja tai tarjota maksutonta päivähoidoa (Nesseby 2021). Useista eri toimenpiteistä koostuva tukipaketti on yhdistelmä yritys- ja yksilökohtaisia toimenpiteitä.

Erityistukialueen tukitoimia on vuosien aikana kehitetty. Esimerkiksi opintolainahyvityksen enimmäismäärä korotettiin 16 500 Norjan kruunusta 25 000 kruunuun vuonna 2004 sekä opettajille ja lastentarhanopettajille suunnattuja opintolainojen lisähyvityksiä on lisätty tai muutettu. Tukipaketissa aiemmin käytössä ollut lastentarhanopettajien palkkatuki lopetettiin vuonna 2012 ja korotettu lapsilisä poistettiin vuonna 2013. Erityistukialueen toimenpiteiden vaikuttavuutta on arvioitu kolme kertaa, vuosina 1997, 2002 ja 2012. (Angell ym. 2012.) Norjan nykyisessä hallitusohjelmassa (Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025) esitetään Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan erityistukialueen yksilökohtaisten toimenpiteiden arviointia sekä uusien yksilökohtaisten toimenpiteiden testaamista alueella väestön vähenemisen estämiseksi. Hallitusohjelmassa ei ole mainintaa siitä, mitä uusia yksilökohtaisia toimenpiteitä hallitus mahdollisesti suunnittelee. Hallitusohjelmassa mainitaan, että hallitus jatkaa ja kehittää eriytettyä työnantajamaksua koko maassa sekä harkitsee uusia toimenpiteitä sairaanhoitajien rekrytoimiseksi kuntiin.

Paikallisella koulutustarjonnalla on merkittävä vaikutus osaavan työvoiman saamiseksi erityisalueelle. Pohjois-Norjan merkittävin kouluttaja on Norjan Arktinen yliopisto (UiT-Norges arktiske universitet), jolla on kymmenen kampusta (Kartta 2). Yliopiston pääkampus sijaitsee Tromssan ja Finnmarkin läänin hallinnollisessa keskuksessa Tromssassa. Laaja-alaisessa yliopistossa on seitsemän tiedekuntaa: oikeustieteellinen, terveystieteiden, humanistinen, yhteiskuntatieteellinen ja kasvatustieteiden, insinööritieteiden ja teknologian, luonnontieteiden ja

teknologian, biotieteiden, kalastuksen ja taloustieteiden sekä taiteiden. Arktisen yliopiston opiskelijoista 67 prosenttia on Pohjois-Norjasta (52 % Tromssan ja Finnmarkin läänistä sekä 15 % Nordlannin läänistä). Erityistukialueella sijaitsee yliopiston kolme kampusta Hammerfestissä, Altassa ja Kirkenesissä.



Kartta 2. Norjan Arktisen yliopiston (UiT) kampukset

Arktisessa yliopistossa vuonna 2019 tehdyssä kandidaatintutkielmassa tarkasteltiin, millä alueella Arktisesta yliopistosta valmistuneet työskentelevät 1–3 vuotta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Silloisesta Finnmarkin läänistä kotoisin olevista 90 prosenttia työskenteli Pohjois-Norjassa ja heistä 63 prosenttia kotiläänissään. Entisestä Tromssan läänistä kotoisin olevista 85 prosenttia työskenteli Pohjois-Norjassa ja 77 prosenttia Tromssan läänissä. Nordlannin läänistä kotoisin olevista valmistuneista 85 prosenttia työskenteli Pohjois-Norjassa ja 59 prosenttia Nordlannin läänissä. Etelä-Norjasta kotoisin olevista valmistuneista vain 28 prosenttia jäi työskentelemään Pohjois-Norjaan. (Eikeland 2021.)

2.2 NORJAN OPINTOTUKI JA OPINTOLAINAHYVITYS

Norjan valtion opintolainarahasto (Lånekassen) myöntää opiskelijoille koko opintotuen (basislån), joka koostuu opintorahasta (stipend) ja lainasta (lån). Lainan saamiseksi ei vaadita vakuuksia. Lukuvuonna 2021–2022 itsenäisesti asuvan yliopistossa, korkeakoulussa tai ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevan opintotuki on 126 357 Norjan kruunua (noin 12 600 euroa), josta opintorahan osuus on 50 543 kruunua (40 %) ja lainan osuus 75 814 kruunua (60 %). Jos yliopisto-, korkeakoulu- tai ammatillisen oppilaitoksen opiskelija asuu vanhempiensa kanssa, 126 357 Norjan kruunun opintotuki on kokonaisuudessaan lainaa. Jos opiskelija opiskelee

kokoaikaisesti, hänen ei tarvitse maksaa opiskeluaikanaan lainan korkoja. Osa-aikaisen opiskelun aikana opintolainan korot täytyy maksaa. Yliopisto- ja korkeakouluopiskelijoilla on mahdollisuus saada Norjan valtion opintolainarahaston myöntämää opintotukea 480 opintopisteen suorittamiseen, joka vastaa kahdeksan vuoden kokopäivästä opiskelua. Opiskelijoilla, joilla on lapsia tai jotka ovat 30-vuotiaita tai vanhempia, on mahdollisuus saada hakemuksesta lisälainaa (tillegglån). (Lånekassen 2021a)

Opintolainan takaisinmaksu alkaa seitsemän kuukautta opintojen päättymisen jälkeen ja lainaa korkoineen maksetaan takaisin Norjan valtion opintolainarahastolle (Lånekassen) joka kuukausi. Kuukausittaisten lainaerien maksua voi lykätä 36 kertaa, mikä vastaa kolmea vuotta. Norjan opintotukijärjestelmässä on "erikoisuus", jossa jopa 40 prosenttia opintolainasta voidaan muuntaa opintorahaksi opintojen päättymisen jälkeen. Puhutaan ns. muuntolainasta (omgjørningslån), jossa 25 prosenttia on sidottu opiskelijan suorittamiin opintopisteisiin ja 15 prosenttia tutkinnon suorittamiseen. Pääsääntö lainan muuttamisesta opintorahaksi suoritettujen opintojen lisäksi on se, että vastavalmistuneen tulot ja varallisuus ovat alle tiettyjen rajojen ja hän on asunut opintojensa aikana itsenäisesti. (Lånekassen 2021a)

Norjan erityistukialueella on käytössä opintolainahyvitysjärjestelmä, jonka *pääsääntö* on, että Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueen 25 kunnassa asuville ja niissä työskenteleville voidaan hyvittää osa opintolainasta. Opintolainahyvityksen määrä on kymmenen prosenttia opintolainan määrästä vuosittain, kuitenkin enintään 25 000² Norjan kruunua vuodessa. Alueella työskentelevillä peruskoulun opettajilla on tämän lisäksi mahdollisuus saada 20 000 kruunun lisähyvitys opintolainastaan asuinpaikasta riippumatta. (Lånekassen 2021b.)

Opintolainahyvityksen saamisen ehtona on 12 kuukauden (ansaintajakso) yhtäjaksoinen asuminen ja työskenteleminen erityistukialueeseen kuuluvissa kunnissa. Ansaintakausi alkaa siitä päivästä, jolloin lainansaaja luetaan ammattiaan harjoittavaksi ja paikkakunnalla asuvaksi. Työllisiksi määritellään myös muut kuin kokopäiväiset työntekijät. (Lånekassen 2021b.)

Työllisinä pidetään myös seuraavia ryhmiä:

- 50 prosentista työaikaa tekevät
- kokopäivätyötä vähintään kuusi kuukautta ansaintajaksolla tehneet ja kokoaikaisiksi työnhakijoiksi kuuden kuukauden ajaksi rekisteröityneet
- vuonna 2010 tai sen jälkeen syntyneitä lapsia hoitavat tai lähiomaisesta huolehtivat
- palkallisella opintovapaalla olevat, jos se vastaa vähintään 50 prosenttia kokoaikatyöstä ja jos palkan maksaa erityistukialueella toimiva työnantaja
- jos työntekijä on työskennellyt kuljetusalalla, laivalla, öljynporausaluksella tai mannerjalustalla sijaitsevilla kiinteillä porauslautoilla. (Lånekassen 2021b.)

Hakemuksen opintolainan hyvityksestä voi tehdä Norjan valtion opintolainarahastolle (Lånekassen) kolme kuukautta sen jälkeen, kun on asunut vuoden ansaintajakson ajan Finnmarkissa ja Pohjois-Tromssassa. Hakemukseen tulee liittää työnantajan todistus siitä, että hakija

² 2 331 euroa Norjan kruunun (10,7228) vuoden 2020 keskiarvokurssin mukaan

täyttää vaadittavat työssäolon ehdot tai työ- ja hyvinvointihallinto NAV³:n todistus muiden ehtojen täyttymisestä. Niin kauan kuin opintovelallinen on oikeutettu saamaan opintolainahyvitystä, hänen tulee maksaa ainoastaan opintolainan korot ja mahdolliset lainan nostosta aiheutuneet palkkiot. Opintolainarahasto tekee hyvityksen ensimmäisen hakemuksen jälkeen automaattisesti. (Lånekassen 2021b.)

Lääkäreitä ja tiettyjen aineiden opettajia koskevat opintolainahyvitykset

Lääkäreille, lastentarhanopettajille, luokanopettajille ja tiettyjen aineiden opettajille on omia opintolainahyvitysjärjestelmiä, jotka poikkeavat pääsäännöstä. Jos lääkäri asuu ja työskentelee Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueella, hänellä on mahdollisuus saada opintolainahyvitystä 25 000 Norjan kruunua vuodessa kuten muillakin opintovelallisilla 12 kuukauden ansaintajakson jälkeen.

Lääkäreitä koskevaa opintolainahyvitystä on laajennettu myös erityistukialueen ulkopuolisiin 16 kuntaan Nordlannin⁴, Trøndelagin⁵, Møren ja Romsdalin⁶ sekä Tromssan ja Finnmarkin⁷ lääneissä. Lääkäri ei tarvitse asua missään näiden läänien kunnassa opintolainahyvityksen saadakseen, mutta hänen täytyy olla työsuhteessa kuntaan 12 kuukauden ajan (ansaintajakso), ennen kuin hän voi hakea opintolainahyvitystä. (Lånekassen 2021c.)

Reaaliaineiden ja kielten opettajat

Reaaliaineiden ja vieraiden kielten (ei pohjoismaisten kielten ja norjan kielen) opettajiksi, saamen tai kveenin kielten opettajiksi tai lastentarhanopettajiksi valmistuneilla on mahdollisuus saada 50 000 Norjan kruunun (n. 5200 euroa) opintolainahyvitys, joka hyvitetään yhden kerran kutakin opettajankoulutusta kohti. Hyvitystä on haettava kuusi kuukautta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Näiden reaaliaineiden ja kielten opettajiksi valmistuville on yksityiskohtaiset säännöt, joiden täytyessä 50 000 Norjan kruunun hyvitys on mahdollista saada. (Lånekassen 2021d.)

Opintolainahyvitystä on mahdollisuus saada myös, jos on suorittanut vähintään 60 opintopistettä saamen tai kveenin kielellä osana saamelaisen ala-asteen opettajankoulutusta tai saamelaisen lastentarhanopettajan koulutusta. Hyvityksen on mahdollista saada myös silloin, jos on opiskellut 60 opintopistettä saamen tai kveenin kieltä osana peruskoulun opettajankoulutusta tai toisen asteen lehtorikoulutusta. Näiden aineiden opettajiksi valmistuneille on yksityiskohtaisia sääntöjä hyvityksen saamiseen. (Lånekassen 2021d.)

³ Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) huolehtii mm. Norjan virallisesta työttömyydestä, päivärahoista, sairauspäivärahoista, lapsilisistä, kodinhoidontuesta ja eläkkeistä.

⁴ Rødøy, Nesna, Bø, Øksnes, Evenes, Vega, Flakstad, Moskenes, Andøy

⁵ Leka, Røyrvik, Høylandet, Lierne

⁶ Aure

⁷ Gratangen, Ibestad

Opintolainahyvitys säädetyssä ajassa suoritetusta opettajankoulutuksesta

Norjassa on kymmenen vuoden oppivelvollisuus peruskoulussa (barneskole luokat 1–7 luokat ja ungdomsskole luokat 8–10) ja toisen asteen lukio- tai ammattiopinnot kestävät kolme vuotta. Opintolainahyvitystä on mahdollisuus saada, jos on suorittanut säädetyssä määräajassa opettajankoulutuksen vuosiluokille 1–7, 5–10 tai 8–13. Lisäksi hyvityksen saamisen ehtona on, että on toimittava opettajana kuuden vuoden kuluessa valmistumisesta vähintään kolme vuotta. Hyvitys, joka koskee säädetyssä määräajassa suoritettua opettajankoulutusta, koskee koko Norjaa. Tämän järjestelyn pariin kuuluvat ne lainansaajat, jotka ovat aloittaneet opettajankoulutuksen lukuvuosina 2017–2018. Ensimmäiset lainahyvitykset voidaan tämän järjestelmän perusteella myöntää lainansajille vuonna 2025. Opintolainahyvitystä voi hakea sen jälkeen, kun on valmistunut ja työskennellyt opettajana vähintään kolme vuotta. (Lånekassen 2021e.)

Tämän järjestelmän piiriin kuuluvilta opettajaksi opiskelleilta lainansajilta ei vaadita tutkinnon suorittamista määräajassa, jos he ovat työskennelleet ansaintakaudella peruskoulussa tai toisen asteen oppilaitoksessa Nordlannin tai Tromssan ja Finnmarkin lääneissä. (Lånekassen 2021e.)

Lainahyvityksen suuruus määräytyy suoritettun opettajankoulutuksen mukaan (51 000–106 000 Norjan kruunua) ja sama henkilö voi saada hyvitystä useilla eri perusteilla. Jos on esimerkiksi suorittanut peruskoulun opettajankoulutuksen vuosiluokille 1–7 säädetyssä määräajassa (hyvitys 106 000 kruunua) ja työskentelee määrätyn kolmen vuoden ajan Pohjois-Norjassa (hyvitys 55 000 kruunua), opintolainaa voidaan hyvittää 161 000 kruunua. Jos työskentelee jossain erityistukialueen 25 kunnassa, on mahdollisuus saada vuosittainen 25 000 kruunun opintolainahyvitys. (Lånekassen 2021e.)

2.3 ERITYISTUKIALUEEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI VUONNA 2012

Norjan erityistukialuetta ja sen toimenpiteitä koskeva viimeisin arviointi on vuodelta 2012 (ks. Angell ym. 2012). Arviointi käsittää erityistukialueen kaikki yritys- ja yksilökohtaiset toimenpiteet, joista opintolainahyvitys ja sen vaikutukset ovat yksi osa arviointia. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota muun muassa erityistukialueenväestökehitykseen, nuorten aikuisten liikkuvuuteen ja rekrytointiin, tulevaisuuden haasteisiin ja käytössä olevien toimenpiteiden tehokkuuteen.

Väestökehitys Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan erityistukialueella

Vuodesta 1991 vuoteen 2011 Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan väkiluku väheni 95 000 asukkaasta 92 000 asukkaaseen. Erityistukialueen perustamisen jälkeisinä ensimmäisinä vuosina alueen asukasluku oli suurin vuonna 1995 ollen 97 000 asukasta, mutta asukasluku väheni 93 000 asukkaaseen vuonna 1999. Koko 1990-luvun syntyvyys oli korkea Finnmarkissa ja Pohjois-Tromssassa, mutta 2000-luvun vaihteessa syntyvyys aleni erityisesti alueelta lähtömuuton takia. Lasten ja nuorten sekä nuorten 20–39-vuotiaiden aikuisten naisten ja miesten määrä Finnmarkissa ja Pohjois-Tromssassa väheni, mutta yli 40-vuotiaiden määrä lisääntyi. Tämä johtui sekä alueelta lähtömuutosta ja väestön ikääntymisestä. Asukasluvun vaihtelu Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan erityistukialueen kunnissa on ollut suurempaa kuin muissa Pohjois-Norjan alueen kunnissa. (Angell ym. 2011.)

Vuodesta 1991 vuoteen 2011 väestö ikääntyi, mutta Finnmarkin ja Nord-Tromssan väestö- ja ikärakenne oli vuonna 2011 lähes sama kuin koko Norjassa. Lasten ja nuorten (0–19-v.) osuus Finnmarkissa ja Pohjois-Tromssassa oli 25,5 prosenttia vuonna 2011, kun se koko maassa oli 25,3 prosenttia. Nuorten 20–39-vuotiaiden aikuisten määrä Finnmarkissa ja Nord-Tromssassa oli 24,4 prosenttia, kun koko maassa heitä oli 26,6 prosenttia. 20–39-vuotiaita naisia suhteessa sataan mieheen oli erityistukialueella 92,4, kun koko maassa heitä oli 96,2. Aikuisten 40–66-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus väestöstä oli Finnmarkissa ja Pohjois-Tromssassa vain hieman suurempi kuin koko maassa vuonna 2011. (Angell ym. 2011.)

Nuorten aikuisten liikkuvuus

Nuoret 18–40-vuotiaat aikuiset ovat liikkuvimman ikäryhmä ja heidän muuttopäätöksillään on merkittäviä vaikutuksia alueille. Erityistukialueen henkilökohtaisten toimenpiteiden tavoitteena on vähentää erityisesti korkeasti koulutetun työvoiman muuttoa pois erityistukialueelta, koska henkilöstön vaihtuvuus on ollut erityisen suurta kouluissa ja muissa julkisten palvelujen työpaikoissa. (Angell ym. 2011.)

Vuoden 2000 alussa erityistukialueella asui 30 061 ikäryhmään 18–40 kuuluvaa nuorta aikuista. Kymmenen vuoden kuluttua 27 prosenttia ikäryhmästä oli muuttanut pois erityistukialueelta. Muuttoliiketutkimusten yksi keskeisistä havainnoista on, että lapsuuden ja nuoruuden kasvuympäristön ja myöhemmän asuinalueen valinnan välillä on yhteys. Arvioinnissa tarkasteltiin erikseen 18–40-vuotiaita korkeakoulutettuja, jotka olivat asuneet 15-vuotiaina erityistukialueella sekä heitä, jotka olivat asuneet 15-vuotiaina muualla kuin erityistukialueella. Lapsena ja nuorena erityistukialueella asuneista 61 prosenttia asui alueella myös kymmenen vuoden tarkastelujakson jälkeen. Lapsuutensa muualla asuneista erityistukialueella asui kymmenen vuoden tarkastelujakson jälkeen enää 37 prosenttia sinne muuttaneista korkeakoulutetuista. (Angell ym. 2011.)

Erityistukialueelle muutti 18–40-vuotiaita eniten vuosisadan vaihteessa (1 460 ihmistä). Vuonna 2001 määrä putosi vajaan 1 200 muuttajaan ja tämä taso säilyi vuoteen 2006 saakka. Vuosien 2006–2008 aikana erityistukialueelle muuttaneiden määrä väheni 1 172 muuttajasta 870:een. Uusia tulijoita oli 40 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2001. Tätä muutosta selitettiin ikäluokkien pienemisellä, mutta myös sodan jälkeisen ajan suurimmalla noususuhdanteella Norjassa vuosina 2006–2008. Noususuhdanteen aikana muuttoliike erityistukialueelle hiipui ja laskusuhdanteen aikana kiihtyi. (Angell ym. 2011.)

Vuonna 1999 erityistukialueelle muuttaneista 43 prosentilla oli korkeakoulututkinto, naisista 47 ja miehistä 39 prosentilla. Kymmenen vuotta myöhemmin 58 prosentilla alueelle muuttaneilla naisista oli korkeakoulututkinto ja miehistä 40 prosentilla. Alueelle muuttaneiden koulutustason nousulla nähtiin olevan selvä yhteys öljyteollisuuden työvoimatarpeeseen ja sen heijastusvaikutuksilla mm. rakentamiseen ja kuljetuksiin. Tärkein työllistäjä oli kuitenkin julkinen sektori, sillä 51 prosenttia alueelle muuttaneista työllistyi julkisen sektorin palvelukseen vuonna 2009. Suurin osa näistä oli naisia. (Angell ym. 2011.)

Yksilökohtaisten tukitoimenpiteiden vaikutukset alueelle muuttajille

Erityistukialueeseen kohdistetuilla yksilökohtaisilla toimenpiteillä on ollut vaikutusta halukkuuteen muuttaa alueelle. Vuonna 1999 kahdella kolmasosalla muuttajista oli mahdollisuus saada jotain yksilökohtaista tukea. Vuonna 2009 tukea saavien muuttajien osuus laski 62 prosenttiin. Noin kolmannes muuttajista vuonna 1999 ja 2009 sai opintolainahyvitystä ja 35 prosenttia kaikista alueelle muuttaneista naisista sai ns. ylimääräistä korotettua lapsilisää. Järjestelmä olikin erityisen suotuisa kahden tai useamman hengen talouksille, jotka pysyivät hyödyntämään samanaikaisesti useita tukitoimenpiteitä. Korotettu lapsilisä Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueen lapsille poistettiin vuonna 2013. (Angell ym. 2011.)

Opintolainahyvityksen keskimääräinen määrä

Erityistukialueelle muuttaneille 18–40-vuotiaille hyvitettiin opintolainaa vuonna 1999 keskimäärin 17 577 Norjan kruunua vuodessa. Vuonna 2009 maksetun opintolainahyvityksen määrä 18–40-vuotiaille erityistukialueelle muuttaneille oli keskimäärin 21 994⁸ kruunua eli lähes 4 500 kruunua enemmän. Yli kolme neljäsosaa 18–40-vuotiaista naisista sai opintolainahyvitystä 20 000–24 999 kruunua vuonna 2009, kun samanikäisistä miehistä samansuuruisen hyvityksen sai 60 prosenttia. Tämä kuvasti arvioinnin mukaan sitä, että erityistukialueelle muuttaneiden naisten koulutustaso oli noussut verrattuna vuoteen 1999. (Angell ym. 2021.)

Opintovelallisille maksetun opintolainahyvityksen määrä on pysynyt kohtalaisen samankaltaisena vuosina 2015–2020. Sen sijaan opettajille maksettavien opintolainahyvitysten määrä on kasvanut joka vuosi vuodesta 2015 vuoteen 2020. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Opintolainan ja opettajien opintolainan hyvityksen kehitys 2015–2020 Norjan kruunuissa ja euroissa

Kalenterivuosi	Opintolainan hyvitys		Opettajien opintolainan hyvitys	
	NOK	EUR	NOK	EUR
2020	123 596 236	11 526 489	36 456 243	3 399 881
2019	129 356 013	13 131 257	27 781 000	2 820 120
2018	111 382 560	11 605 372	20 930 005	2 180 777
2017	102 931 281	11 035 840	20 213 473	2 167 200
2016	113 275 228	12 192 456	18 435 286	1 984 294
2015	116 587 754	13 027 147	15 992 581	1 786 960

Lähde: Kunnskapsdepartementet 2021

Arvioinnin ehdotus opintolainahyvityksen kehittämiseksi

Opintolainahyvityksen määrää on tarkistettu järjestelmän olemassa oloaikana (1990–2021) vain kerran vuonna 2005. Opintolainan osuus opintotuesta on merkittävämpi kuin järjestelmää perustettaessa. Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueelle vuonna 2009 muuttaneista 45 prosentilla oli opintolainaa yli 250 000 ja 24 prosentilla yli 330 000 Norjan kruunua. Arvioitsijat

⁸ Luvut ovat indeksoitu, joten ne ovat vertailukelpoisia.

ehdottivat, että opintolainahyvityksen enimmäismäärästä 25 000 Norjan kruunusta vuodessa tulisi luopua, ja joka vuosi opintolainaa olisi hyvitetävä kymmenen prosenttia opintovelallisen opintolainan määrästä. Tämä lisäisi erityisesti korkeakoulutettujen ja sellaisten henkilöiden muuttamista erityistukialueelle, joilla ei ole sosiaalisia verkostoja tai muita yhteyksiä alueelle. Lisäksi se helpottaisi työvoiman rekrytointia alueelle. (Angell ym. 2011.)

2.4 NORJALAISTEN ASiantuntahaastattelujen keskeiset huomiot Suomen kokeilulle

Norjan erityistukialueen toimenpiteiden ja niiden vaikutusten selvittämiseksi haastateltiin asiantuntijoita opetusministeriöstä, kunta- ja modernisaatioministeriöstä, Tromssan ja Finnmarkin läänin aluehallinnosta, Norjan Arktisesta yliopistosta sekä Norjan kansanterveyslaitokselta.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan erityistukialueen toimenpiteillä on ollut positiivisia vaikutuksia Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueelle työllisyyden, osaavan työvoiman ja alueen elinkeinojen kehityksen kannalta. Tämä on todettu myös jokaisessa kolmessa erityistukialuetta koskevassa arvioinnissa (v. 1997, 2002, 2012). Haastateltavat korostavat, että erityistukialueen tukitoimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, joista opintolainahyvyitys on vain yksi toimenpide. Erityistukialue on ollut voimassa jo 31 vuotta, joten siitä on tullut osa Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan aluekehittämisen järjestelmää, eikä sen olemassaoloa kyseenalaisteta. Tosin koko tukijärjestelmän todetaan olevan Norjan valtiolle kallis, mutta yksistään opintolainahyvytysjärjestelmän todetaan olevan kohtalaisen edullinen. Opintolainahyvytysjärjestelmän tekninen toteutus on yksinkertainen ja opintolainahyvytysjärjestelmästä aiheutuviin kuluihin suhtaudutaan positiivisesti, sillä se osoittaa, että järjestelmä toimii ja erityistukialueelle muuttaa uusia ihmisiä. Lisäksi haastateltavat nostavat esille, että ellei erityistukialueen toimenpiteitä olisi olemassa, alueelle suunnattavat kansallisten tukien kustannukset voisivat olla nykyjärjestelmää suuremmat.

Erityistukialue on rajattu maantieteellisesti käsittämään Norjan syrjäisimmät ja harvimmin asutut alueet, joissa ihmisten elintaso on alhaisempi kuin muualla Norjassa ja fyysiset elinolosuhteet vaikeita. Haastateltavat painottivat, että jos tukitoimenpiteillä halutaan olevan voimakas vaikutus, ne tulee kohdentaa rajatuille alueille, joilla on eniten ongelmia ja nämä ongelmat tulee määrittellä tarkasti. Norjassa tietyille maantieteelliselle alueelle tai tiettyihin ammattiryhmiin (erityisesti opettajat ja lääkärit) kohdistetut tukitoimenpiteet eivät ole aiheuttaneet kysymyksiä ihmisten yhdenvertaisuudesta. Päinvastoin erityistukialueen toimenpiteiden avulla on haluttu luoda järjestelmä, joka tekee alueista yhdenvertaisia.

Toimenpiteiden on arvioitu lisänneen erityistukialueen työllisyyttä lähes 4 000 työntekijällä. Enimmillään opintolainahyvytystä hyödynsi 1990-luvulla 8 000–9 700 opintovelallista vuosittain, mutta tämän jälkeen opintolainahyvytystä saavien määrä on vähentynyt voimakkaasti. Hyvytystä saavien määrän vähentyminen johtuu ainakin osittain siitä, että ihmiset ovat jääneet asumaan alueelle, vaikka heillä ei enää ole opintolainaa. Vakaimpia alueelle jäämään ovat sellaiset henkilöt, jotka ovat varttuneet Pohjois-Norjassa ja joilla on sosiaalisia siteitä alueelle. Osa alueelle muualta muuttaneista hyödyntää opintolainahyvytystä muutamien vuosien ajan ja muuttaa sen jälkeen muualle.

Lääkäreitä koskeva opintolainahyvitys on laajennettu 16 Pohjois-Norjan kuntaan Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan kuntien lisäksi. Lääkäreiden rekrytointi näihin 16 pieneen ja syrjäiseen kuntaan ei ole ollut yhtä onnistunutta kuin työntekijöiden rekrytointi muualle erityistukialueelle, vaikka lääkäreiltä ei edellytetä asumista näissä kunnissa. Arvioidaan, että vain noin 20 lääkäriä on onnistuttu rekrytoimaan näihin kuntiin 1990-luvulta lähtien. Tosin Norjan sosiaali- ja terveysministeriölle (Helse- og omsorgsdepartementet) yksikin lääkäri, joka hyödyntää opintolainahyvitysjärjestelmää on menestys, koska näihin syrjäisiin kuntiin on erityisen vaikea saada lääkäreitä. Opintolainahyvitys on valtiolle pieni kustannus siihen nähden, ettei kunnassa olisi laisinkaan lääkäriä.

Opintolainahyvitystä hyödynnetään alueelle rekrytoinnissa ja sillä voi olla vaikutusta erityisesti nuorten sijoittumispäätöksiin. Opintolainahyvityksen hyödyntäminen on erityisen ajankohdasta elämänvaiheessa, jossa nuori on päättänyt opintonsa ja hänellä on paljon opintolainaa. Silloin opintolainan suurella määrällä ja Pohjois-Norjan edullisilla asumiskustannuksilla on merkitystä sijoittumispäätöksiin. Opintolainahyvityksellä todetaan olevan sekä veto- että pitovoimaa, mutta viimeaikainen muuttoliike suuntautuu yhä enenevässä määrin pienistä kunnista isompiin kaupunkikeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Tukialueen sisäinen muuttoliike suuntautuu pienistä kunnista pääosin Altaan. Nykyisten tukitoimenpiteiden ei uskota vastaavan tähän kehityskulkuun enää riittävän tehokkaasti. Norjan uusi hallitus (2021–) on hallitusohjelmassaan luvannut uusia yksilökohtaisia toimenpiteitä erityisesti sairaanhoitajien rekrytoimisen helpottamiseksi alueelle sekä toteuttaa järjestelmän arvioinnin. Haastateltavat esittivät, että ainakin opintolainahyvityksen määrää tulisi nostaa, jotta se houkuttelisi entistä useampia muuttamaan ja jäämään alueelle.

Norjan Arktisella yliopistolla on merkittävä vaikutus osaavan työvoiman kouluttamisessa Pohjois-Norjan alueelle, sillä sen opiskelijoista lähes 70 prosenttia on Pohjois-Norjasta ja saman verran sen kaikista opiskelijoista jää asumaan ja työskentelemään Pohjois-Norjaan. Yliopiston opetustarjonta on laaja ja kampuksia on kymmenellä paikkakunnalla. Sairaanhoitajien ja lääkäreiden kouluttamisessa yliopisto ei kuitenkaan ole pystynyt vastaamaan työntekijäpulaan ja kouluttamaan riittävästi osaajia.

3 KOKEILUN LÄHTÖKOHDAT

Keskeiset havainnot

- Ammattibarometrin (II/2021) mukaan harvaan asutuilla alueilla on eniten pulaa sosiaali- ja terveydenhuollon (yleislääkäri, hammaslääkäri, sairaan- ja terveydenhoitaja, lähihoitaja, suuhygienisti, farmaseutti, kuulontutkija, puheterapeutti, sosiaalihuollon erityisasiantuntija) ja opetusalan (erityisopettaja, lastentarhanopettaja, luokanopettaja) työntekijöistä.
- Nuoret ja nuoret aikuiset muuttavat Suomessa eniten. Jopa 73 prosenttia kaikista muuttajista on alle 35-vuotiaita. Nuorten muuttoalttius on korkeimmillaan valmistumisen jälkeen. Korkea-asteen koulutetut ovat valmiita muuttamaan työn perässä, ellei työ ole tilapäistä.
- Syksyllä 2017 toteutetun opintotuen uudistuksen myötä opintovelallisten ja opintovelan määrä on kasvanut. Vuonna 2016 opintovelallisia oli reilut 166 000, ja vuonna 2020 yli 210 000. Yliopisto-opiskelijoiden keskimääräinen opintolaina oli 13 724 euroa, ammattikorkeakouluopiskelijoilla 11 381 euroa ja toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksessa opiskelevilla 8 521 euroa vuonna 2020. Kaikkien opiskelijoiden keskimääräinen lainamäärä nousi lähes 70 prosenttia vuodesta 2016 vuoteen 2020.
- Korkeakoulututkinnon määräajassa suorittaneilla on mahdollisuus saada opintolainahyvitystä, jos valtion takaamaa opintolainaa on yli 2 500 eroja ja korkeakouluopinnot on aloitettu 1.8.2014 tai sen jälkeen. Opintolainahyvitystä on maksettu 226 miljoonaa euroa vuosina 2015–2021 ja keskimääräinen opintolainahyvitys saajaa kohti on ollut 4 150 euroa. Maksettujen hyvitysten määrä on kasvanut vuosittain.
- Kaikista Suomen yliopistoista vuonna 2016 valmistuneista ja vuonna 2019 työllisinä olleista hieman yli puolet asui Uudellamaalla. Ammattikorkeakouluista valmistuneista sijoittui työhön oppilaitoksen sijaintimaakuntaan huomattavasti suurempi osuus kuin yliopistoista valmistuneista. Ammatilliset oppilaitokset kouluttavat työvoimaa pääasiassa sijaintimaakuntiinsa.

3.1 TYÖVOIMAN SAATAVUUS JA ALUEELLINEN LIIKKUVUUS

Työvoiman saatavuus

Toimivat työmarkkinat edellyttävät työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus ovat tärkeitä tekijöitä osaavan työvoiman saatavuuteen vastattaessa. Työvoiman saatavuudessa on erotettava työvoimapula ja rekrytointiongelmat. Työvoimapulasta on kyse silloin, kun työnantaja ei onnistu löytämään vaatimuksiaan täyttävää hakijaa ja avoin työpaikka jää täyttämättä. Rekrytoinnissa on ongelmia, jos avoimen työpaikan täyttäminen on vaikeaa ja työpaikan avoinna olon kesto pitenee, mutta lopulta paikat saadaan täytettyä.

Työvoimapulaa edeltää usein myös rekrytointiongelma. (Räisänen & Tuomaala 2007, Räisänen & Tuomaala 2021; Kauhanen 2021.)

Työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat voivat johtua työnantajan työntekijälle asettamista soveltavuusvaatimuksista, jotka voivat liittyä esimerkiksi koulutukseen, työkokemukseen tai työn vaatimiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Korkea-asteen koulutuksen suorittaneet ovat usein valmiita liikkumaan työn perässä, jos työ ei ole aivan tilapäistä. Työpaikasta ja sen laadusta johtuvia tekijöitä voivat olla esimerkiksi palkkaus, työajat, työpaikan sijaintitekijät ja työnantajan maine. Työvoiman tarjonta- ja kysyntätekijöiden lisäksi myös työmarkkinoiden toimivuus, verotus ja etuudet tai asuntotilanne voivat vaikuttaa työvoiman saatavuuteen. Rekrytointiongelmien ja etenkin työvoimapulan esiintymiseen vaikuttaa myös pitemmän aikavälin rakennepolitiikka, jossa eri elinkeinojen ja ammattien kehittyminen, työtuloihin kohdistuva verotus ja etuudet sekä asuntopolitiikka ovat tärkeällä sijalla. Myös palkanmuodostuksen alueelliset ja yrityskohtaiset erot ovat työmarkkinaliikkuvuutta aikaansaava mekanismi. (Räisänen & Tuomaala 2021.)

Työvoiman saatavuutta on Suomessa arvioitu työnantajakyselyillä, asiantuntija-arvioilla ja tilastollisilla mittareilla. Työvoiman saatavuutta työnantajien näkökulmasta kuvaa Tilastokeskuksen Avoimet työpaikat -tilasto⁹, jonka tiedot kerätään kyselyllä otokseen valituilta työnantajilta. Avoimet työpaikat -tilaston tiedonkeruun yhteydessä kerätään tiedot myös työ- ja elinkeinoministeriön Työvoimapalvelut-tutkimukseen, jota käytetään työvoimahallinnon toiminnan kehittämiseen ja toimipaikkojen rekrytointiongelmien kartoittamiseen. Työ ja elinkeinoministeriön kahdesti vuodessa julkaisema Ammattibarometri pohjautuu laadulliseen arvioon noin 200 ammatin kysyntänäkymistä ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainon kehityksestä tulevan kuuden kuukauden aikana. Ammattibarometrin¹⁰ perusteella on luokiteltu ammatteja työvoimapula-ammateiksi ELY-keskus- ja seututasolla. (Kauhanen 2021.)

Rekrytointiongelmien ja työvoimapulan kuvaamiseen on käytetty avoimiin työpaikkoihin liittyviä tilastollisia mittareita, kuten avointen työpaikkojen määrää ja avoinna olon kestoa (Kauhanen 2021). Rekrytointiongelmien ratkeamisaste¹¹ on työ- ja elinkeinoministeriön kehittämä uusi mittari, jonka avulla on mahdollista eritellä taloudesta ja työmarkkinatilanteesta johtuvien rekrytointiongelmien esiintymistä ja etsiä ratkaisuja ongelmiin (Räisänen & Tuomaala 2021).

Heikki Räisänen ja Juha Tuomaalan (2021) artikkelissa, joka käsittelee työvoimapulaa koronapandemiakriisissä, todetaan, että rekrytointiongelmien ja työvoimapulan muutosten välisessä riippuvuudessa oli suhteellisen suuria alueellisia eroja vuosina 2019–2020. Rekrytointiongelmien ratkeamisaste nousi vuodesta 2019 vuoteen 2020 vain viidellä ELY-keskusalueella. Pohjois-Savossa, Kainuussa ja Etelä-Savossa ongelmat vaikeutuivat (lisää rekrytointiongelmia). Uudellamaalla, Lapissa, Satakunnassa, Etelä-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla ongelmat helpottuivat (vähemmän rekrytointiongelmia). Pohjois-Karjalassa

⁹ <https://www.tilastokeskus.fi/til/atp/index.html>

¹⁰ <https://www.ammattibarometri.fi/>

¹¹ Ratkeamisaste, % = ((rekrytointiongelmien esiintyminen - työvoimapula) / rekrytointiongelmien esiintyminen) x 100

työvoimapulaa onnistuttiin vähentämään, vaikka rekrytointiongelmat yleistyivät (ratkeamisaste parantui). Keski-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla, Hämeessä ja Kaakkois-Suomessa työvoimapula vaikeutui, vaikka rekrytointiongelmat vähenivät (ratkeamisaste heikentyi).

Tuomaalan ja Räisäsen (2021) mukaan toimialoittaisen tarkastelun perusteella rekrytointiongelmat vaikeutuivat julkisissa palveluissa ja koulutuksessa. Maa- ja metsätaloudessa, rakentamisessa, majoitus- ja ravitsemustoiminnassa, informaatiossa ja viestinnässä sekä muissa palveluissa rekrytointiongelmat vähenivät. Kuljetuksessa, varastoinnissa ym. sekä terveydenhuolto- ja sosiaalialalla ja teollisuudessa, liike-elämän palveluissa sekä kaupassa rekrytointiongelmiensa ratkeamisasteet heikentyivät. Vuosina 2019 ja 2020 pulaa oli lähes samojen ammattien työntekijöistä. Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaineiston perusteella henkilömäärä, josta oli pulaa, väheni vuodesta 2019 vuoteen 2020 vain 2,6 prosentilla. Työvoimapulaa oli vuonna 2019 noin 59 000 henkilöstä ja vuonna 2020 noin 58 000 henkilöstä. Peruskoulun alaluokkien opettajista ja lastentarhanopettajista sekä lähihoitajista, muista terveydenhuollon työntekijöistä ja kodinhoitajista oli useimmiten pulaa molempina vuosina. Myös näiden ammattien määrällinen työvoiman tarve pysyi lähes samana. Koronapandemia on lisännyt erityisesti terveydenhuollon henkilöstön kysyntää. Suhdanneluontoisiksi pula-ammateista voidaan katsoa mm. maansiirtokoneiden kuljettajat ja kattoasentajat (Räisänen & Tuomaala 2021.)

Tuomaala ja Räisänen (2021) toteavat, että Ammattibarometrin tietojen perusteella muutokset pula-ammateissa vuosina 2020–2021 näkyivät selkeämmin kuin Tilastokeskuksen otospohjaisen työnantajahaastatteluaineiston perusteella. Ammattibarometrissa vuoden 2020 alussa, ennen koronapandemiaa pula-ammateiksi arvioitiin tarkastelussa mukana olevasta 200 ammatista 28 prosenttia ja syksyllä 2020 vain 14 prosenttia. Vuoden 2021 alussa pula-ammatteja oli 17 prosenttia.

Nuorten aikuisten muutto työn perässä

Viime vuosina muuttovoittoa ovat saaneet pääasiassa vain suuret keskuksat, ja keskuksista kaukana sijaitsevien alueiden muuttotappiot ovat olleet suurimpia. Myös kunnittaiset nettomuuttokertymät vuosilta 1990–2004 ja 2005–2018 osoittavat, että väestö keskittyi Suomessa pääkaupunkiseudulle ja yliopistokaupunkeihin. Työpaikan vaihtamisen tai työllistymisen kanssa samana vuonna tapahtuneen muuton nettomuutto oli positiivista ainoastaan pääkaupunkiseudulla. Työpaikan vaihtamiseen tai työllistymiseen liittyvä muutto on suuntautunut tasaisesti pääkaupunkiseudun kuntiin. Muissa yliopistokaupungeissa, kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa ja muissa kaupungeissa työhön liittyvä nettomuutto on ollut tasapainossa. Kehysalueiden ulkopuoliset maaseudun kunnat ja kauempana keskuksista sijaitsevat muut työssäkäyntialueiden keskuksat ovat menettäneet väestöä tasaisesti työhön liittyvän muuttoliikkeen seurauksena. (Alasalmi ym. 2020.)

Suomessa nuoret ja nuoret aikuiset muuttavat kaikkein eniten. Sitran julkaiseman selvityksen (Aro ym. 2021) mukaan jopa 73 prosenttia kaikista muuttajista on alle 35-vuotiaita. Muuttoalttiuteen vaikuttavat muun muassa ikä ja koulutus. Koulutus vaikuttaa muuttamisen todennäköisyyteen hyvin yksiselitteisesti niin, että mitä korkeampi koulutus henkilöllä on, sitä alttiimpi hän on muuttamaan (Aro ym. 2021). Muuttoalttiudessa on eroja myös sukupuolten välillä, sillä

nuoret naiset muuttavat nuoria miehiä useammin suuriin kaupunkeihin koulutuksen ja työmahdollisuuksien vuoksi (Haanpää ym. 2021).

Ihmisten liikkuvuuskäyttäytyminen on muuttunut 2010-luvun aikana, ja selvimpänä muutoksena on ollut muutto kaupunkeihin niiden kehysalueiden sijaan. Nettopendelöinnin kasvu pääkaupunkiseudulle pysähtyi jo vuonna 2005, ja sama muutos tapahtui muissa yliopistokaupungeissa muutamaa vuotta myöhemmin. Samanaikaisesti muuttovoitto pääkaupunkiseudulla ja yliopistokaupungeissa alkoi kasvaa ja suurten kaupunkien kehysalueiden nettomuutto laskea. Erityisesti työelämän 2000-luvulla aloittaneet ikäluokat eivät näytä käyvän asuinkuntansa ulkopuolella työssä yhtä paljon kuin heitä vanhemmat ikäluokat. (Alasalmi ym. 2021.) Koronapandemian myötä isossa kaupungissa asumisen houkuttelevuuden on todettu vähentyneen, kun koronapandemia on tuonut esiin tiiviin asumisen negatiivisia puolia. Kyselytutkimuksen mukaan suomalaisten nuorten enemmistö asui mieluiten omakotitalossa (59 %). Kerrostaloasumista suosii 19 prosenttia ja rivitaloasumista 14 prosenttia. (Aho ym. 2021.) Maaseudun Tulevaisuus -sanomalehden tekemän kyselyn mukaan nuorten halukkuus muuttaa maaseudulle on lisääntynyt koronapandemian aikana, erityisesti nuoret miehet ovat kiinnostuneita muuttamaan maaseudulle (Kinnunen 2021). Jää nähtäväksi, vaikuttaako koronapandemia nuorten muuttohalukkuuteen. Kiinnostus harvaan asuttuihin alueisiin vaikuttaa kuitenkin olevan nousussa ja erityisesti Lappiin muuttaminen kiehtoo monia suomalaisia (Härkönen 2021; Kallio-Kurssi 2021).

Asuinympäristön luonnonläheisyys, asuinalueen ilmapiiri sekä ravintoloiden, kauppojen ja kulttuuripalveluiden läheisyys ovat erityisen usein mainittuja nuorten asumistoiveita. (Aho ym. 2021.) Muuttohalukkuus viittaa toiveisiin, ajatuksiin ja tarkoituksiin, joiden pohjalta tehdään valintoja asuinpaikkakunnalta poismuutosta. Ajatus tai halukkuus muuttaa ei kuitenkaan aina tarkoita ajatuksen toteuttamista, koska erinäiset asiat voivat joko viivästyttää tai estää muuton (mm. Söderberg 2017). Valmistumisen jälkeiseen työllistymiseen liittyvät odotukset vaikuttavat muuttoalttiuteen ja vaihtelevat alakohtaisten työmarkkinanäkymien ohella myös nuoren aieman työkokemuksen mukaan. Lisäksi valmistuvan opiskelijan elämäntilanne vaikuttaa siihen, millaiset valmiudet opiskelijalla on muuttaa oman alan töiden perässä uudelle paikkakunnalle. (Saari ym. 2020.) Perhesiteet rajoittavat muuttohalukkuutta erityisesti, jos puoliso on työssä ja perheessä on kouluikäisiä lapsia. Taloudelliset kannustimet työn perässä muuttamiseen eivät toimi perheellisille samoin kuin yksineläjille (Honkatukia & Niemi 2017).

Ympäristöministeriön Nuorten Asuminen 2020 -tutkimuksen mukaan asumismielitymukset vaihtelevat nuorten keskuudessa. Kyselyyn vastanneista nuorista puolet haluaa asua suuressa kaupungissa ja maaseutumaisen asumisen mieluisimpana asumismuotona kokee 41 prosenttia. Nykyisessä elämäntilanteessa maaseudun suosio on kuitenkin alhaisempi ja keskusta-asuminen koetaan useammin mieleiseksi. Maaseudulla asuvat nuoret ovat kuitenkin selvästi tyytyväisimpiä asumisympäristöönsä, sillä 80 prosenttia heistä kokee maaseutumaisen asumisen kaupunkia mieluisimpana. Kaupungeissa asuvista 59 prosenttia pitää kaupunkia maaseutua mieluisimpana asuinpaikkana. (Aho ym. 2021.) Maaseutubarometrin 2020 (Pyysiäinen & Vihiinen 2020) perusteella suomalaiset asuisivat mielellään nykyistä maaseutumaisemmassa ympäristössä ja alle 25-vuotiaista nuorista 20 prosenttia piti toiveasuinpaikkanaan maaseutua. Itä-Suomen nuoria koskevassa tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että nuorten

poismuuttoaikomukset näyttäisivät olevan vähäisempiä maakuntakeskuksista ja suurempia maaseutumaisista kunnista, mikä selittyy koulutus- ja työllistymismahdollisuuksilla (Penttinen 2016).

Nuorten aikuisten muuttoalttius on korkeimmillaan heti valmistumisen jälkeen (Aro ym. 2021). Vastavalmistuneen asenteena voi olla, että nuoren täytyy olla valmis muuttamaan sinne, mistä töitä ylipäätään saa vähäisellä työkokemuksella (mm. Julkunen & Mustonen 2021). Valmistuneiden alueellisessa sijoittumisessa on merkittäviä eroja koulutusasteiden, koulutusalojen, tutkintojen ja oppilaitosten sijaintipaikkojen välillä (Aro ym. 2021). Vaikka Suomessa on alueellisesti hajautettu yliopistoverkko, korkeakoulutettujen muuttoliike on hyvin keskittynyttä – noin 66 prosenttia vuosina 2000–2015 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista asui vuoden kuluessa valmistumisesta Suomen neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla ja vain viisi prosenttia valmistuneista hallinnollisten kaupunkialueiden ulkopuolella (Kotavaara ym. 2018). Ylemmän korkeakoulututkinnon tai tutkijakoulutuksen suorittaneista selvästi pienempi osa jää työhön koulutusmaakuntaan kuin ammatillisen koulutuksen tai ammattikorkeakoulutuksen suorittaneet (Aro ym. 2021). Pysyvästi nykyiselle asuinpaikkakunnalleen ja koulutusmaakuntaansa kiinnittyvät vahvimmin ammatillisessa koulutuksessa olevat nuoret (Penttinen 2016; Aro ym. 2021).

Valmistuvalle opiskelijalle tärkeimmiksi tekijöiksi paikkakuntaa valitessa nousivat muun muassa työllistymismahdollisuudet, joukkoliikenneyhteydet, turvallisuus, lyhyet etäisyydet, suvaitsevaisuus ja yhteisöllinen ilmapiiri, paikkakunnan sijainti, palkkataso, perheen ja ystävien läheisyys sekä luonto. Valmistuvat opiskelijat toivovat paikkakunnalta tiettyä urbaaniutta, johon liittyy myös toimiva joukkoliikenne ja hyvä saavutettavuus. Hyvää joukkoliikennettä arvostavat kokevat myös kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen huomioimisen tärkeäksi alueen strategiasa (Suomäki 2020). Erityisesti nuorten naisten näkökulmia selvittäessä on tunnistettu, että naiset haluavat kiinnostavia työpaikkoja, uralla etenemisen mahdollisuuksia sekä arvojaan mukaista elämää, johon liittyy myös mahdollisuus ekologiseen elämäntapaan. Pelkkä työ esimerkiksi Kainuussa ei siis riitä, vaan sen lisäksi tarvitaan uralla etenemisen mahdollisuuksia ja arvoja vastaavan elämän mahdollisuuksia, jotta naiset ovat halukkaita muuttamaan tai jäämään alueelle. Myöskään luonto ja sen läheisyys eivät yksinään riitä, vaikka se nostetaan usein tärkeimmäksi tekijäksi. (Haanpää ym. 2021.)

Nuoret muodostavat myös suuren paluumuuttajien ryhmän ja opiskelijat ovat usein halukkaita muuttamaan takaisin kotiseudulle (Suomäki 2020). Opiskelupaikkakunnalta muutto ei kuitenkaan yksinomaan tarkoita paluuta kotipaikkakunnalle. On havaittu, että opiskelijat, jotka ovat jo muuttaneet kauempaa opiskelupaikkakunnalle, ovat ylipäänsä halukkaampia muuttamaan kuin ne, jotka opiskelevat kotiseudullaan (Söderberg 2017; Honkatukia & Niemi 2017). Kuitenkin moni nuori, myös harvaan asutulla maaseudulla asuva, toivoo asuvansa tulevaisuudessa kotiseutunsa kaltaisessa asuinympäristössä, mutta heillä kuitenkin on nähtävissä pyrkimys siirtyä astetta isompaan taajamaan tai kaupunkiin ja laajentaa näin koulutukseen ja työhön liittyviä mahdollisuuksiaan (Penttinen 2016; Tuuva-Hongisto 2018). Penttinen (2016) havaitsikin, että vaikka muuttohalukkuus suuntautuisi toisaalle, työelämään siirtymisen yhteydessä moni ajautuu lopulta pääkaupunkiseudulle.

Tuominen ym. (2014) tutkivat ensimmäisessä työpaikassaan maaseutumaisessa kunnassa olleiden vastavalmistuneiden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työuria. Kaikista

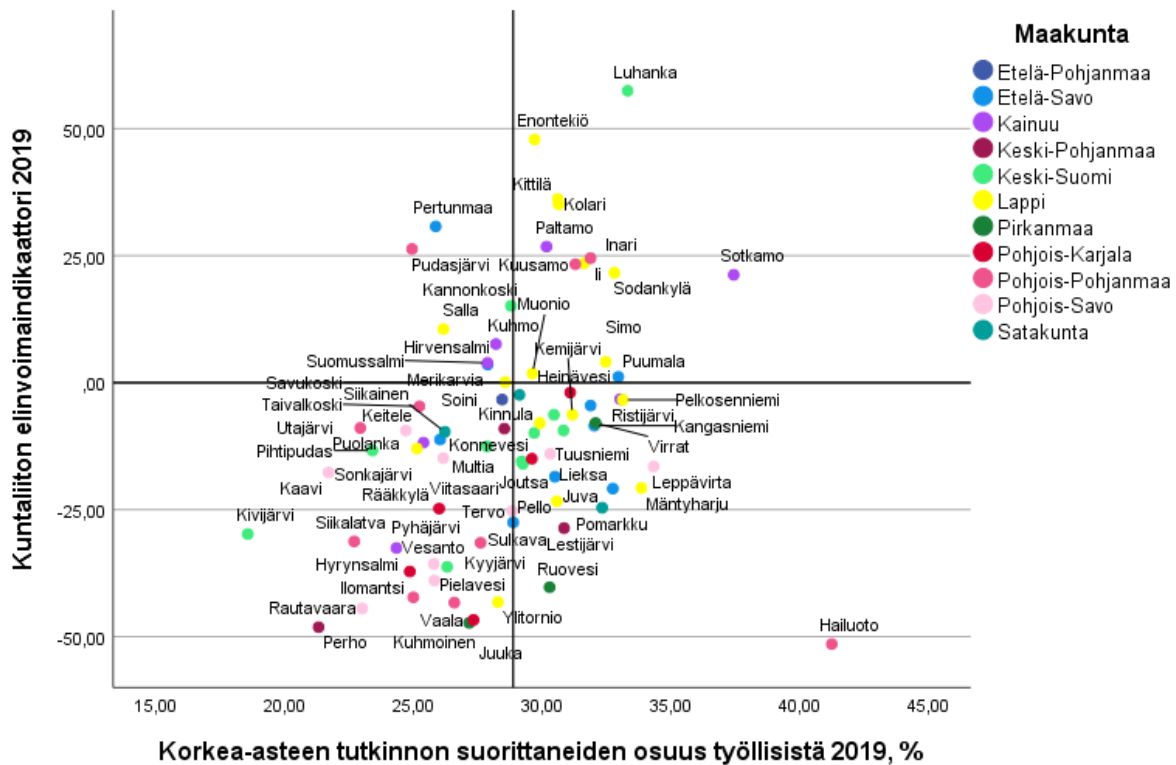
kyselytutkimukseen osallistuneista ensimmäinen työpaikka oli 86 prosentilla kaupunkimaisissa kunnissa ja seitsemällä prosentilla sekä taajaan asutuissa että maaseutumaisissa kunnissa, Maaseutumaisiin kuntiin työllistyi eniten kasvatustieteen (37 %), humanistisen (13 %) ja luonnontieteellisen (11 %), yhteiskuntatieteellisen (8 %), kauppatieteellisen (7 %), teknillistieteellisen (5 %) ja lääketieteellisen (4 %) tutkinnon suorittaneita. Tutkijat havaitsivat, että jo ennen opiskelujensa aloittamista maaseudulla asuneet jäivät pysyvämmiin maaseudulle työhön kuin ne, jotka olivat asuneet ennen opintojensa aloittamista kaupungeissa. Maaseutumaisista kunnista poismuuttaneet olivat olleet useammin työttöminä heti valmistumisensa jälkeen kuin sinne työhön jääneet. Tämä kertonee siitä, että maaseutumaisiin kuntiin oli muutettu työhön jossain määrin pakon edessä ja työkokemuksen kartuttua kaupungeista ja taajaan asutuista kunnista kotoisin olleet muuttivat pois maaseutumaisista kunnista. Polarisaatio kaupungin ja maaseudun välillä vaikuttaa syventyneen siten, että kaupungeissa asuvat haluavat aiempaa useammin asua kaupungissa ja maaseudulla asuvat haluavat pysyä maaseudulla (Aho ym. 2021).

Kotavaaran ym. (2018) mukaan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden alueellinen liikkuvuus on suurinta heti heidän valmistumisensa jälkeen, kun he muuttavat ensimmäisen työpaikkansa perässä. Tämän jälkeen heidän alueellinen liikkuvuutensa on suhteellisen vähäistä. Vastavalmistuneiden muuttovirrat suuntautuvat pääasiassa neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Yliopistojen sijaintialueet eivät pysty aina hyödyntämään yliopistosta valmistuneiden työvoimapotentiaalia, koska vain pieni osa valmistuneista jää alueelle. Mitä suurempi yliopistoseutu on väestöltään ja mitä nopeammin sen väestö kasvaa sitä suurempi osa valmistuneista jää alueelle. Pienet kaupungit ja maaseutu ovat yliopistokoulutuksen saaneen työvoiman saamisessa riippuvaisia pääasiassa suurilta ja keskisuurilta kaupunkiseuduilta muuttavista korkeasti koulutetuista. Kuitenkin yleisimmin kaupunkiseudulta muuttivat pois henkilöt, jotka olivat suorittaneet yliopistotutkinnon pienillä tai hitaasti kasvavilla kaupunkiseuduilla. (Kotavaara ym. 2018.)

Yliopistoseuduilta poismuutto on syrjäisemmistä yliopistoissa (esim. Lappeenrannassa, Joensuuissa ja Rovaniemellä) valmistuneiden keskuudessa paljon suurempaa kuin kasvukeskuksista (erityisesti Helsinkiin) valmistuneilla. Valmistuneiden jääminen yliopistoseuduille on tärkeää alueiden elinvoiman¹² kannalta, koska mitä kauemmin valmistuneet asuvat ja työskentelevät alueella, sitä kauemmin he voivat edistää alueen talouden kehitystä. Kotiseudullaan opiskelleilla valmistuneet eivät ole niin alttiita muuttamaan kuin muualta alueelle opiskelemaan tulleet. Tästä johtuen alueellisesti hajautettu yliopistoverkosto voi ainakin jossain määrin vähentää poismuuttoa alueelta ja edistää tasa-arvoisempaa aluekehitystä. Myös työttömyys lisää poismuuttoa valmistumisalueelta. Alueilla, joilla ei ole yliopistoa, onkin tärkeää pystyä houkuttelemaan valmistuneita muuttamaan sinne. Muuttovirrat eivät kuitenkaan ehkä ole olleet

¹² Elinvoima on sateenvarjokäsite, joka kokoaa yhteen useita aluetaloustieteen ja ns. uuden talousmaantieteen piirissä kehitettyjä aluetalouksien kasvun ja kehityksen selitysmalleja. Elinvoiman käsitteen käytöllä halutaan viitata siihen, että väestönkasvun, tuotannollisen pääoman, teknologisen kehityksen ja inhimillisen pääoman lisäksi aluetalouksien kasvuun ja tuottavuuteen vaikuttavat myös esimerkiksi ihmisten välisen vuorovaikutuksen sekä luovan ja vireän toimintaympäristön kaltaiset ns. sosiaaliseen pääomaan liittyvät tekijät.

Suomessa riittäviä, koska alueelliset erot korkeasti koulutetun työvoiman osuuksissa ovat py-syviä. (Haapanen & Tervo 2012.)



Kuvio 1. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus harvaan asutuissa kunnissa asuvista työllisistä ja Kuntaliiton kuntien elinvoimaindikaattorin pistemäärät. *Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti*

Vuonna 2019 koko Suomessa korkea-asteen tutkinnon suorittaneita työllisistä oli 43 prosenttia ja harvaan asutuissa kunnissa (Kartta 3) asuvista työllisistä keskimäärin vain 29 prosenttia. Kuviossa 1 on kuvattu harvaan asuttujen kuntien korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus kunnan työllisistä sekä kunnan elinvoimaisuus Kuntaliiton elinvoimaindikaattorilla. Elinvoimaindikaattori kuvaa kunnan verotulopohjan, väestön, työpaikkojen ja koulutustason muutosta. Kuntaliiton elinvoimaindikaattori kuvaa kuntien tilannetta vuonna 2019, siis ennen koronapandemian alkamista. Harvaan asutun maaseudun kunnista Lapin kuntien, joissa matkailu on tärkeässä asemassa, elinvoima oli kehittymässä parhaiten, mutta myös niissä korkeasti koulutettujen osuus työllisistä oli huomattavasti koko maan keskiarvoa alhaisempi. Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan harvaan asutuissa kunnissa elinvoiman kehitys oli indikaattorilla mitattuna pääsääntöisesti negatiivista.

3.2 TYÖVOIMAN SAATAVUUS HARVAAN ASUTULLA MAASEUDULLA

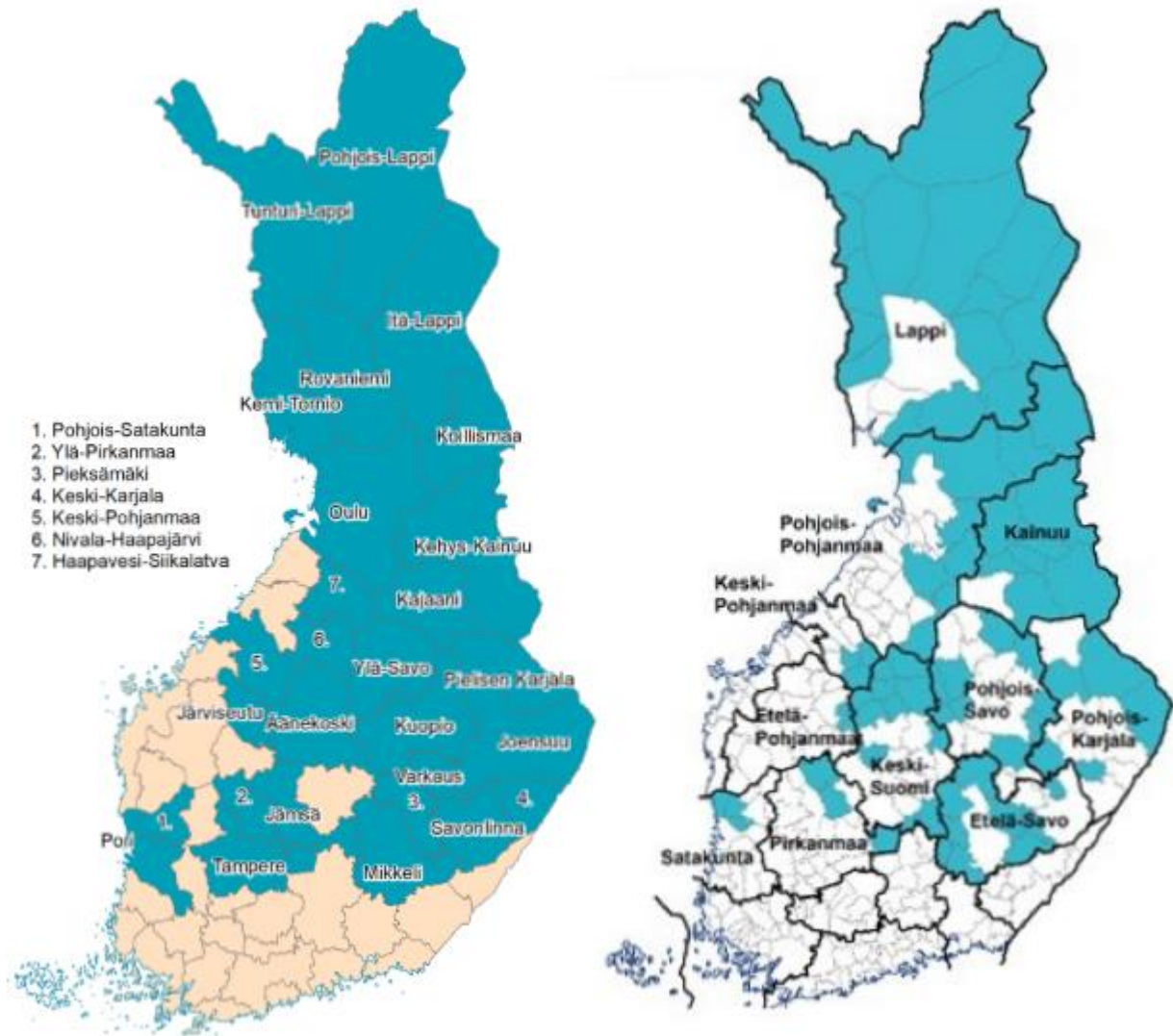
Työvoiman saatavuutta harvaan asutun maaseudun kunnissa on tarkasteltu työ- ja elinkeinoministeriön syyskuussa 2021 julkaiseman Ammattibarometrin (Ammattibarometri II/2021) avulla. Kahdesti vuodessa työ- ja elinkeinotoimistot tekevät arviot keskeisten ammattien kehitysnäkymistä. Työvoiman kysyntää ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa arvioidaan puoleksi vuodeksi eteenpäin ja tiedot kerätään ELY-keskusalueilta seuduittain.

Ammattibarometrissa käytetään seutujakoa, jossa on 56 seutua (jako on erilainen kuin Tilastokeskuksen käyttämän seutukuntajakona), joista 28:ssa on harvaan asuttuja kuntia. Tiedot Ammat-
tibarometrin seutuihin kuuluvista kunnista on saatu työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä ELY-kes-
kuksista. Viidestätoista ELY-keskuksesta yhteentoista kuuluu harvaan asuttuja kuntia. Kau-
punki-maaseutuluokituksen mukaan Suomessa on 77 harvaan asutun maaseudun kuntaa,
joissa asui 282 622 asukasta vuonna 2020. Tämä oli 5,1 prosenttia Suomen väkiluvusta. Tässä
esiselvityksessä harvaan asutulla alueella tarkoitetaan harvaan asutun maaseudun kuntia.

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) paikkatietopohjainen kaupunki-maaseutuluokitus jäsen-
tää Suomen alueita rakenteeltaan erityyppisiin aluekokonaisuuksiin. Luokitus perustuu paikka-
tieto- ja rekisteriaineistoihin ihmisten asuinpaikasta, työpaikkojen ja rakennusten sijainnista
sekä liikenneverkosta ja maankäytöstä. Luokitus jakaa maaseudun kaupungin läheiseen maa-
seutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun. Harvaan asuttu maaseutu ei ole
vain haja-asutusta, vaan siellä myös taajamat sijaitsevat harvassa. Harvaan asuttu maaseutu on
paikalliselta elinkeinorakenteeltaan yksipuolista ja väestömäärältään harvaan asuttua aluetta,
jonka yleisin maankäyttöluokka on metsä tai suo. Harvaan asutut alueet sijaitsevat kaukana
isoista keskuksista. Alueen asutusrakenne on hajanaista, taajamia on harvassa ja niiden välillä
saattaa olla laajoja asumattomia alueita. Harvaan asutuksi maaseuduksi luokitellaan ne maa-
seutualueet, jotka eivät täytä maaseudun paikalliskeskuksen, kaupungin läheisen maaseudun
tai ydinmaaseudun kriteereitä. (Helminen ym. 2020.) SYKE on yleistänyt kuntapohjaisen kau-
punki-maaseutuluokituksen paikkatietopohjaisen luokituksen pohjalta¹³.

Ammattibarometrissa käytetyssä seutujaossa osa harvaan asutun maaseudun kunnista on
määritelty kuuluvaksi laajoihin kaupunkiseutuihin, jolloin työvoiman saatavuus kuvaa koko seu-
tua (Kartta 3). Harvaan asutun maaseudun kunnista 30 kuntaa kuuluu johonkin työssäkäyn-
tialueeseen, jolloin niiden työllisistä vähintään 10 prosenttia käy työssä toisen kunnan alueella.
Näistä 24 kuntaa kuuluu maakuntakeskuksensa työssäkäyntialueeseen. Suurin osa harvaan
asutun maaseudun kunnista (47 kuntaa) ei kuulu työssäkäyntialueisiin, jolloin niistä käydään
vain vähän työssä toisissa kunnissa.

¹³ https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ ja_kaavoitus/yhdyskuntarakenne/tietoa_yhdyskuntarakenteesta/kaupunkimaaseutu_luokitus/kartat_ ja_ tilastot



Kartta 3. Ammattibarometrissä käytetty seutujako (vasemmalla) ja kaupunki–maaseutuluokituksen mukainen harvaan asuttu maaseutu kuntatasolle yleistettynä (oikealla)

Kaikilla seuduilla, joissa on harvaan asutun maaseudun kuntia, työvoimapula painottuu terveys- ja sosiaalialalle sekä opetusalalle. Ammattibarometrin luokituksen mukaan seuduilla, joissa on harvaan asutun maaseudun kuntia, on joko paljon pulaa tai pulaa sairaan- ja terveydenhoitajista ja lähihoitajista. Usealla seudulla on myös pulaa sosiaalityön erityisasiantuntijoista, erityisopettajista, lastentarhanopettajista, hammaslääkäreistä ja yleislääkäreistä. Lisäksi monilla seuduilla on pulaa kuulontutkijoista ja puheterapeuteista, suuhygienisteistä, farmaseuteista ja peruskoulun alaluokkien opettajista. (Taulukko 2.) Suurimmat työvoimapula-alat painottuvat naisemmistöisille¹⁴ aloille, ja ne edellyttävät niin yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkintoja kuin toisen asteen ammatillisen koulutuksen tutkintoja.

¹⁴ Naisemmistöiset alat vuonna 2019: sosiaali- ja terveys 86 % naisia, koulutus 68 % naisia, majoitus- ja ravitsemistoiminta 68 % naisia. Lähde: Tilastokeskus työvoimatutkimus 2019

Taulukko 2. Ammatit, joiden työntekijöistä on pulaa seuduilla, joissa sijaitsee harvaan asuttuja kuntia

Ammatti	Seudut, joissa hakijoista		
	paljon pulaa	pulaa	Yhteensä
Yleislääkärit	5	16	21
Hammaslääkärit	4	18	22
Sairaan- ja terveydenhoitajat	20	8	28
Lähihoitajat	18	10	28
Suuhygienistit	1	13	14
Farmaseutit	0	12	12
Kuulontutkijat ja puheterapeutit	3	14	17
Psykologit	12	8	20
Sosiaalityön erityisasiantuntijat	10	16	26
Peruskoulun alaluokkien opettajat	1	7	8
Erityisopettajat	4	20	24
Lastentarhanopettajat	5	19	24

Lähde: Tiedot koottu Ammattibarometristä II/2021

Lapin ELY-keskusalueella, erityisesti Pohjois-Lapin seudulla, on pulaa matkaoppaista, ravintola- ja suurtaloustyöntekijöistä, tarjoilijoista, baarimestareista, kahvila- ja baarimyyjistä, keittiöpäälliköistä, pikaruokatyöntekijöistä ja hotellin vastaanottovirkailijoista (Ammattibarometri II/2021). Koronapandemian vuoksi asetettujen rajoitteiden takia ravintola- ja matkailualalta on jouduttu lomauttamaan tuhansia työntekijöitä, ja osa heistä on siirtynyt muille aloille. Matkailun elpymisen myötä alan työvoiman kysyntä kasvoi vuoden 2021 lopussa ja tämä näkyi työvoimapulana etenkin Pohjois-Lapin seudulla.

Seuduilla, joissa on harvaan asutun maaseudun kuntia, eniten pula-ammatteja oli Kajaanin seudulla (80 ammattia, joilla pulaa hakijoista). Seuraavaksi eniten pula-ammatteja oli Kuopion, Varkauden ja Rovaniemen seuduilla (70 ammattia, joilla pulaa hakijoista), Oulun seudulla (65 ammattia, joilla pulaa hakijoista) ja Keski-Pohjanmaan seudulla (53 ammattia, joilla pulaa hakijoista). (Taulukko 3.)

Taulukko 3. Ammattien lukumäärä, joilla paljon pulaa ja pulaa hakijoista harvaan asutun maaseudun kunnissa ELY-keskuksittain ja seuduittain

ELY-keskus	Seutu	Seutuun kuuluvat harvaan asutun maaseudun kunnat	Ammattien lukumäärä, joilla hakijoista		
			paljon pulaa	pulaa	Yhteensä
Satakunta	Pori	Merikarvia, Pomarkku	3	19	22
	Pohjois-Satakunta	Siikainen	0	27	27
Pirkanmaa	Tampere	Kuhmoinen	0	43	43
	Ylä-Pirkanmaa	Virrat, Ruovesi	3	18	21
Etelä-Savo	Mikkeli	Hirvensalmi, Kangasniemi, Mäntyharju, Puumala, Pertunmaa	2	22	24
	Savonlinna	Enonkoski, Sulkava	4	11	15
	Pieksämäki	Juva, Pieksämäki	5	13	18
Pohjois-Savo	Ylä-Savo	Keitele, Pielavesi, Sonkajärvi	13	36	49
	Kuopio	Kaavi, Rautavaara, Tuusniemi, Tervo, Vesanto	15	55	70
	Varkaus	Leppävirta	15	55	70
Pohjois-Karjala	Joensuu	Heinävesi, Ilomantsi, Juuka	10	15	25
	Keski-Karjala	Rääkkylä	2	12	14
	Pielisen Karjala	Lieksa	4	10	14
Keski-Suomi	Jämsä	Multia, Joutsa, Luhanka	4	17	21
	Äänekoski	Konnevesi, Kannonkoski, Karsvola, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, Pihtipudas, Viitasaari	7	27	34
Etelä-Pohjanmaa	Järviseutu	Soini	9	24	33
Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	Halsua, Lestijärvi, Perho	4	49	53
Pohjois-Pohjanmaa	Oulun seutu	Hailuoto, Ii, Pudasjärvi, Vaala, Utajärvi	7	58	65
	Haapavesi-Siikalatva	Pyhäntä, Siikalatva	1	24	25
	Nivala-Haapajärvi	Pyhäjärvi	1	21	22
	Koillismaa	Kuusamo, Taivalkoski	1	22	23
Kainuu	Kehys-Kainuu	Hyrnsalmi, Kuhmo, Puolanka, Suomussalmi	9	21	30
	Kajaani	Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo	19	62	81
Lappi	Rovaniemi	Ranua	14	56	70
	Kemi-Tornio	Simo, Pello, Ylitornio	8	33	41
	Itä-Lappi	Kemijärvi, Posio, Salla, Savukoski, Pelkosenniemi	3	37	40
	Tunturi-Lappi	Enontekiö, Kittilä, Kolari, Muonio	0	12	12
	Pohjois-Lappi	Inari, Sodankylä, Utsjoki	9	28	37

Lähde: Tiedot koottu Ammattibarometristä II/2021

Kartoissa (Kartta 4.) on esitetty niiden sosiaali- ja terveysalan sekä opetusalan ammattien saatavuus, joista on eniten pulaa seuduilla, joissa on harvaan asuttuja kuntia. Karttoihin on merkitty kunkin ammatin kohdalla, onko seudulla paljon pulaa työntekijöistä, pulaa työntekijöistä,

onko työntekijöiden kysyntä ja tarjonta tasapainossa tai onko työntekijöistä ylitarjontaa. Lisäksi karttoihin on merkitty koulutuspaikkakunnat, joissa tarkasteltavaan ammattiin koulutetaan.

Lääkäreitä koulutetaan Suomessa viidessä yliopistossa: Helsingissä, Turussa, Tampereella, Kuopiossa ja Oulussa. Yleislääkäreistä on paljon pulaa tai pulaa 44 seudulla ja ainoastaan 12 seudulla ylilääkäreiden kysyntä ja tarjonta on tasapainossa. Seuduilla, joissa on harvaan asuttuja kuntia, paljon pulaa tai pulaa ylilääkäreistä on 21 seudulla. Yleislääkäreistä on joko paljon pulaa tai pulaa myös jokaisella seudulla, jossa lääkäreitä koulutetaan. (Kartta 4.)

Hammaslääkäreistä on paljon pulaa tai pulaa 45:llä Ammattibarometrin seudulla ja hammaslääkäreiden kysyntä ja tarjonta on tasapainossa 11 seudulla. Seuduilla, joissa on harvaan asuttuja kuntia, paljon pulaa tai pulaa hammaslääkäreistä on 21 seudulla. Joko paljon pulaa tai pulaa hammaslääkäreistä on myös niillä seuduilla, joissa hammaslääkäreitä koulutetaan. Hammaslääkäreitä koulutetaan Helsingin, Turun, Itä-Suomen ja Oulun yliopistoissa. Hammaslääkärinkoulutus lakkautettiin Kuopiossa vuonna 1998, mutta aloitettiin uudelleen vuonna 2010. Koulutuksen uudelleenaloittamisesta huolimatta Itä- ja Keski-Suomessa on edelleen pulaa hammaslääkäreistä, sillä Ammattibarometrin mukaan paljon pulaa hammaslääkäreistä on Kehys-Kainuun, Joensuun, Kuopion ja Ääneskosken seuduilla. (Kartta 4.)

Ammattibarometrin (II/2021) mukaan on eniten pulaa sairaanhoitajista, terveydenhoitajista ja lähihoitajista. Sairaan- ja terveydenhoitajia koulutetaan 26 ammattikorkeakoulussa ympäri Suomen (Kartta 4). Toisen asteen ammatillisen lähihoitajakoulutuksen määrää on vaikea arvioida, sillä lähihoitajaksi voi kouluttautua monella tapaa: ammatillisissa oppilaitoksissa, työvoimakoulutuksessa, työpaikalla koulutusopimuksella tai oppisopimuksella, jolloin osaaminen osoitetaan näyttöinä työpaikalla. Valtioneuvoston tavoitteena on kouluttaa vuoteen 2024 mennessä 5 000 uutta lähihoitajaa iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa tarvittavan koulutetun henkilöstön saatavuuden varmistamiseksi (Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 2.10.2020).

Suuhygienistejä koulutetaan ammattikorkeakouluissa Helsingissä, Turussa, Kuopiossa ja Oulussa. Suuhygienisteistä on paljon pulaa kahdella seudulla (Seinäjoki ja Joensuu) ja pulaa 25 seudulla koko Suomessa. Muilla seuduilla kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. Farmaseuteista on paljon pulaa kahdella seudulla (Seinäjoki ja Vaasa) ja pulaa 20 seudulla. Farmasiaa voi opiskella Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoissa sekä Åbo Akademiassa. Kuulontutkijoista (audionomi vuodesta 2009) ja puheterapeuteista on paljon pulaa 11 seudulla ja pulaa 28 seudulla. Audiomikoulutusta järjestetään Helsingissä, Turussa ja Oulussa ammattikorkeakouluissa täydennyskoulutuksena. Logopediaa voi opiskella viidessä yliopistossa. Itä-Suomen yliopiston Joensuun kampuksella puheterapeuttien koulutus aloitettiin syksyllä 2021 tarkoituksena vastata erityisesti Itä-Suomen osaajapulaan. (Kartta 4.)

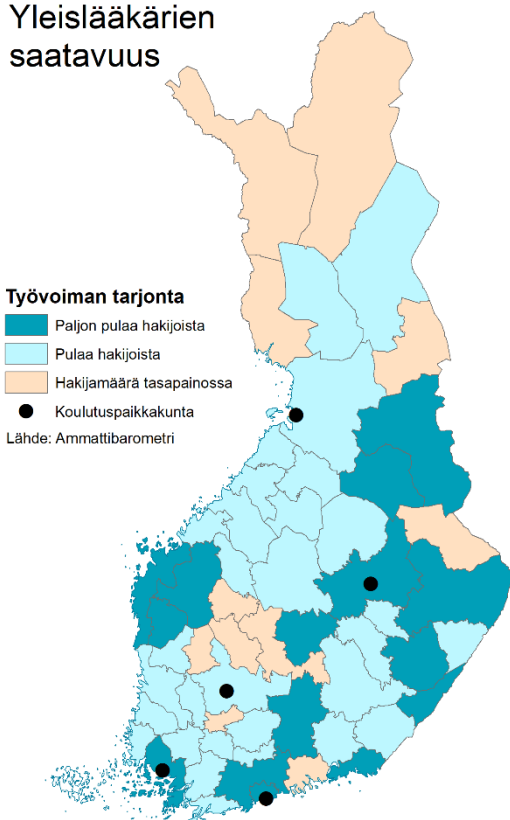
Psykologeista on paljon pulaa tai pulaa 48 seudulla, ja psykologien kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa kahdeksalla seudulla. Psykologiaa voi opiskella Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Itä-Suomen ja Oulun yliopistoissa sekä Åbo Akademiassa. (Kartta 4.) Valtioneuvosto päätti kesällä 2020, että Oulun yliopistolle lisätään psykologian koulutusalan koulutusvastuu helpottamaan valtakunnallista ja erityisesti Pohjois-Suomeen kohdistuvaa työvoimapulaa

(Valtioneuvoston yleisistunto 23.7.2020 VN 81/2020). Oulun yliopisto aloitti psykologian opetuksen syksyllä 2021.

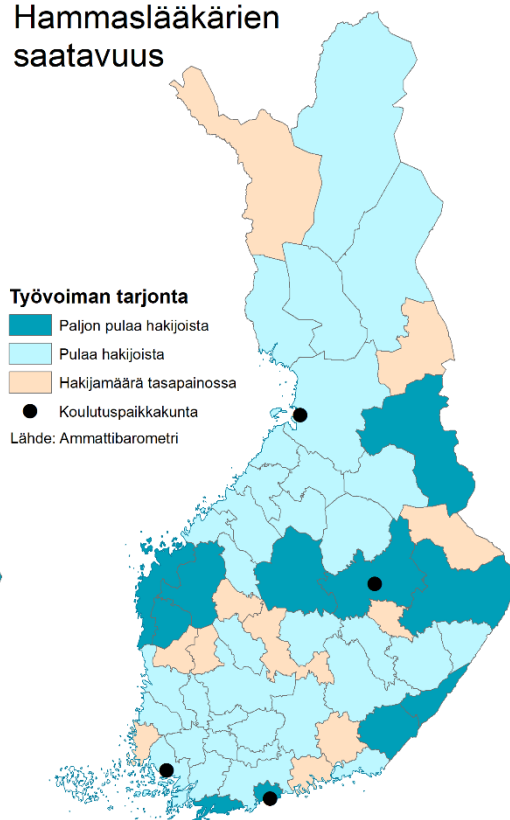
Sosiaalityön erityisasiantuntijoita ovat muun muassa sosiaalityöntekijät, kuraattorit, lastenvalvojat ja sosiaalialan suunnittelijat (Ammattiluokitus 2010). Työtehtävät edellyttävät ammattikorkeakoulussa suoritettua sosionomitutkintoa tai yliopiston sosiaalityön koulutusta. Sosiaalityön erityisasiantuntijoiden kysyntä ja tarjonta on tasapainossa ainoastaan kolmella seudulla (Kuusikunnat, Koillismaa ja Tunturi-Lappi). (Kartta 4.)

Peruskoulun alaluokkien opettajista on paljon pulaa ainoastaan Kehys-Kainuun seudulla ja pulaa 14 seudulla. Ylitarjontaa alaluokkien opettajista on Oulun ja Jyväskylän seuduilla, joissa myös koulutetaan luokanopettajia. Erityisopettajista on paljon pulaa kahdeksalla seudulla, pulaa 42 seudulla ja kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa kuudella seudulla. Lastentarhanopettajista on paljon pulaa 13 seudulla, pulaa 36 seudulla ja kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa seitsemällä seudulla. Paljon pulaa lastentarhanopettajista (varhaiskasvatuksen opettaja vuodesta 2018) on erityisesti Etelä-Suomessa (kuusi seutua), Seinäjoen, Kuopion, Pielisen Karjalan, Kajaanin, Haapavesi-Siikalatvan, Raahen ja Rovaniemen seuduilla. Varhaiskasvatusta voi opiskella seitsemän yliopistokaupungin lisäksi kahdella muulla paikkakunnalla (Rauma ja Kokkola). (Kartta 4.)

Yleislääkärien saatavuus



Hammaslääkärien saatavuus

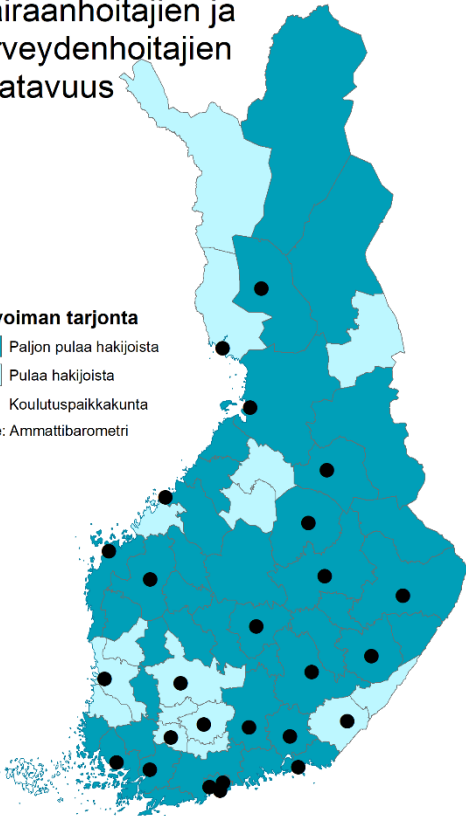


Sairaanhoidajien ja terveydenhoitajien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

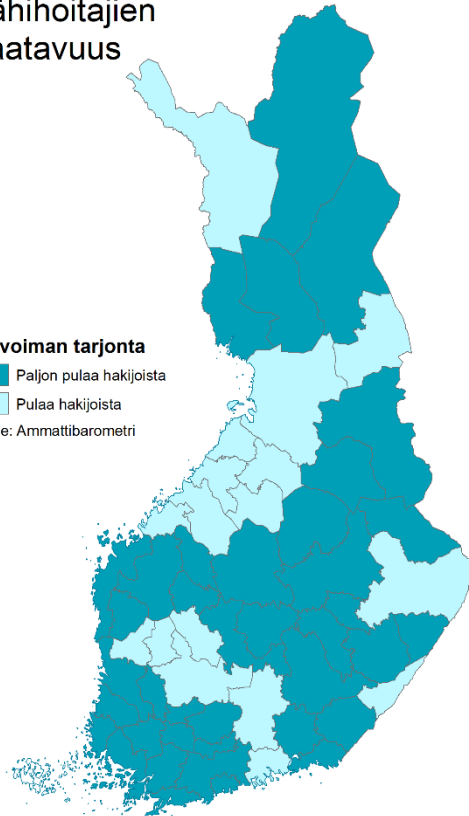


Lähihoitajien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista

Lähde: Ammattibarometri

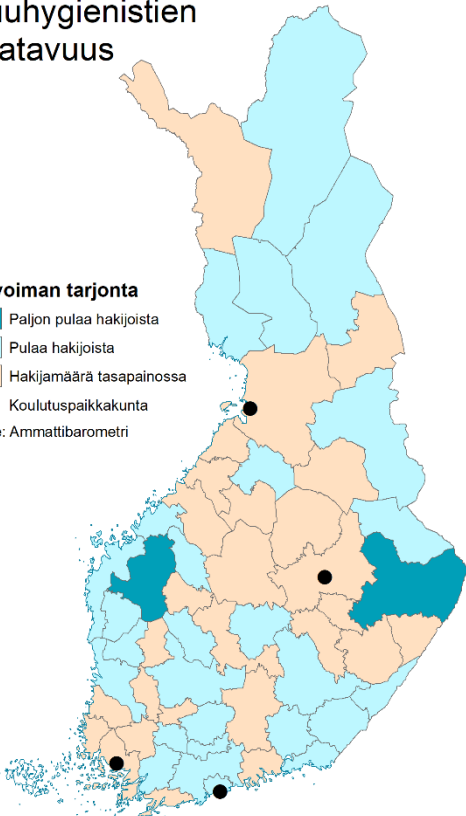


Suuhygienistien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

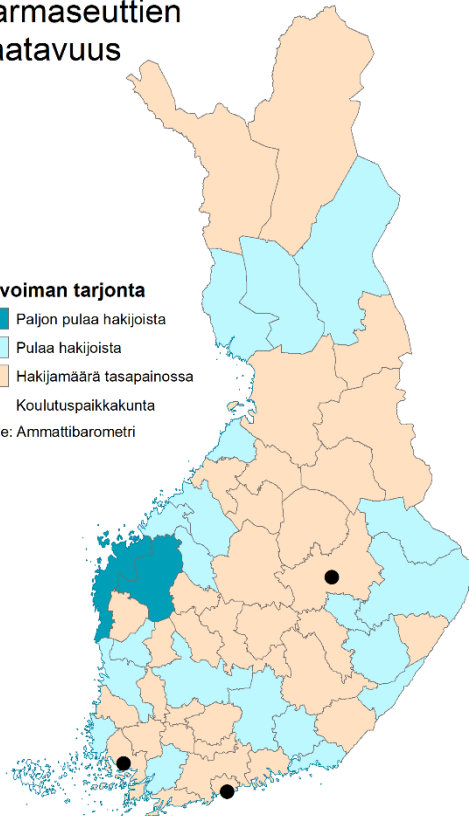


Farmaseuttien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

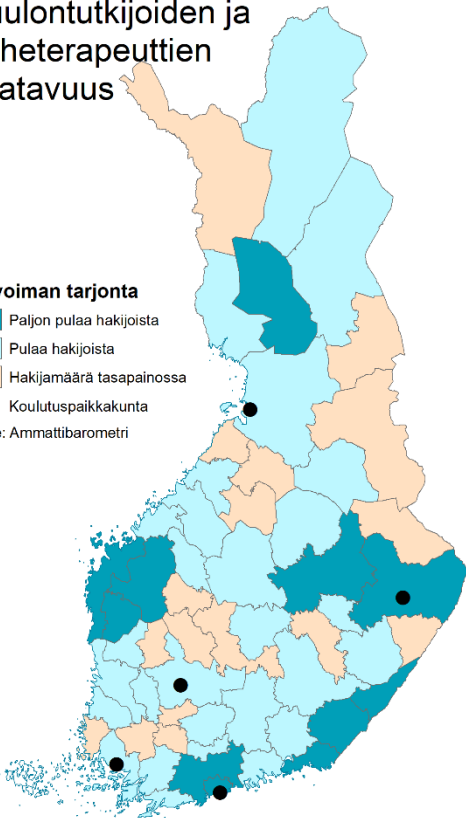


Kuulontutkijoiden ja puheterapeuttien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

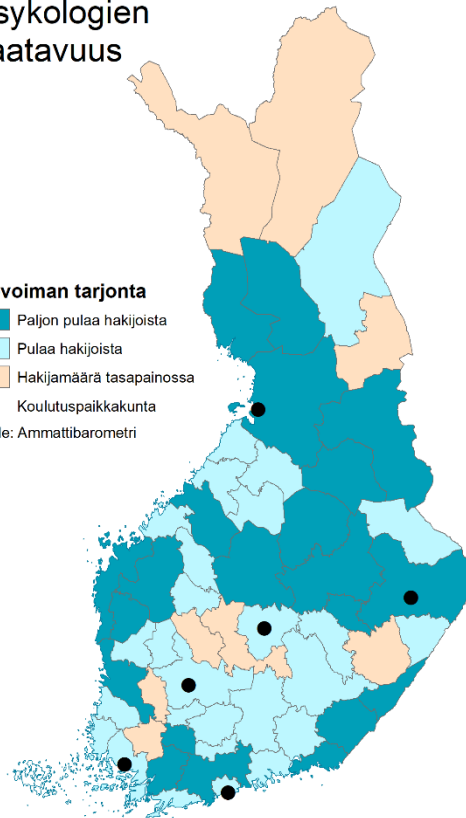


Psykologien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

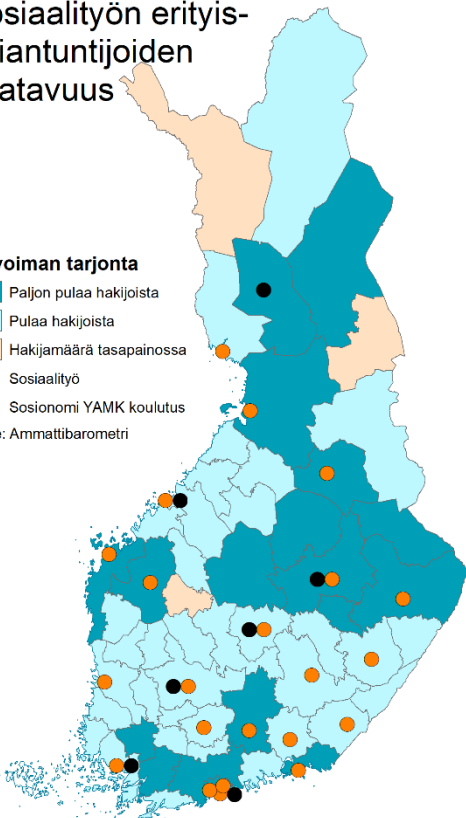


Sosiaalityön erityis-asiiantuntijoiden saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Sosiaalityö
- Sosionomi YAMK koulutus

Lähde: Ammattibarometri

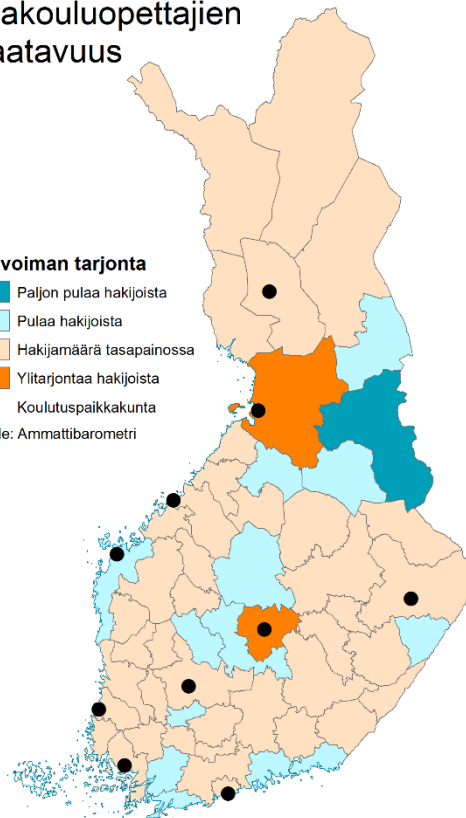


Alakouluopettajien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Ylitarjontaa hakijoista
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

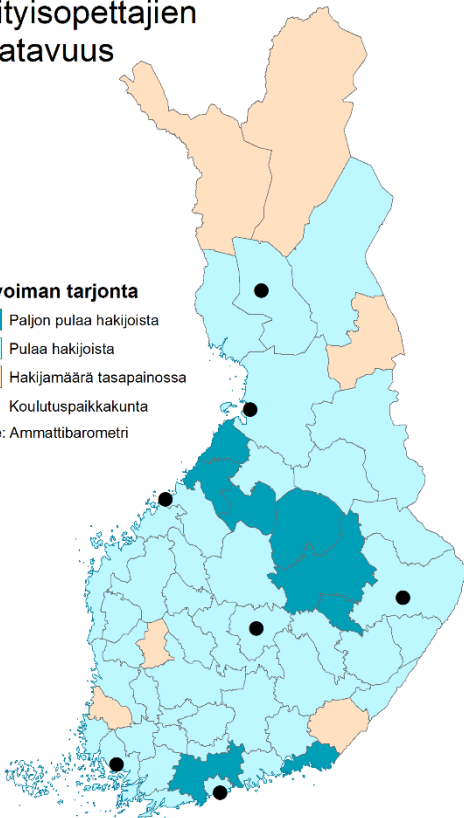


Erityisopettajien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri

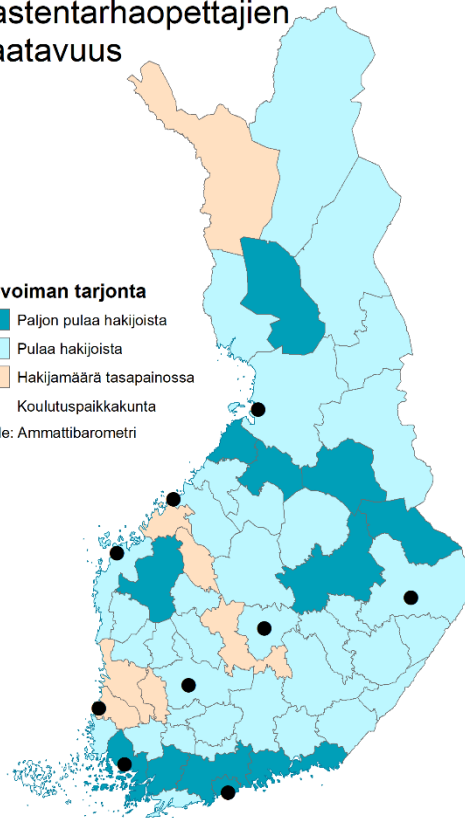


Lastentarhaopettajien saatavuus

Työvoiman tarjonta

- Paljon pulaa hakijoista
- Pulaa hakijoista
- Hakijamäärä tasapainossa
- Koulutuspaikkakunta

Lähde: Ammattibarometri



Kartta 4. Työvoiman tarjonta työvoimapula-ammateissa ja ammattien koulutuspaikkakunnat Lähde: Tiedot koottu Ammattibarometrissa II/2021 ja Opintopolku-portaalista.

Lähihoitajat, muut terveydenhuollon työntekijät ja kodinhoitajat muodostavat suurimman ammattiryhmän, johon kohdistuu pulaa. Vuonna 2019 Suomessa oli noin 130 500 tähän ammattiryhmään kuuluvaa työllistä. Seuraavaksi suurin ammattiryhmä oli sairaanhoitajat, terveydenhoitajat ja kättilöt, joita oli yhteensä noin 73 500. Kolmanneksi suurin ammattiryhmä oli peruskoulun alaluokkien opettajat ja lastentarhanopettajat, joita oli lähes 50 000. Lääkäreitä oli yhteensä 21 000, joista yliopistosairaaloiden sijaintimaakunnissa 75 prosenttia. Lääkäreistä asui Uudellamaalla 35 prosenttia, Pirkanmaalla 12 prosenttia, Pohjois-Savossa seitsemän prosenttia, Varsinais-Suomessa 11 prosenttia ja Pohjois-Pohjanmaalla 10 prosenttia. Kainuussa asui alle yksi prosenttia Suomen työllisistä lääkäreistä vuonna 2019. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Työllisten määrä vuonna 2019 maakunnittain ammateissa, joista on eniten pulaa työvoimasta

Työlliset 2019	Lääkärit	Sairaanhoitajat, kätilöt ym.	Lähihoitajat, muut terv.huollon työnt. ja kodinhoitajat	Lukion ja peruskoulun yläluokkien opettajat	Peruskoulun alaluokkien opettajat ja lastentarhanopettajat	Ravintola- ja suurtaulustyöntekijät	Tarjoilutyöntekijät
KOKO MAA	21017	73517	130524	22943	49841	41348	14393
Uusimaa	7252	19130	30233	7892	16126	15261	5944
Varsinais-Suomi	2415	6649	11769	1843	3964	3782	1234
Satakunta	439	3157	6111	702	1783	1370	380
Kanta-Häme	393	2294	4291	589	1379	1173	322
Pirkanmaa	2617	7378	12350	1959	4595	3960	1339
Päijät-Häme	514	2608	4765	614	1678	1433	512
Kymenlaakso	325	2304	4404	580	1241	1049	301
Etelä-Karjala	298	1766	2980	462	1017	847	385
Etelä-Savo	287	2009	4528	516	928	930	257
Pohjois-Savo	1511	3987	7109	906	1963	1539	563
Pohjois-Karjala	430	2337	4376	767	1291	942	223
Keski-Suomi	750	3357	6661	1365	2433	1847	540
Etelä-Pohjanmaa	459	2727	5769	842	1678	1226	245
Pohjanmaa	453	2610	5002	913	1950	1192	357
Keski-Pohjanmaa	178	1109	1965	325	590	400	98
Pohjois-Pohjanmaa	2011	5879	10169	1504	4605	2149	804
Kainuu	165	1177	1910	244	569	456	124
Lappi	429	2595	5123	717	1625	1392	638
Ahvenanmaa	91	444	1009	203	426	400	127

Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti

3.3 OPINTOTUKIJÄRJESTELMÄN PÄÄPIIRTEET

Opintotuen tarkoituksena on turvata opiskelijan opintojen aikainen toimeentulo, edistää koulutustason nostoa, koulutuksellista tasa-arvoa ja osaavan työvoiman saatavuutta (Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021). Opintotuki koostuu opintorahasta, valtion takaamasta opintolainasta sekä opintotuen asumislisästä, jos opiskelija opiskelee ulkomailla, Ahvenanmaalla, kansan- tai urheiluopiston maksullisilla linjoilla ja asuu opiston asuntolassa. Muilla opiskelijoilla on mahdollisuus saada yleistä asumistukea asumismenojen kattamiseksi. Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuella valtio tukee korkeakouluopiskelijoiden ruokailua, jonka tavoitteena on edistää opiskelijoiden hyvää ravitsemusta, terveyttä ja opiskeluvireyttä. (Kela Opintotuki; Kela Ateriatuki.)

Opintorahan määrään vaikuttavat opiskelijan ikä, oppilaitos, asuminen itsenäisesti tai vanhempien kanssa, avioliitto tai opiskelijan lapset. Joissain tapauksissa myös opiskelijan vanhempien tulot vaikuttavat opintorahan määrään. Itsenäisesti asuvan 18 vuotta täyttäneen opintoraha on 253,69 euroa kuukaudessa 1.8.2021 lähtien sekä toisen asteen oppilaitoksissa että korkeakouluissa opiskelevilla. Opintorahan osuus opintotuesta on 28 prosenttia sekä toisen asteen ammatillisilla opiskelijoilla että korkeakouluopiskelijoilla. (Kela Opintotuki; Lahtinen 2021.)

Merkittävä osuus opintotuesta on valtion takaamaa markkinaehtoista opintolainaa. Kela myöntää opiskelijalle valtion takaaman opintolainan, jonka opiskelija nostaa pankista. Kelan takamalle lainalle ei tarvita muuta vakuutta. Opintolainan valtioneuvoston määrää on alle 18-vuotiaille muille kuin korkeakouluopiskelijoille 300 euroa kuukaudessa ja 18 vuotta täyttäneille opiskelijoille 650 euroa kuukaudessa. Ulkomailla opiskeleville lainatakaus on 800 euroa kuukaudessa. Opintotuen uudistuksessa syksyllä 2017 opintolainan kuukausimäärä korotettiin 400:sta 650 euroon ja opintorahan perusmääriä yhtenäistettiin siten, että korkeakouluopiskelijoiden opintorahoja pienennettiin toiseen asteen opintorahan tasolle. (Kela Opintotuki; Lahtinen 2021.)

Uudistuksen lainapainotteisuuden myötä yhä useampi opiskelija ottaa opintolainaa. Opintovelallisten sekä keskimääräisen opintovelan määrä on kasvanut vuosina 2016–2020. Opintovelallisia oli reilut 166 000 vuonna 2016 ja vuonna 2020 määrä oli yli 210 000. Vuonna 2016 kaikkien opintotukea saaneiden keskimääräinen laina oli lähes 7 000 euroa ja vuonna 2020 se oli 11 700 euroa. Vuodesta 2016 vuoteen 2020 kaikkien opiskelijoiden keskimääräinen lainamäärä nousi 68 prosenttia. Yliopisto-opiskelijoilla lainamäärä nousi 71 prosenttia, ammattikorkeakouluopiskelijoilla 67 prosenttia ja toisen asteen ammatillisilla opiskelijoilla 76 prosenttia. Keskimääräinen opintolainamäärä oli yliopisto-opiskelijoilla 13 700 euroa, ammattikorkeakouluopiskelijoilla 11 300 euroa ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoilla 8 500 euroa vuonna 2020. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. Opintovelallisten määrä ja keskimääräinen opintolaina vuosina 2016–2020

Oppilaitosaste	Opintovelallisten määrä					Keskimääräinen laina €				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Yliopistot	54 441	59 636	64 144	69 089	73 499	8 038	9 185	11 190	12 638	13 724
Ammattikorkeakoulut	57 846	64 440	69 159	72 160	76 338	6 801	7 874	9 542	10 666	11 381
Ammatilliset oppilaitokset	42 180	43 559	45 043	44 437	44 567	4 833	5 561	7 030	7 964	8 521
Yhteensä	166 725	181 668	193 632	201 454	210 405	6 952	7 982	9 693	10 912	11 735

Lähde: Kelasto, Opintovelalliset ja lainamäärät 2016–2020

Opintotuen enimmäisaika riippuu tutkinnon laajuudesta. Myös yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintotuen enimmäistukiaikoja muutettiin opintotuen uudistuksen yhteydessä vuonna 2017. Yliopisto-opiskelijoiden enimmäistukikuukaudet ovat 48 kuukautta (300 opintopisteen opinnoissa), 53 kuukautta (330 opintopisteen opinnoissa) ja 57 kuukautta (360 opintopisteen opinnoissa). Ammattikorkeakouluopiskelijoiden alin enimmäistukiaika 180 opintopisteen opinnoissa on 30 kuukautta, 210 opintopisteen opinnoissa 35 kuukautta, 240 opintopisteen opinnoissa 39 kuukautta ja 270 opintopisteen opinnoissa 44 kuukautta. (Kela Opintotuki.)

Opiskelijan tulot vaikuttavat siihen, kuinka monelle kuukaudelle opintotukea voi nostaa. Opintotukeen vaikuttavia opiskelijan omia tulorajoja korotettiin 25 prosentilla määräaikaisesti vuodelle 2022. Tulorajan korotusten tavoitteena on parantaa opiskelijoiden mahdollisuutta tehdä työtä opiskelujen ohessa ja täydentää opintotukea palkkatuloilla. Jos opiskelija nostaa opintotukea yhdeksälle kuukaudelle vuonna 2022, vuosituloraja on 15 630 euroa/kalenterivuosi ja koko kalenterivuodelle vuosituloraja on 10 444 euroa. (Kela Opintotuki.)

Opintorahan ja opintolainan lisäksi merkittäviä tukimuotoja opiskelijoille ovat yleinen asumistuki ja ateriatuki. Vuonna 2020 yleistä asumistukea saavia opiskelija-ruokakuntia oli yli 160 000 ja heille maksettu keskimääräinen asumistuki kuukaudessa oli noin 320 euroa. Valtio maksoi yleistä asumistukea opiskelija-ruokakunnille yli 600 miljoonaa euroa vuonna 2020. (Kelasto, Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot 2016–2020.)

Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki on ainutlaatuinen järjestelmä, jota ei ole samankaltaisena käytössä muissa maissa. Korkeakouluopiskelijat ovat oikeutettuja ateriatuettuun ruokailuun opiskelija-ravintoloissa, mikä tarkoittaa opiskelijan mahdollisuutta saada päivittäin 2,30 euron alennus opiskelija-ateriasta näyttämällä ateriatukeen oikeuttavaa opiskelijakorttia tai Kelan ateriatukikorttia. Korkeakoulutettujen tuettujen aterioiden määrä on ollut yli 14 miljoonaa vuosina 2016–2019 ja valtio on tukenut korkeakouluopiskelijoiden ruokailua vuosittain yli 30 miljoonalla eurolla. Ensimmäisenä koronavuonna 2020 tuettujen aterioiden määrä oli hieman alle kahdeksan miljoonaa ja maksetut ateriatuet 16,6 miljoonaa euroa. (Kela Ateriatuki; Kelasto, Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen maksetut tuet 2016–2020.)

Opintonsa määrääjassa suorittaneiden opintolainahyvitys

Suomen opintolainajärjestelmässä on nopeaan opiskeluun kannustava opintolainahyvitys, jossa valtio voi maksaa määrääjassa ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneen opintovelallisen lainasta osan suoraan pankkiin (Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021). Opintolainahyvityksen käyttöönoton tavoitteena oli tukea korkea-asteen opiskelijoiden päätömistä opiskelua ja entistä nopeampaa valmistumista. Opintolainahyvitykseen ovat oikeutettuja korkeakouluopiskelijat, jotka ovat aloittaneet opintonsa 1.8.2014 tai sen jälkeen. (HE 105/2013 vp.)

Opintolainahyvitykseen oikeutettuja tutkintoja ovat yliopistossa suoritettu alempi tai ylempi korkeakoulututkinto ja ammattikorkeakoulussa suoritettu ammattikorkeakoulututkinto. Opintolainahyvitys on mahdollista saada myös ylemmästä ammattikorkeakoulututkinnosta, jos se on ensimmäinen suoritettu korkeakoulututkinto. Hyvitys on mahdollista saada vain ensimmäisestä Suomessa tai ulkomailla suoritetusta korkeakoulututkinnosta. Yliopisto-opiskelija voi valita hakeeko hyvitystä määrääjassa suoritettua alemman vai ylempään korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen. Opintolainahyvitystä on mahdollista saada 40 prosenttia lainasummasta, joka ylittää 2 500 euroa. Opintolainahyvityksessä on enimmäismäärä, joka perustuu suoritettavan tutkinnon laajuuteen ja opintolainan määrään. Esimerkiksi 210 opintopisteen ammattikorkeakoulututkinnossa opintolainahyvityksen enimmäismäärä on 4 120 euroa ja 300 opintopisteen ylempässä korkeakoulututkinnossa 6 200 euroa. Määräaikaan voi saada pidentä esimerkiksi varusmiespalveluksen, sairauden tai lapsen syntymän vuoksi. (Kela Opintolainahyvitys; Selvitys opintolainahyvityksestä 2022.)

Vuosina 2015–2021 opintolainahyvitystä on maksettu 54 747 henkilölle, ja saajien määrä on kasvanut merkittävästi vuosien aikana. Vuonna 2021 opintolainahyvitystä sai yli 18 000 henkilöä, kun edellisenä vuonna sitä sai hieman yli 15 000 henkilöä. Opintolainahyvityksen saajista suurin osa on ollut naisia (63 %). Enemmistö (72,8 %) opintolainahyvitystä saaneista henkilöistä on suorittanut tutkintonsa ammattikorkeakouluissa. Tosin yliopistotutkintutkinnon suorittaneiden osuus opintolainahyvityksen saajista oli vuosina 2020 ja 2021 yli 35 prosenttia.

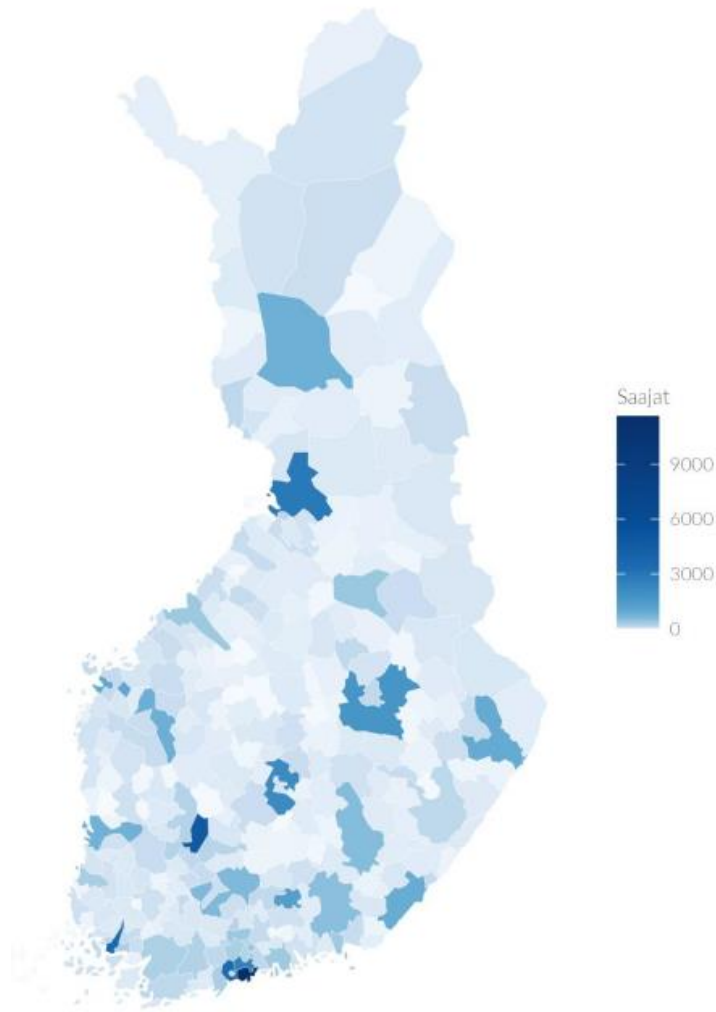
Opintolainahyvitystä saaneista valtaosa (63,2 %) on kuulunut 25–34-vuotiaiden ikäryhmään. (Selvitys opintolainahyvityksestä 2022.)

Opintolainahyvitystä on maksettu vuosina 2015–2021 yhteensä yli 226 miljoonaa euroa ja myös maksettujen hyvitysten määrät ovat kasvaneet vuosittain. Vuonna 2020 opintolainahyvitystä maksettiin noin 67,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 jo 84 miljoonaa euroa. Keskimääräinen lainahyvitys on ollut noin 4 150 euroa saajaa kohden ja se on noussut vuosittain saajan korkeakoulutyypistä riippumatta. (Selvitys opintolainahyvityksestä 2022.)

Vuonna 2021 opintolainahyvistä sai 6 851 yliopistosta valmistunutta ja 11 342 ammattikorkeakoulusta valmistunutta. Keskimääräinen maksettu opintolainahyvitys oli yliopistoista valmistuneille noin 5 900 euroa ja ammattikorkeakouluista valmistuneille 3 840 euroa. (Selvitys opintolainahyvityksestä 2022.)

Opintolainahyvitykset ovat jakautuneet vuosina 2015–2021 alueellisesti epätasaisesti. Yli 20 000 opintolainahyvityksen saajan (38 % kaikista saajista) kotikunta on ollut maksuhetkellä Uudellamaalla. Seuraavaksi eniten opintolainahyvitystä ovat saaneet ne henkilöt, joiden kotikunta on ollut maksuhetkellä Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Näissä maakunnissa kotikunta on ollut hieman yli neljänneksellä kaikista opintolainahyvityksen saajista. Yleisen asumistuen kuntaryhmäjaottelun mukaan tarkasteltuna kuntaryhmään III¹⁵ kuuluvissa kunnissa asui maksuhetkellä eniten opintolainahyvityksen saajia, johon maksettiin myös eniten opintolainahyvitystä. Kunnittain tarkasteltuna opintolainahyvityksen suurimmat saajat ovat yliopistokaupungeissa, ja valtaosassa kunnista hyvityksen saajia on ollut korkeintaan parikymmentä (Kartta 5). (Selvitys opintolainahyvityksestä 2022.)

¹⁵ Kuntaryhmä III:n kunnat: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipi, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa, Vihti.

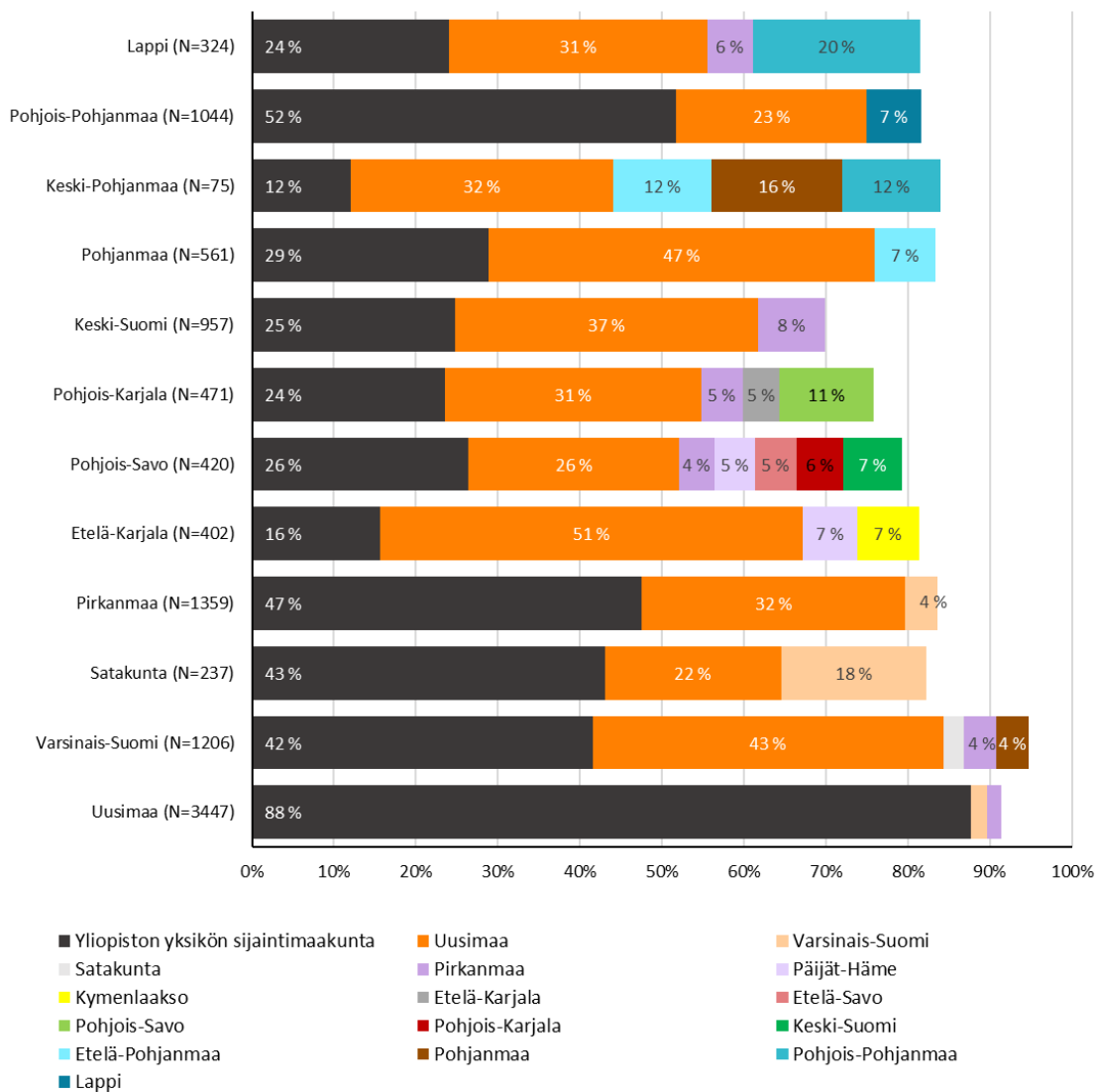


Kartta 5. Opintolainahyvityksen saajat kunnittain 2015–2021 vuoden 2021 kuntajaon mukaan. Lähde: Selvitys opintolainahyvityksestä 2022.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoille tehdyn kyselyn mukaan yhdeksi opintolainan nostamisen syyksi opiskelujen aikaisen toimeentulon turvaamisen, opintolainan edullisen korkotason ja kohtuullisten takaisinmaksuehtojen lisäksi mainitaan opintolainahyvitys. Kaikista opintolainaa hyödyntäneistä opiskelijoista 54 prosenttia, yliopisto-opiskelijoista 56 prosenttia ja ammattikorkeakouluopiskelijoista 52 prosenttia mainitsi syyksi opintolainahyvityksen. (Saari ym. 2020.)

3.4 TYÖLLISTEN TUTKINNON SUORITTANEIDEN ALUEELLINEN SJOITTUMINEN

Työllisten tutkinnon suorittaneiden sijoittamista tarkastellaan valmistuneiden tutkinnonsuoritusmaakunnan mukaan. Kuvioissa 2–4 on esitetty vuonna 2016 tutkinnon suorittaneiden ja vuonna 2019 päätoimisesti työllisinä olleiden tutkinnonsuoritusmaakunta ja ne asuinmaakunnat, joihin suurin osa tutkinnon suorittaneista sijoittui. Liitetaulukossa 1 on tiedot tutkinnon suoritusmaakunnista oppilaitoksittain sekä työllisten asuinmaakunta.



Kuvio 2. Yliopistossa ylemmän korkeakoulututkinnon vuonna 2016 suorittaneiden sijoittuminen (päätöimiset työlliset) maakunnittain vuonna 2019. Lähde. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.

Kaikista Suomen yliopistoista vuonna 2016 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista ja vuonna 2019 työllisinä olleista 52 prosenttia asui Uudellamaalla. Seuraavaksi eniten ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita sijoittui Pirkanmaalle (9,3 %), Varsinais-Suomeen (7,2 %), Pohjois-Pohjanmaalle (7 %), Keski-Suomeen (3,6 %), Pohjois-Savoon (2,8 %), Pohjanmaalle (2,6 %), Pohjois-Karjalaan (1,8 %), Satakuntaan (2 %) ja Lappiin (2 %). Kaikista ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista ja työllisinä olleista asui Kainuussa vain 0,6 prosenttia. (Liitetaulukko 1.)

Suomen harvimmin asutuissa maakunnissa sijaitsevista yliopistoista vuonna 2016 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista ja vuonna 2019 työllisinä olleista suurin osa sijoittui yliopiston sijaintimaakunnan ulkopuolelle. Lapin yliopistosta valmistuneista sijoittui Uudellemaalle 32 prosenttia, Lappiin 26 prosenttia ja Pohjois-Pohjanmaalla 20 prosenttia. Oulun

yliopistosta valmistuneista Pohjois-Pohjanmaalle jäi yli puolet ja Uudellamaalla asui 23 prosenttia. (Kuvio 2.)

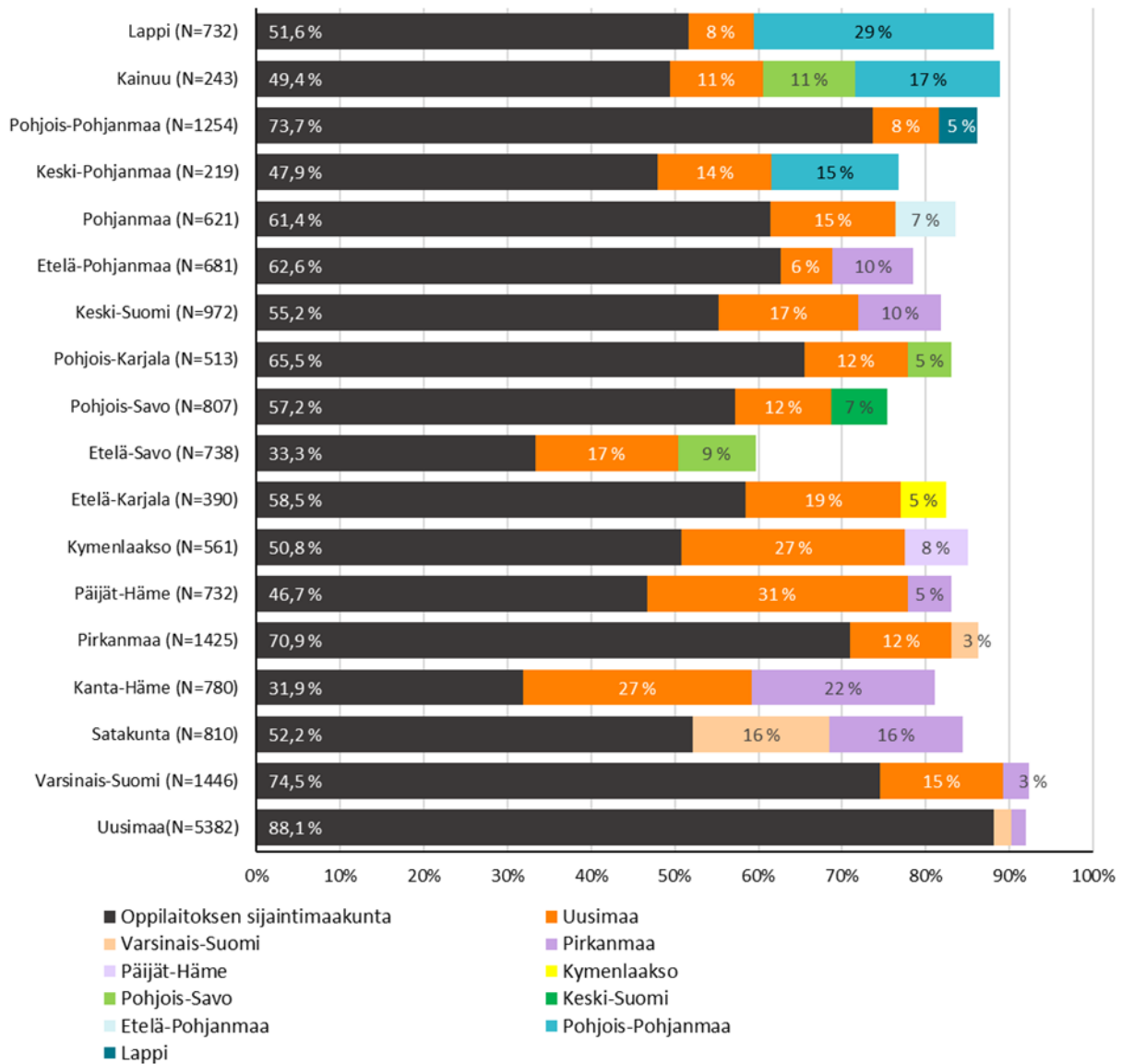
Itä-Suomen yliopistolla on kampukset sekä Pohjois-Savossa (Kuopio) että Pohjois-Karjalassa (Joensuu). Pohjois-Savoon sijoittui 26 prosenttia siellä ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneista ja Pohjois-Karjalaan 24 prosenttia Pohjois-Karjalassa tutkinnon suorittaneista. Joensuusta valmistuneista 31 prosenttia ja Kuopiosta valmistuneista 26 prosenttia asui Uudellamaalla. Itä-Suomen yliopiston Kuopion kampus tuottaa työvoimaa Uudenmaan ja Pohjois-Savon lisäksi myös Keski-Suomeen (7 %), Pohjois-Karjalaan (6 %), Etelä-Savoon (5 %), Pirkanmaalle (4 %) ja Päijät-Hämeeseen (4 %). Joensuun kampukselta valmistuneet muuttivat työhön Uudenmaan lisäksi Pohjois-Savoon (11 %), Etelä-Karjalaan (5 %) ja Pirkanmaalle (5 %). (Kuvio 2.)

Helsingin yliopistosta vuonna 2016 valmistuneista hammaslääkäreistä 73 prosenttia asui Uudellamaalla vuonna 2019. Turun yliopistosta valmistuneet hammaslääkäreistä 40 prosenttia jäi valmistumisen jälkeen Varsinais-Suomeen. Itä-Suomen yliopiston Kuopion kampukselta valmistuneista hammaslääkäreistä sijoittui yhtä paljon Pohjois-Savoon ja Pohjois-Karjalaan (33 %). Oulun yliopistosta valmistuneista hammaslääkäreistä jäi sijaintimaakuntaansa Pohjois-Pohjanmaalle 29 prosenttia. Seuraavaksi eniten Oulun yliopistosta valmistuneita hammaslääkäreitä sijoittui Uudellemaalle ja Etelä-Pohjanmaalle (14 %). (Taulukko 6.)

Helsingin yliopistosta vuonna 2016 valmistuneet lääkärit jäivät suurimmaksi osaksi (85 %) Uudellemaalle. Sekä Turun että Tampereen yliopistoista valmistuneet lääkärit sijoituivat pääasiassa oppilaitoksen sijaintimaakuntiin (Tampereen yliopistosta valmistuneista jäi Pirkanmaalle 57 % ja Turun yliopistosta Varsinais-Suomeen 48 %). Molemmista yliopistoista valmistuneista sijoittui myös Uudellemaalle (Turun yliopistosta 32 %, Tampereen yliopistosta 17 %) ja Keski-Suomeen (Turun yliopistosta 5 %, Tampereen yliopistosta 9 %). Oulun yliopisto kouluttaa lääkäreitä sijaintimaakuntansa Pohjois-Pohjanmaan (48 % valmistuneista) tarpeisiin ja sieltä valmistuneita sijoittui myös Uudellemaalle (14 %), Lappiin (12 %), Etelä-Pohjanmaalle (7 %) ja Keski-Pohjanmaalle (5 %). Itä-Suomen yliopistossa Kuopion kampukselta valmistuneet lääkärit sijoituivat laajimmin eri puolelle Suomea: Pohjois-Savoon 28 prosenttia, Uudellemaalle 15 prosenttia, Keski-Suomeen 15 prosenttia, Pirkanmaalle, Päijät-Hämeeseen ja Pohjois-Karjalaan kuhunkin kahdeksan prosenttia sekä Kainuuseen ja Etelä-Savoon kumpaankin viisi prosenttia. (Taulukko 6.)

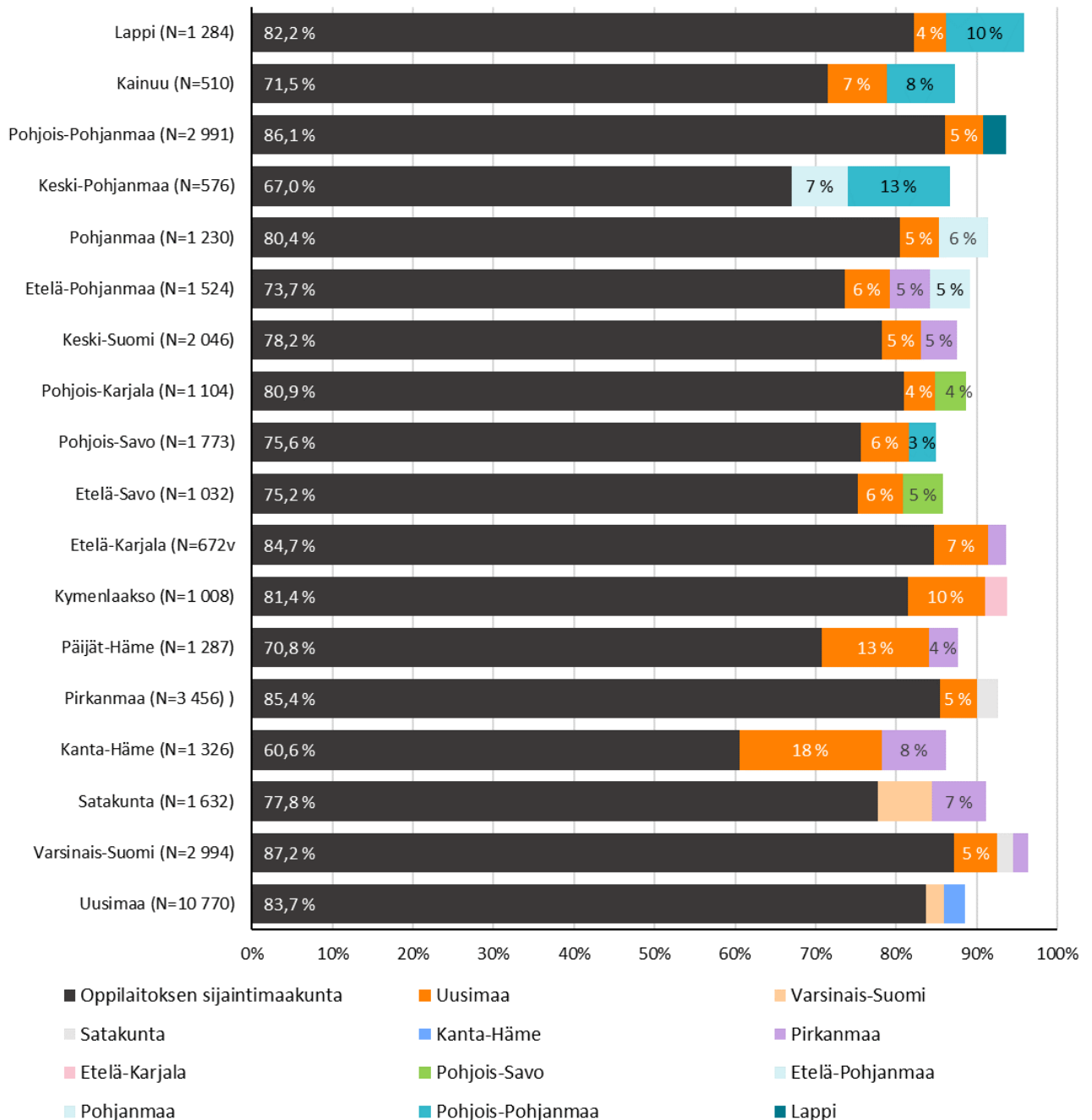
Taulukko 6. Suun terveydenhuollon ja lääketieteen ylemmän korkeakoulututkinon v. 2016 suorittaneiden asuinmaakunta v. 2019 (työllisinä olleet).

Työllisten asuinmaakunta	N/%	Suun terveydenhuolto (hammaslääkärit)					Lääketiede (lääkärit)					
		Yht.	Helsingin yliopisto	Itä-Suomen yliopisto	Oulun yliopisto	Turun yliopisto	Yht.	Helsingin yliopisto	Itä-Suomen yliopisto, Kuopio	Oulun yliopisto	Tampereen yliopisto	Turun yliopisto
Uusimaa	N	36	24	1-4	6	1-4	195	105	21	18	18	36
	%	33,3	72,7	5,6-22,2	14,3	6,7-26,7	33,2	85,4	17,5	14,3	17,1	31,6
Varsinais-Suomi	N	9	1-4			6	57	1-4	1-4	1-4	1-4	51
	%	8,3	3,0-12,1	0	0	40	9,7	0,8-3,3	0,8-3,3	0,8-3,2	1,0-3,8	44,7
Satakunta	N						15	1-4	1-4		1-4	9
	%						2,6	0,8-3,3	0,8-3,3		1-0,8	7,9
Kanta-Häme	N	1-4			1-4		1-4	1-4	1-4			1-4
	%	0,9-3,7			2,4-9,5		0,2-0,7	0,8-3,3	0,8-3,3			0,9-3,5
Pirkanmaa	N	9	1-4	1-4	1-4		78		9	6	60	6
	%	8,3	3,0-12,1	5,6-22,2	2,4-9,5		13,3		7,5	4,8	57,1	5,3
Päijät-Häme	N	1-4		1-4	1-4		12	1-4	9		1-4	
	%	0,9-3,7		5,6-22,2	2,4-9,5		2	0,8-3,3	7,5		1,0-3,8	
Kymenlaakso	N	1-4	1-4				1-4		1-4			
	%	0,9-3,7	3,0-12,1				0,2-0,7		0,8-3,3			
Etelä-Karjala	N	1-4	1-4	1-4		1-4	1-4	1-4	1-4			1-4
	%	0,9-3,7	3,0-12,1	5,6-22,2		6,7-26,7	0,2-0,7	0,8-3,3	0,8-3,3			0,9-3,5
Etelä-Savo	N	1-4		1-4	1-4		9		6		1-4	
	%	0,9-3,7		5,6-22,2	2,4-9,5		1,53		5		1,0-3,8	
Pohjois-Savo	N	9		6	1-4		33		33	1-4		
	%	8,3		33,3	2,4-9,5		5,6		27,5			
Pohjois-Karjala	N	6	1-4	6			12		9		1-4	
	%	5,56	3,0-12,1	33,3			2,04		7,5			
Keski-Suomi	N	9	1-4	1-4	1-4	1-4	36	1-4	18	1-4	9	6
	%	8,33	3,0-12,1	5,6-22,2	2,4-9,5	6,7-26,7	6,1	0,8-3,3	15	0,8-3,2	8,6	5,3
Etelä-Pohjanmaa	N	6	1-4		6		15	1-4	1-4	9	1-4	
	%	5,6	3,0-12,1		14,3		2,6	0,8-3,3	0,8-3,3	7,1	1,0-3,8	
Pohjanmaa	N	1-4			1-4		12	1-4		1-4		1-4
	%	0,9-3,7			2,4-9,5		2	0,8-3,3		0,8-3,2		0,9-3,5
Keski-Pohjanmaa	N						9		1-4	6		1-4
	%						1,5		0,8-3,3	4,8		0,9-3,5
Pohjois-Pohjanmaa	N	12			12		63		1-4	60		
	%	11,1			28,6		10,7		0,8-3,3	47,6		
Kainuu	N	1-4			1-4		9		6	1-4		
	%	0,9-3,7			2,4-9,5		1,5		5	0,8-3,2		
Lappi	N	1-4			1-4		21	1-4	1-4	15	1-4	
	%	0,9-3,7			2,4-9,5			0,8-3,3	0,8-3,3	11,9	1,0-3,8	
Yhteensä N	N	108	33	18	42	15	588	123	120	126	105	114
Yhteensä %	%	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %



Kuvio 3. Ammattikorkeakoulussa vuonna 2016 tutkinnon suorittaneiden sijoittuminen (päätoimiset työlliset) maakunnittain vuonna 2019. Lähde. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.

Ammattikorkeakouluista valmistuneista ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista sijoittui työhön oppilaitoksen sijaintimaakuntaan huomattavasti suurempi osuus kuin yliopistoista valmistuneista. Suurissa keskuksissa (Helsinki, Turku, Tampere ja Oulu) sijaitsevien ammattikorkeakoulujen sijaintimaakuntaan jäi yli 70 prosenttia vuonna 2016 valmistuneista. Seuraavaksi eniten (62–66 %) oppilaitoksen sijaintimaakuntaan työllistyi Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla sijaitsevista ammattikorkeakoulusta valmistuneita. Etelä-Savon ja Kanta-Hämeen ammattikorkeakouluista valmistuneista vain noin kolmannes sijoittui oppilaitoksen sijaintimaakuntaan. (Kuvio 3.)



Kuvio 4. Toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista vuonna 2016 ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden sijoittuminen (päätoimiset työlliset) maakunnittain vuonna 2019. Lähde. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.

Toisen asteen ammatilliset oppilaitokset kouluttavat työvoimaa pääasiassa sijaintimaakuntiansa tarpeisiin. Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen ja Keski-Pohjanmaan ammatillisista oppilaitoksista valmistuneet sijoittuvat muiden maakuntien oppilaitoksista valmistuneita useammin oppilaitoksen sijaintimaakunnan ulkopuolelle. Kanta-Hämeen (18 %) ja Päijät-Hämeen (13 %) oppilaitoksista valmistuneet työllistyvät myös Uudellemaalle ja Keski-Pohjanmaan oppilaitoksista Pohjois-Pohjanmaalle (13 %) ja Pohjanmaalle (7 %). (Kuvio 4.)

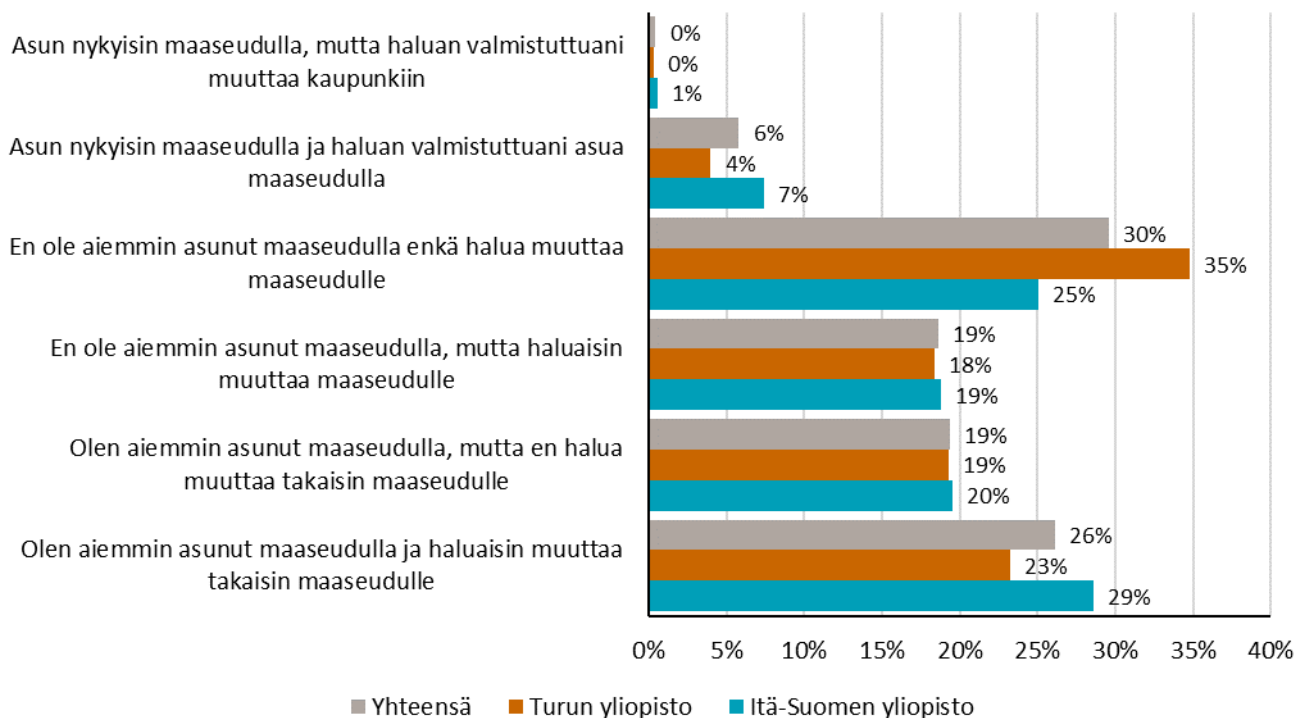
4 OPISKELIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ NORJAN MALLIN MUKAISESTA ALUEELLISESTA OPINTOLAINAHYVITYKSESTÄ

Keskeiset havainnot

- Opiskelijoiden muuttohalukkuutta harvaan asutuille alueille selvitettiin kyselyllä koulutusasteittain, koulutusaloittain ja oppilaitoksittain. Oppilaitosten valinnassa huomioitiin, että pääosa harvaan asutuista alueista sijaitsee Pohjois- ja Itä-Suomessa, ja näiden vertailualueeksi valittiin Varsinais-Suomi. Itä-Suomen ja Turun yliopistoilla on valtakunnallinen opetustehtävä, niiden koulutustarjonta on laaja ja niiden opiskelijat ovat eri puolilta maata. Itä-Suomen yliopisto toimii myös kahdessa maakunnassa. Kysely lähetettiin myös näiden samoissa maakunnissa toimiville ammattikorkeakouluille (Karelia-amk, Savonia-amk, Turun amk). Toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista kysely lähetettiin Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riverian ja Savon ammattiopiston opiskelijoille, mutta heiltä saatiin vain muutamia kymmeniä vastauksia, joten niitä ei voitu huomioida.
- Kyselyyn vastanneista yliopisto-opiskelijoista 50 prosenttia ja 63 prosenttia ammattikorkeakouluopiskelijoista oli kiinnostunut muuttamaan maaseudulle. Lapin harvaan asutut alueet kiinnostavat eniten yliopisto-opiskelijoita mahdollisena muuton kohteena. Oppilaitosten sijaintikaupunkien läheiset harvaan asutut alueet kiinnostivat sekä yliopistojen että erityisesti ammattikorkeakouluopiskelijoita.
- Kyselyyn vastanneista yliopisto-opiskelijoista lähes puolet (46 %) arvioi, että heillä on valmistuttuaan opintolainaa yli 20 000 euroa.
- Peräti kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista yliopisto-opiskelijoista ja kolme neljäsosaa ammattikorkeakouluopiskelijoista arvioi, että vuotuinen 2 600 euron suuruinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi heitä muuttamaan harvaan asutulle alueelle.
- Maaseudulle muutto ja myös alueellisen opintolainahyvityksen hyödyntäminen kiinnosti eniten niitä vastaajia, jotka olivat aiemmin asuneet maaseudulla.
- Työvoimapula-aloista alueellinen opintolainahyvitys kiinnostaa eniten yliopistojen varhaiskasvatuksen, psykologian sekä erityisopettajakoulutuksen opiskelijoita. Vähiten alueellinen opintolainahyvitys kiinnostaa hammaslääketieteen ja lääketieteen opiskelijoita.
- Alueellinen opintolainahyvitys kiinnostaa paljon matkailu- ja ravitsemisalalla sekä melko paljon myös sairaanhoitajaksi ammattikorkeakouluissa opiskelevia.
- Korkeakouluopiskelijoille työhön liittyvät seikat, kuten koulutusta vastaava työ ja toiveita vastaava palkka sekä puolison työllistymismahdollisuus ovat tärkeitä muuttoon vaikuttavia tekijöitä.

4.1 YLIOPISTO-OPISKELIJOIDEN NÄKEMYKSET

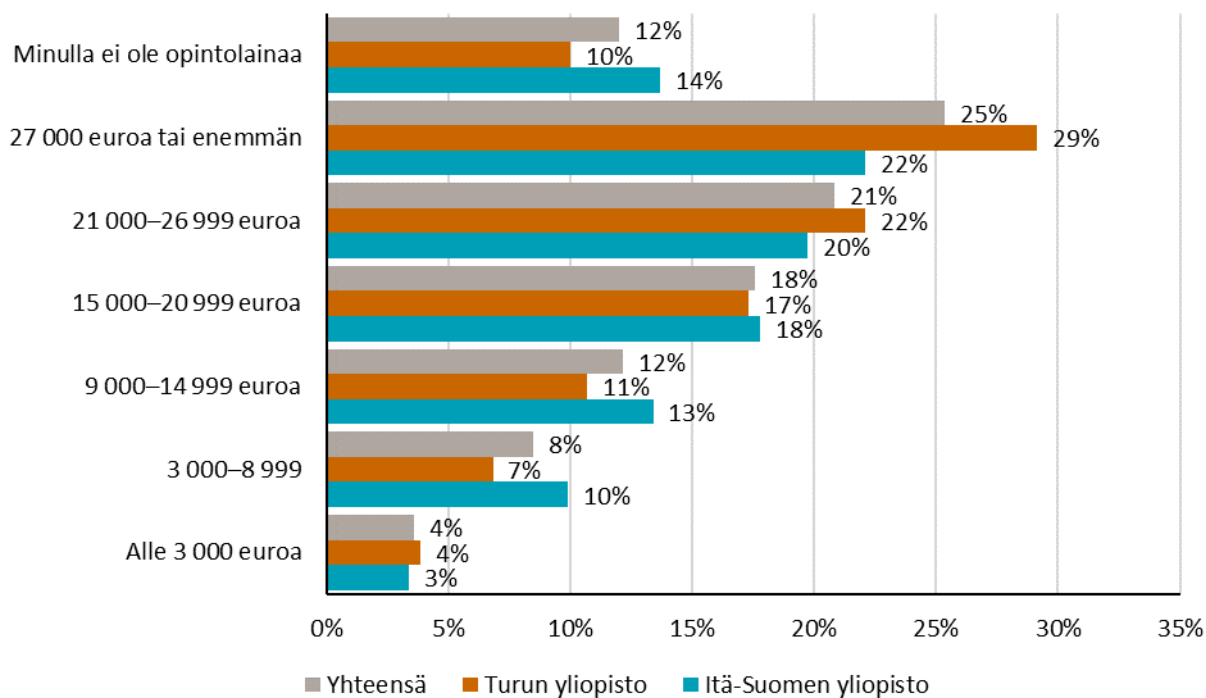
Yliopisto-opiskelijoiden näkemyksiä ns. Norjan mallin mukaisesta alueellisesta opintolainahyvityksestä selvitettiin kyselyllä, joka lähetettiin kaikille Itä-Suomen ja Turun yliopiston opiskelijoille marraskuussa 2021. Kyselyllä haluttiin selvittää opiskelijoiden halukkuutta muuttaa työhön harvaan asutulle alueelle tutkinnon suorittamisen jälkeen. Kyselyyn vastasi yhteensä 3 269 yliopisto-opiskelijaa ja vastaajien määrää voidaan pitää kattavana. Molemmat yliopistot ovat koulutusaloiltaan monialaisia ja niiden opiskelijat ovat eri puolilta maata. Vastanneista 54 prosenttia oli Itä-Suomen yliopistosta, 68 prosenttia oli naisia ja suurin osa (74 %) vastanneista kuului ikäryhmään 20–29-vuotiaat. Eniten vastauksia saatiin luonnontieteellisellä (16 %) koulutusallalla opiskelevilta ja seuraavaksi eniten lääketieteellisellä (13 %) ja kauppatieteellisellä (10 %) aloilla opiskelevilta. (Liitetaulukko 3.)



Kuvio 5. Maaseudulle muutto, yliopisto-opiskelijat (N=3248)

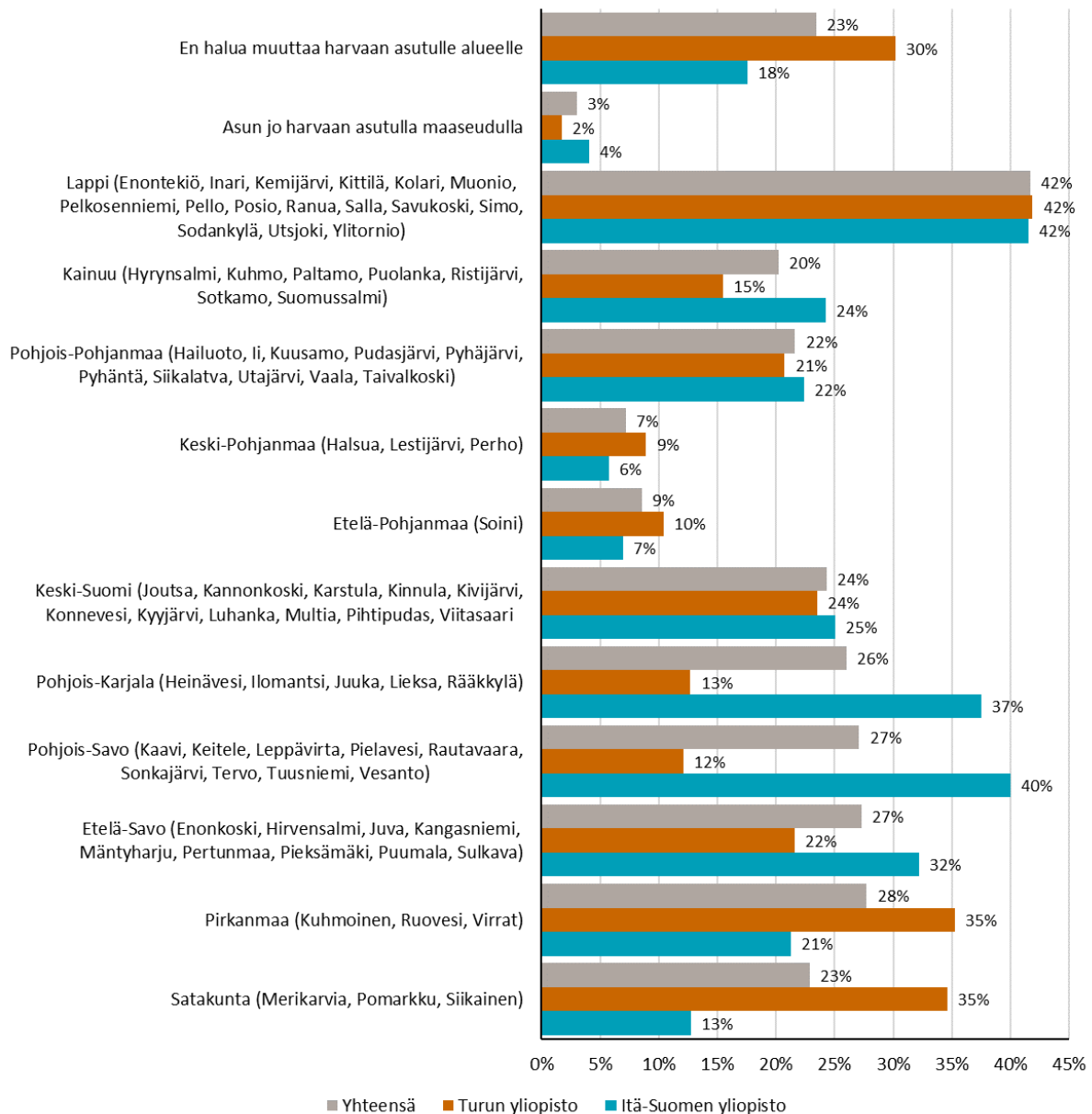
- Noin puolet yliopisto-opiskelijoista on harkinnut muuttoa maaseudulle.
- Lähes kolmasosa vastaajista ei ole asunut aiemmin maaseudulla eikä haluaisi muuttaa maaseudulle. Noin neljäsosa vastaajista on asunut aiemmin maaseudulla ja halusi muuttaa takaisin maaseudulle. Maaseudulle takaisin muuttoa haluavia on enemmän Itä-Suomen yliopiston opiskelijoissa kuin Turun yliopiston opiskelijoissa.
- Muuttohalukkuus vaikuttaa olevan suurempaa niiden vastaajien joukossa, jotka ovat aiemmin asuneet maaseudulla kuin niillä, jotka eivät ole aiemmin asuneet maaseudulla. Huomion arvoista on kuitenkin se, että noin viidennes ei ole asunut aiemmin maaseudulla, mutta olisi valmistuttuaan kiinnostunut muuttamaan maaseudulle. (Kuvio 5.)

- Maallemuutto kiinnostaa hieman enemmän naisia kuin miehiä. Maallemuutto houkuttelee eniten 40-vuotiaita tai sitä vanhempia sekä yksinhuoltajia ja perheellisiä opiskelijoita. Koulutusaloittain tarkasteltuna maallemuuttoa haluavia on eniten teologian, metsätieteen sekä varhaiskasvatuksen alan opiskelijoissa. Vähiten maallemuutosta haaveilevat kauppatieteen, lääketieteen sekä oikeustieteen alan opiskelijat.



Kuvio 6. Opintolainan määrä tutkinnon suorittamisen jälkeen, yliopisto-opiskelijat (N=3253)

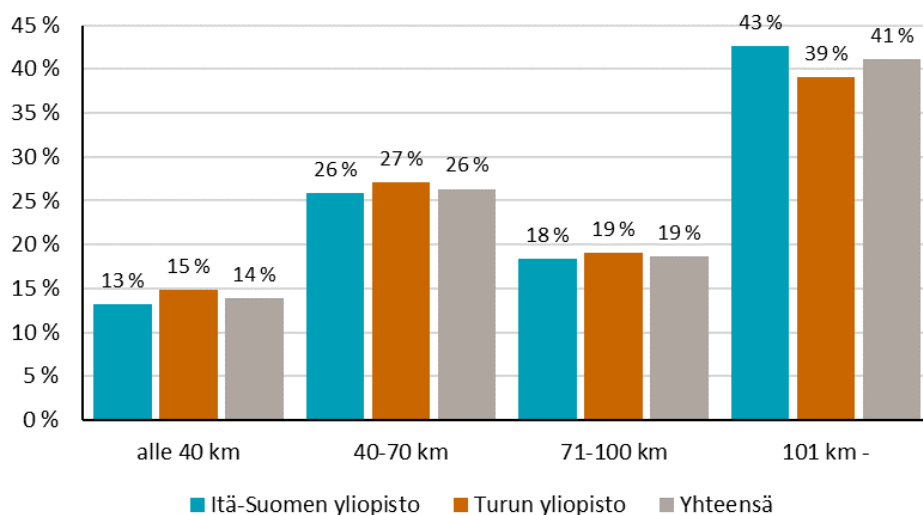
- Neljäsosa kyselyyn vastanneista opiskelijoista arvioi, että heillä on opintolainaa tutkinnon suorittamisen jälkeen 27 000 euroa tai enemmän ja viidesosalla opintolainaa olisi 21 000–27 000 euroa. (Kuvio 6.)
- Eniten kaikista yliopisto-opiskelijoista alueellista opintolainahyvitystä hyödyntäisivät ne opiskelijat, jotka arvioivat opintolainamääränsä olevan 9 000–14 999 euroa valmistumisen jälkeen (ks. Taulukko 7).



Kuvio 7. Halukkuus muuttaa työhön harvaan asutun alueen maakuntaan/maakuntiin vastaajan valmistuttua, yliopisto-opiskelijat (N=3251)

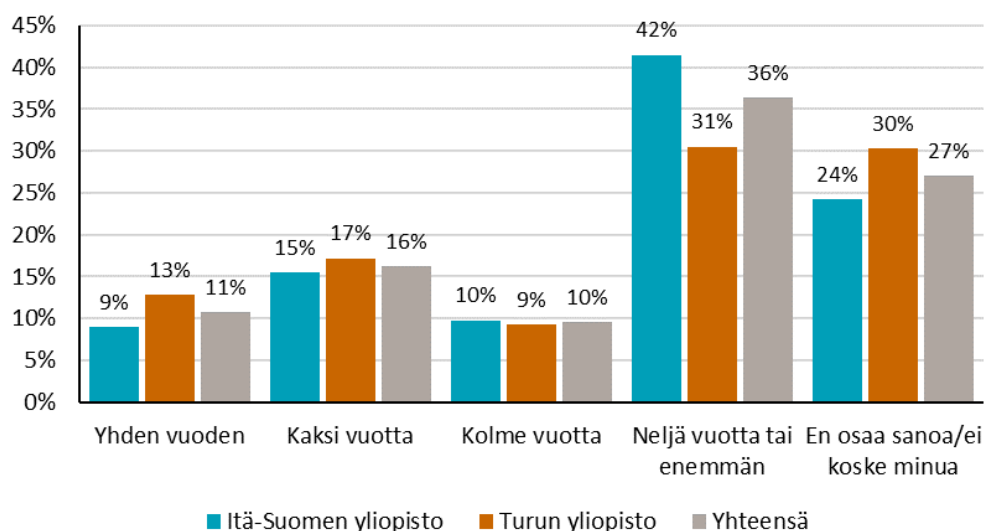
- Sekä Turun että Itä-Suomen yliopiston opiskelijoille Lapin harvaan asutut alueet ovat kaikkein kiinnostavampia muuton kohteita.
- Lapin ohella Itä-Suomen yliopiston opiskelijat ovat kiinnostuneita Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon harvaan asutuista alueista mahdollisina muuton kohteina.
- Turun yliopiston opiskelijoille oppilaitoksen lähimaakuntien Pirkanmaan ja Satakunnan harvaan asutut alueet ovat kiinnostavia muuton kohteita Lapin jälkeen.
- Niistä yliopisto-opiskelijoista, jotka olivat kiinnostuneita muuttamaan harvaan asutuille alueille, neljännes valitsi vain yhden maakunnan muuton kohteeksi, reilu viidennes valitsi kaksi maakuntaa ja viidennes vastaajista oli kiinnostunut kolmesta maakunnasta.

- Muuton kohteekseen yhden maakunnan valinneista Turun yliopiston opiskelijoista lähes 40 prosenttia oli valmis muuttamaan vain Lapin harvaan asutuille alueille ja lähes 30 prosenttia valitsisi vain Satakunnan harvaan asutun alueen.
- Yhden maakunnan valinneista Itä-Suomen yliopiston opiskelijoista 27 prosenttia valitsi vain Lapin harvaan asutut alueet, noin viidennes vain Pohjois-Savon harvaan asutut alueet ja 17 prosenttia Pohjois-Karjan harvaan asutut alueet. (Kuvio 7.)



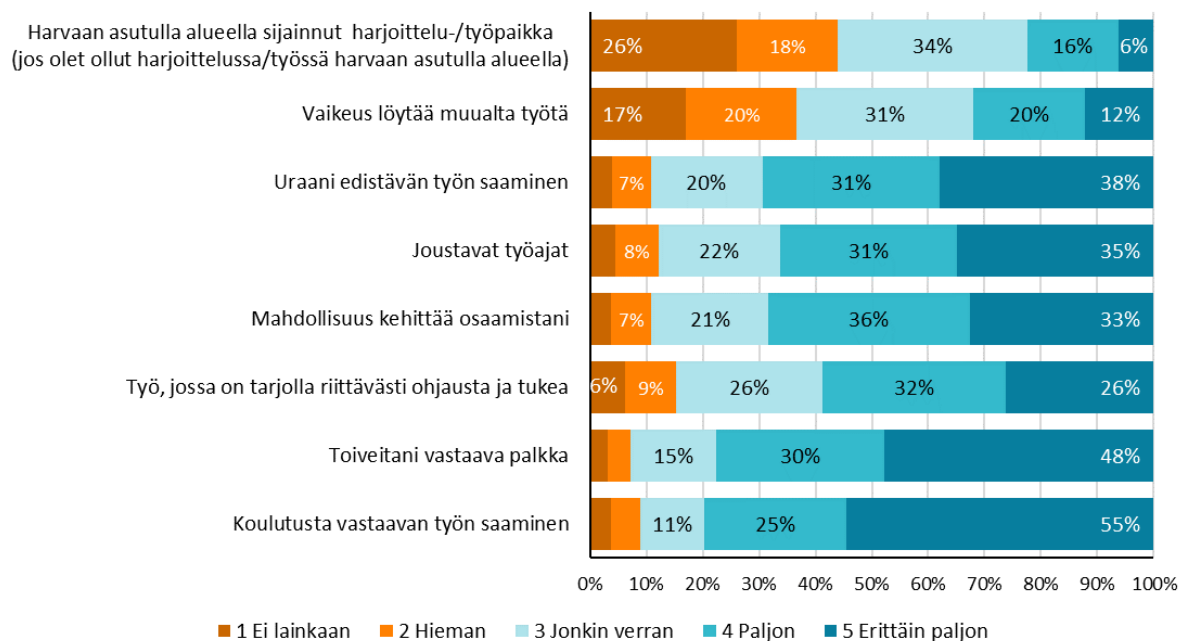
Kuvio 8. Kilometrimäärä, jonka etäisyydelle vastaaja olisi valmis muuttamaan valitsemastaan maakunnan maakuntakeskuksesta/maakuntien maakuntakeskuksista, yliopisto-opiskelijat (N=2490)

- Iso osa (41 %) kyselyyn vastanneista opiskelijoista olisi valmis muuttamaan yli 100 kilometrin päähän maakuntakeskuksesta. Harvaan asutun alueen/kunnan sijainti suhteessa maakuntakeskukseen ei näyttäisi olevan kynnyskysymys sijoittumisessa melko suurelle osalle vastanneista. (Kuvio 8.)



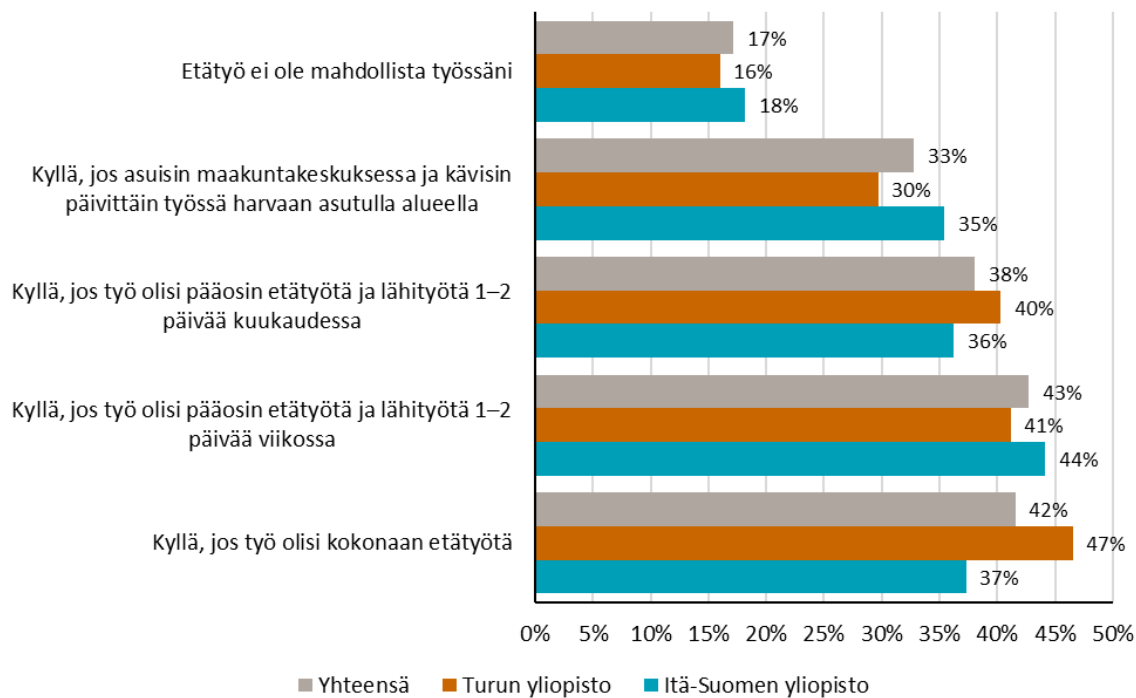
Kuvio 9. Miten monta vuotta vastaaja voisi ajatella asuvansa harvaan asutulla alueella, jos hän muuttaisi tai jäisi asumaan harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat (N=3256)

- Yllättävän suuri osa (36 %) kaikista kyselyyn vastanneista yliopisto-opiskelijoista olisi valmis asumaan harvaan asutulla alueella neljä vuotta tai enemmän, Itä-Suomen yliopiston opiskelijoista lähes kymmenen prosenttiyksikköä enemmän kuin Turun yliopiston opiskelijoista. (Kuvio 9.)



Kuvio 10. Seikat, jotka kannustavat muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat (N=2851–3255)

- Yliopisto-opiskelijoille työhön liittyvät seikat ovat erittäin tärkeitä muuttoon vaikuttavia tekijöitä. Tärkeimpinä koulutusta vastaava työ, toiveita vastaava palkka, riittävän tuen ja ohjauksen saaminen työhön sekä mahdollisuus kehittää osaamista.
- Aiempi harjoittelu- tai työpaikka harvaan asutulla alueella tai vaikeus löytää työtä muualta kuin harvaan asutulta alueelta kannustivat yliopisto-opiskelijoita vähiten muuttoon. (Kuvio 10.)
- Muina kannustavina tekijöinä mainittiin etätömahdollisuus, työpaikan hyvä työilmapiiri, resurssit ja tietoliikenneyhteydet, parempi palkka kuin kaupungissa, mahdollisuus kulkea työmatkat julkisilla liikennevälineillä. Erityisesti lääketieteen opiskelijat mainitsivat hyvät työvälineet ja riittävän ohjauksen työssä.



Kuvio 11. Valmius työskennellä harvaan asutulle alueelle, jos se ei edellyttäisi sinne muuttamista, yliopisto-opiskelijat (N=3245)

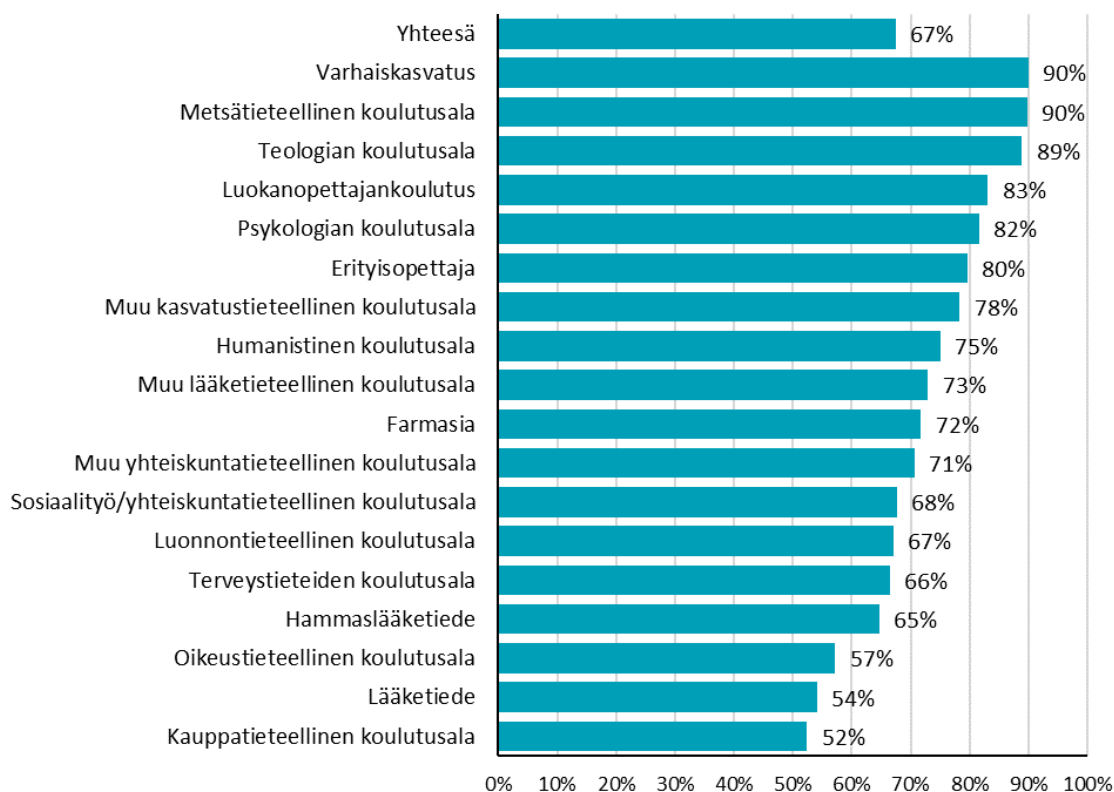
- Etätyömahdollisuudet kiinnostavat vastaajia enemmän kuin esimerkiksi päivittäinen pendelöinti maakuntakeskuksesta harvaan asutulle alueelle.
- Vastaajista 43 prosenttia olisi valmis ottamaan vastaan työn harvaan asutulta alueelta, jos työ olisi pääosin etätyötä ja lähityötä olisi 1–2 päivänä viikossa. Opiskelijoista 17 prosenttia arvioi, ettei etätyö ole mahdollista heidän tulevassa työssään. (Kuvio 11.)
- Avoimeen vaihtoehtoon vastaajat kirjoittivat, että olisi tärkeää pystyä itse määrittelemään joustavasti, milloin tekee etätyötä ja milloin lähityötä. Erityisesti lääketieteen opiskelijat olivat valmiita tekemään keikkatyötä harvaan asutulla alueella. Osa mainitsi tärkeänä seikkana, että työmatkat voisi kulkea harvaan asutulle alueelle julkisilla liikennevälineillä, eikä olisi välttämätöntä hankkia omaa autoa. Osa vastanneista haluaisi asua harvaan asutulla alueella ja pendelöidä maakuntakeskukseen tai johonkin lähikaupunkiin. Jotkut vastasivat, että heidän alansa töitä ei ole tarjolla harvaan asutulla alueella.

Taulukko 7. Yliopisto-opiskelijat, joita 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle iän, sukupuolen, perhetyypin, asumisen ja opintolainamäärän mukaan

Vastaajien taustatekijät		Osuus vastaajista, joita 2 600 euron alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi työhön harvaan asutulle alueelle			N
		Itä-Suomen yliopisto	Turun yliopisto	Yhteensä	
Ikä	Alle 20-vuotiaat	80,9 %	63,6 %	72,5 %	91
	20–29-vuotiaat	74,4 %	59,6 %	67,3 %	2402
	30–39-vuotiaat	65,6 %	61,3 %	63,7 %	502
	40 vuotta tai enemmän	74,0 %	73,9 %	74,0 %	246
Sukupuoli	Nainen	73,7 %	64,5 %	69,5 %	2205
	Mies	70,8 %	52,0 %	61,6 %	966
	Muu	77,1 %	74,1 %	75,8 %	62
Perhetyyppi	Vanhempieni/vanhempani kanssa	71,4 %	59,1 %	65,1 %	43
	Yksin	74,1 %	59,5 %	67,1 %	1631
	Yksin lapsen/lasten kanssa	81,8 %	73,3 %	79,2 %	48
	Puolison kanssa	73,2 %	63,8 %	68,8 %	1173
	Puolison ja lapsen/lasten kanssa	66,7 %	56,7 %	62,8 %	341
Maaseudulla	Ei ole asunut maaseudulla	67,1 %	52,7 %	59,8 %	1558
	On asunut maaseudulla	76,9 %	68,8 %	73,4 %	1472
	Asuu maaseudulla	82,4 %	82,8 %	82,5 %	200
Arvio opintolainan kokonaismäärästä	Alle 3 000 €	62,7 %	52,6 %	57,8 %	116
	3 000–8 999 €	77,5 %	62,7 %	72,0 %	275
	9 000–14 999 €	77,2 %	76,1 %	76,7 %	391
	15 000–20 999 €	79,7 %	64,0 %	72,6 %	572
	21 000–26 999 euroa	75,2 %	62,3 %	68,9 %	675
	27 000 € tai enemmän	70,0 %	56,7 %	62,9 %	822
	Ei opintolainaa	61,3 %	50,3 %	57,0 %	384
Yhteensä	Kaikki vastaajat	73,0 %	60,8 %	67,4 %	3249

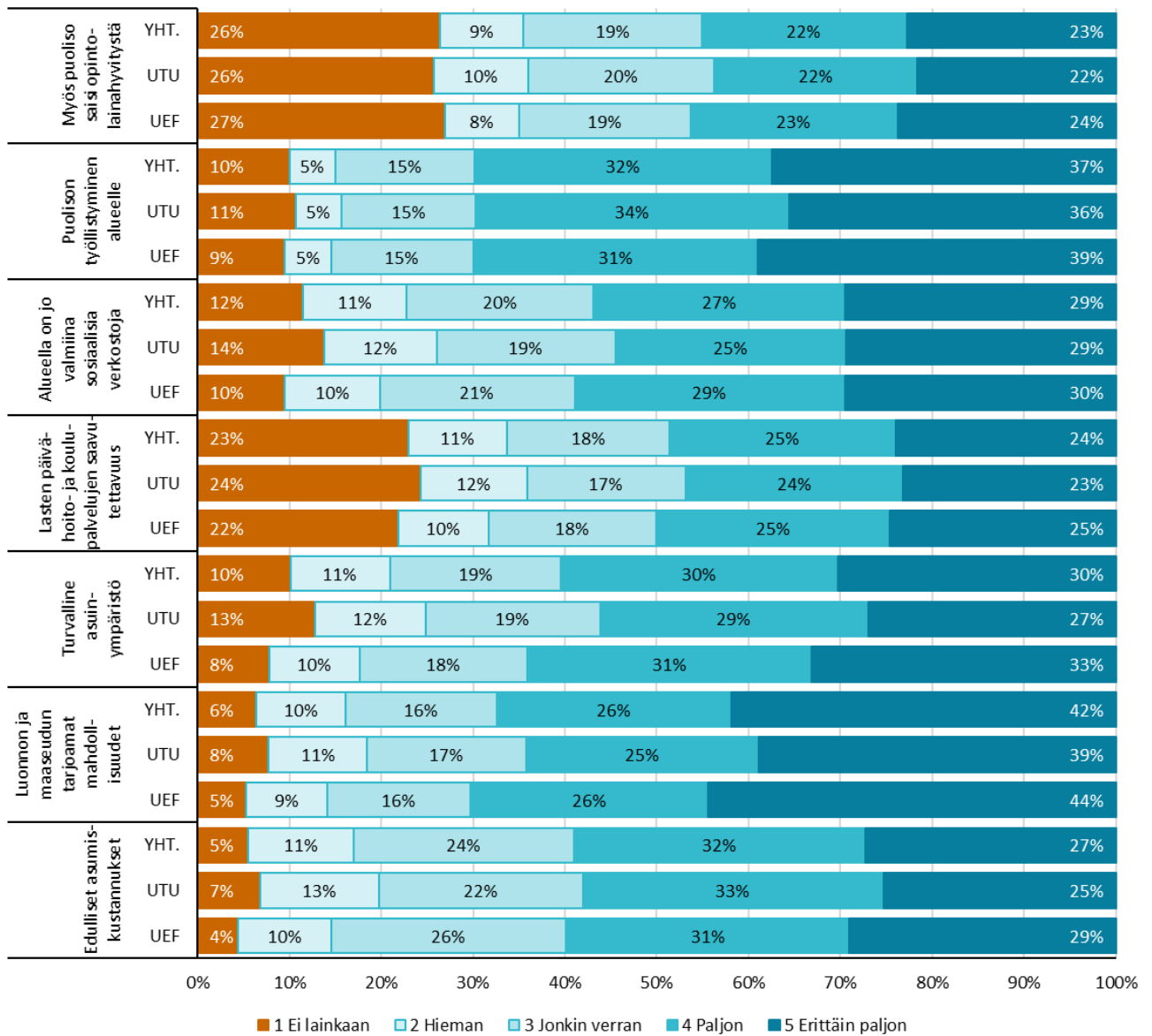
- Vuotuinen 2 600 euron alueellinen opintolainahyvitys, jonka voisi saada muuttamalla työhön harvaan asutulle alueelle, kiinnostaa enemmän Itä-Suomen yliopiston kuin Turun yliopiston opiskelijoita.
- Alueellinen opintolainahyvitys kannustaa muuttoon tai jäämään harvaan asutulle alueelle erityisesti niitä, jotka ovat aiemmin asuneet maaseudulla asumisesta tai jotka jo asuvat maaseudulla.

- Alueellinen opintolainahyvyitys kannustaisi muuttoon harvaan asutulle alueelle eniten yhtäältä nuoria alle 20-vuotiaita ja toisaalta 40-vuotiaita tai vanhempia opiskelijoita.
- Alueellisesta opintolainahyvyityksestä kiinnostuneimpia ovat yksinhuoltajat. (Taulukko 7.)



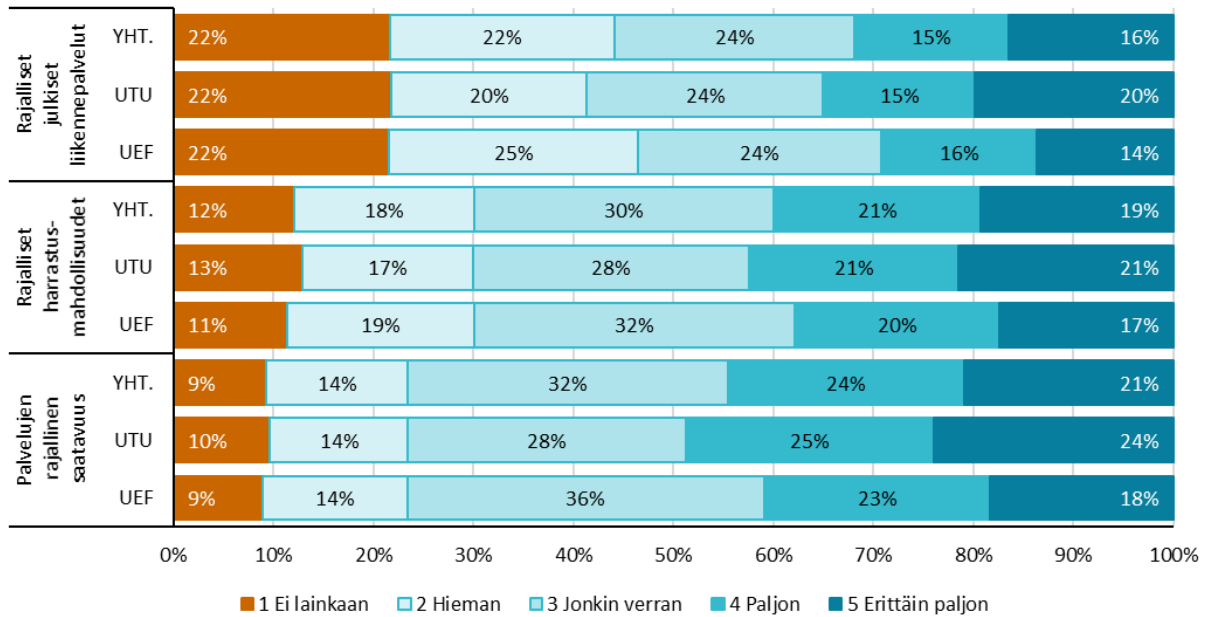
Kuvio 12. Vastaajat koulutusaloittain, joita 2600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvyitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat (N=2172)

- Kaikista yliopisto-opiskelijoista 67 prosenttia vastasi, että 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvyitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle.
- Työvoimapula-aloista alueellinen opintolainahyvyitys kiinnostaa eniten varhaiskasvatuksen (90 %), psykologian alan (82 %) sekä erityisopettajakoulutuksen (80 %) opiskelijoita. Vähiten alueellinen opintolainahyvyitys kiinnostaa hammaslääketieteen (65 %) ja lääketieteen alan (54 %) opiskelijoita. (Kuvio 12.)



Kuvio 13. Seikat, jotka vaikuttavat halukkuuteen muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat (N=3215–3254)

- Puolison työllistymismahdollisuudet ovat tärkeitä tehtäessä päätöstä harvaan asutulle alueelle muutosta tai alueelle jäämisestä. Yliopisto-opiskelijoista 69 prosenttia mainitsi puolison työllistymismahdollisuudella olevan vähintään paljon vaikutusta asiaan.
- Luonnon ja maaseudun tarjoamat mahdollisuudet ovat harvaan asutun alueen tärkein vetovoima, sillä 68 prosenttia arvioi sen vaikuttavan vähintään paljon halukkuuteen muuttaa tai jäädä asumaan harvaan asutulle maaseudulle.
- Vähiten muuttohalukkuuteen vaikuttaneita seikkoja olivat lasten päivähoito- ja koulupalvelujen saavutettavuus sekä myös puolison mahdollisuus hyödyntää alueellista opintolainahyvitystä. (Kuvio 13.)

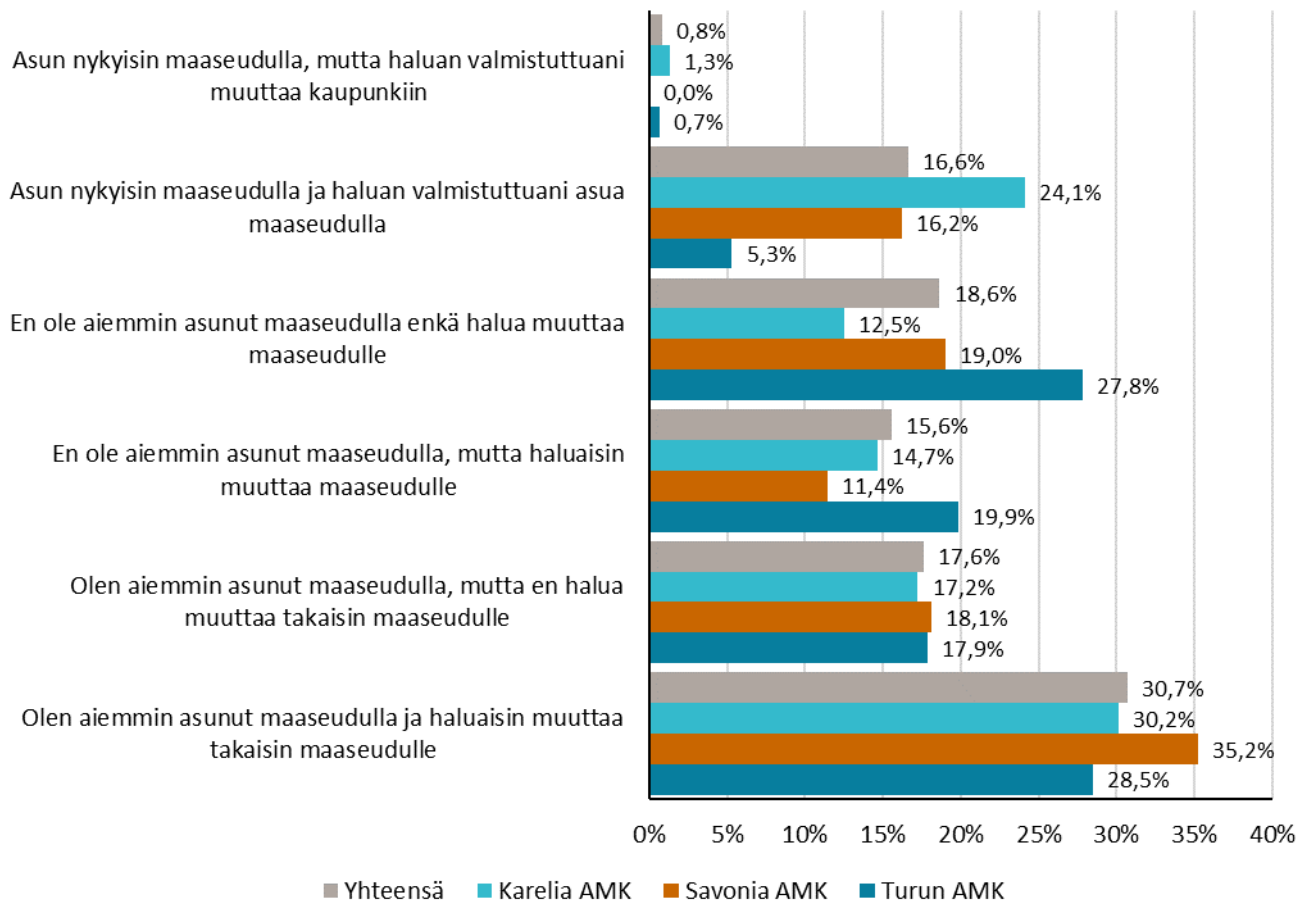


Kuvio 14. Seikat, jotka rajoittavat halukkuutta muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, yliopisto-opiskelijat (N=3236–3248)

- Jossain määrin muuttohalukkuutta rajoittavat palvelujen rajallinen saatavuus sekä rajalliset harrastusmahdollisuudet harvaan asutuilla alueilla. (Kuvio 14.)

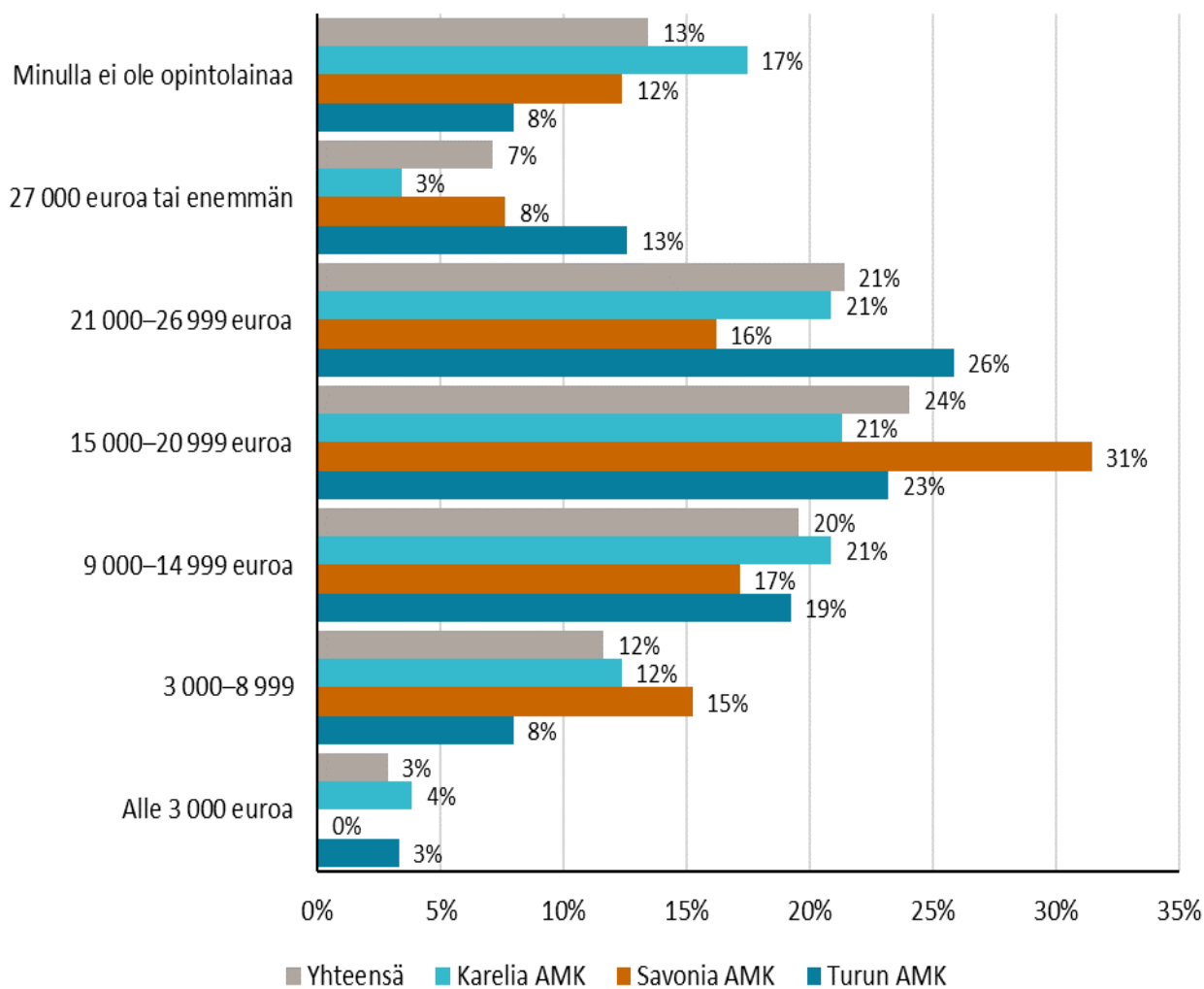
4.2 AMMATTIKORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN NÄKEMYKSET

Kyselyyn ns. Norjan mallin mukaisesta alueellisesta opintolainahyvityksestä ja halukkuudesta muuttaa työhön harvaan asutulle maaseudulle vastasi myös 485 Karelia-ammattikorkeakoulun, Savonia ammattikorkeakoulun ja Turun ammattikorkeakoulun opintojensa loppuvaiheessa olevaa opiskelijaa marraskuussa 2021. Vastanneista 47 prosenttia oli Karelia-ammattikorkeakoulusta, 31 prosenttia Turun ammattikorkeakoulusta ja 22 prosenttia Savonia ammattikorkeakoulusta. Kaikista vastanneista 60 prosenttia oli naisia ja suurin osa (72 %) kuului ikäryhmään 20–29-vuotta. Eniten kyselyyn vastasivat tekniikan koulutusalan opiskelijat (34 %), liiketalouden, hallinnon ja oikeustieteiden (17 %) koulutusalan opiskelijat, sairaanhoitajiksi ja terveydenhoitajiksi (11 %) opiskelevat sekä muut sosiaali- ja terveysalan (11 %) opiskelijat. Ammattikorkeakouluopiskelijoista 41 prosenttia asui yhdessä puolisonsa kanssa. (Liitetaulukko 4.)



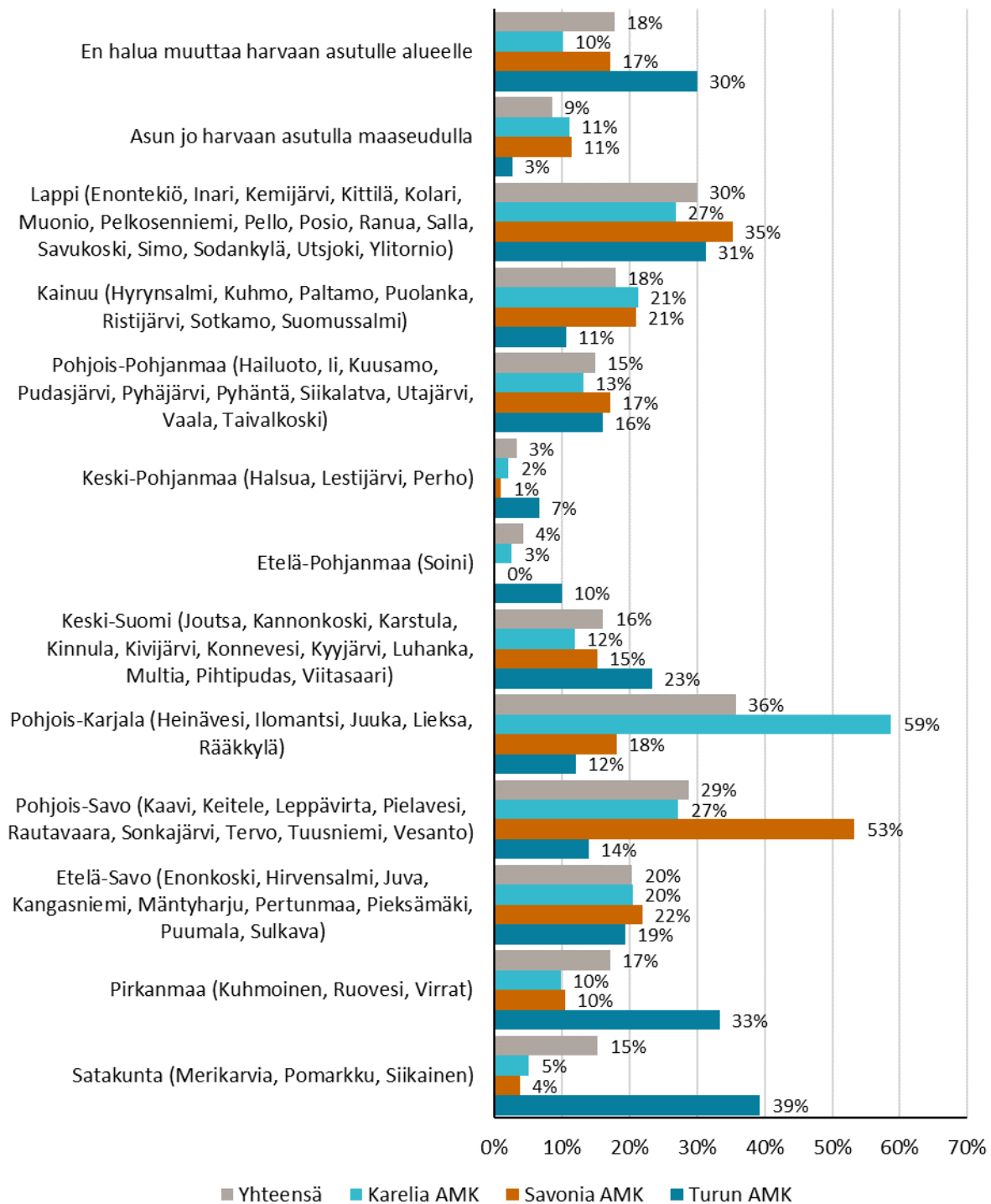
Kuvio 15. Maaseudulle muutto, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=488)

- Ammattikorkeakouluopiskelijoista jopa 63 prosenttia oli harkinnut muuttoa maaseudulle tai sinne jäämistä. Muuttoa maaseudulle olivat harkinneet eniten (31 %) sellaiset ammattikorkeakouluopiskelijat, jotka olivat aiemmin asuneet maaseudulla. Eniten heitä oli Savonia ammattikorkeakoulun opiskelijoissa. (Kuvio 15.)
- Ammattikorkeakouluopiskelijoista muutto maaseudulle kiinnostaa eniten alle 30-vuotiaita ja naisia enemmän kuin miehiä.
- Koulutusaloittain tarkasteluna maallemuuttoa haluavia on eniten taiteiden ja kulttuurialan, palvelu-, matkailu- ja ravitsemisalun, maa- ja metsätalouden opiskelijoissa sekä sairaanhoitajiksi ja terveydenhoitajiksi opiskelijoissa. Vähiten maallemuutosta haaveilevat liiketalouden, hallinnon ja oikeustieteen opiskelijat sekä tekniikan alan opiskelijat.



Kuvio 16. Opintolainan määrä tutkinnon suorittamisen jälkeen, ammattikorkeakouluopiskelijat

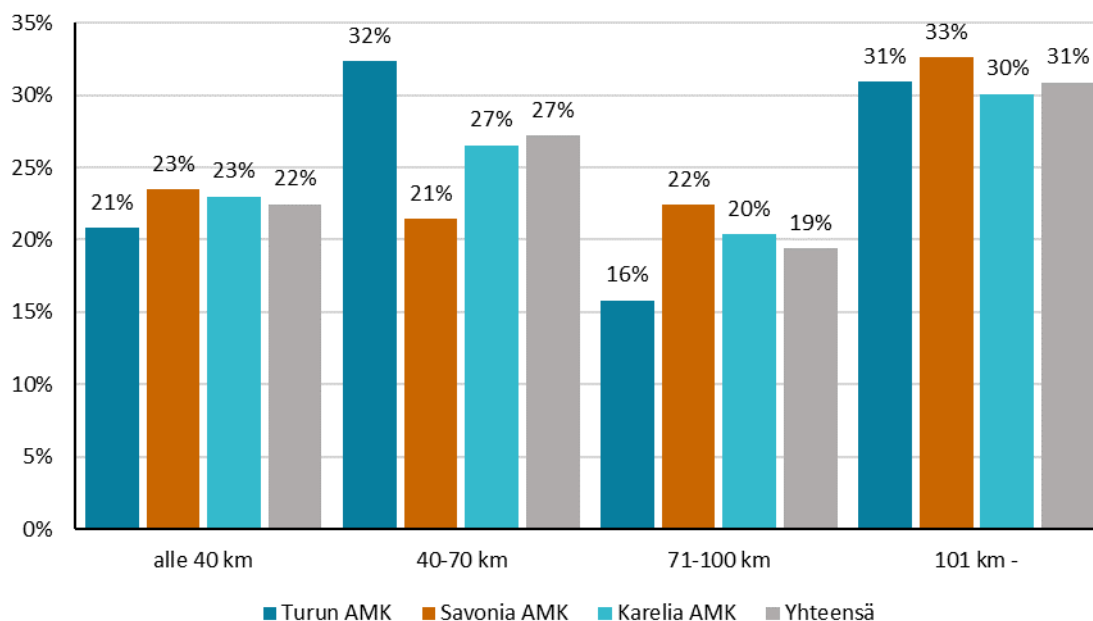
- Lähes neljäsosa kaikista ammattikorkeakouluopiskelijoista arvioi, että heillä on opintolainaa valmistumisen jälkeen 15 000 euroa tai enemmän. Hieman yli viidesosa vastanneista arvioi, että heillä on opintolainaa valmistumisen jälkeen 21 000 euroa tai enemmän. (Kuvio 16.)
- Ammattikorkeakouluopiskelijoiden lainamäärä valmistumisen jälkeen on pienempi kuin yliopisto-opiskelijoilla (ks. Kuvio 6.) opintojen pituudesta johtuen.



Kuvio 17. Halukkuus muuttaa työhön harvaan asutun alueen maakuntaan/maakuntiin vastaajan valmistuttua, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=490)

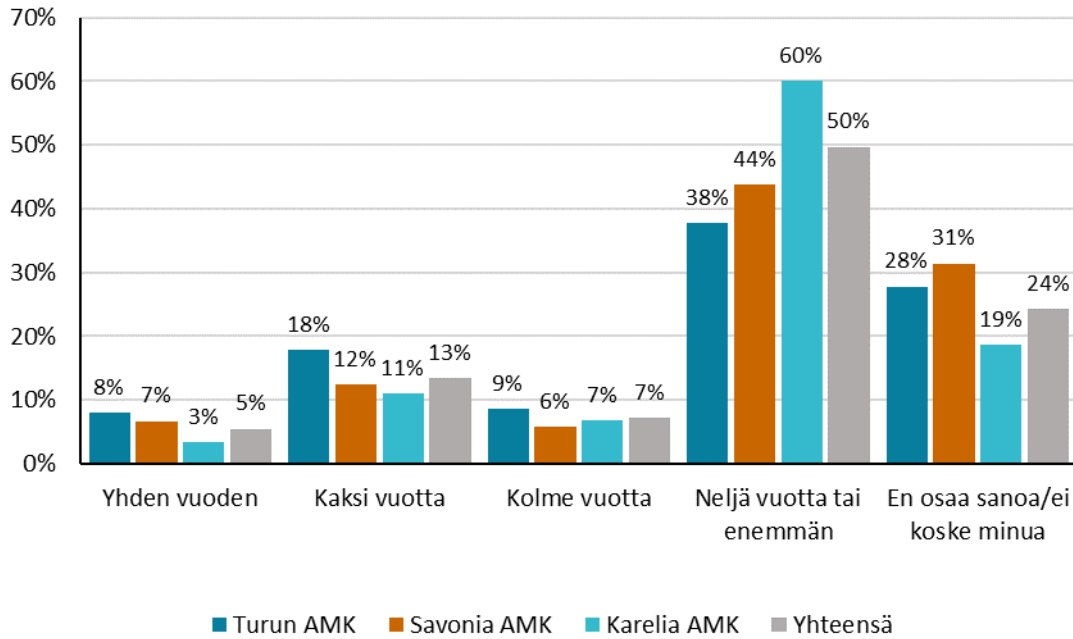
- Ammattikorkeakoulujen opiskelijoita kiinnostivat eniten oppilaitosten sijaintipaikkojen läheiset harvaan asutut alueet mahdollisina muuton kohteina. Karelia AMK:n opiskelijat olivat kiinnostuneimpia Pohjois-Karjalan, Savonia AMK:n opiskelijat Pohjois-Savon ja Turun AMK:n opiskelijat Satakunnan ja Pirkanmaan harvaan asutuista alueista. (Kuvio 17.)

- Lapin harvaan asutut alueet eivät kiinnostaneet ammattikorkeakouluopiskelijoita samalla tavalla kuin yliopisto-opiskelijoita potentiaalisena muuton kohteena. (ks. Kuvio 10.)



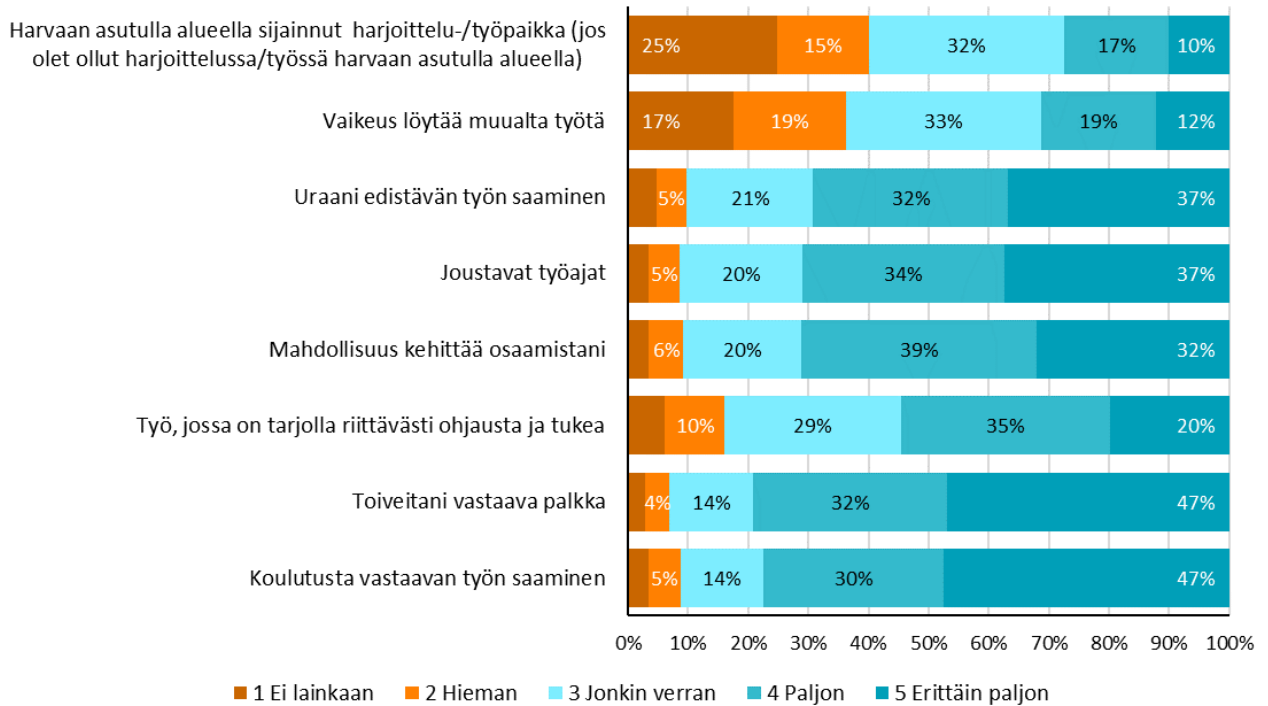
Kuvio 18. Kilometrimäärä, jonka etäisyydelle vastaaja olisi valmis muuttamaan valitsemastaan maakunnan maakuntakeskuksesta/maakuntien maakuntakeskuksista, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=463)

- Yliopisto-opiskelijoihin verrattuna ammattikorkeakouluopiskelijat haluaisivat jäädä lähemmäksi maakuntakeskusta. Vajaa kolmannes olisi valmis muuttamaan yli 100 kilometrin etäisyydelle maakuntakeskuksesta. (Kuvio 18.)



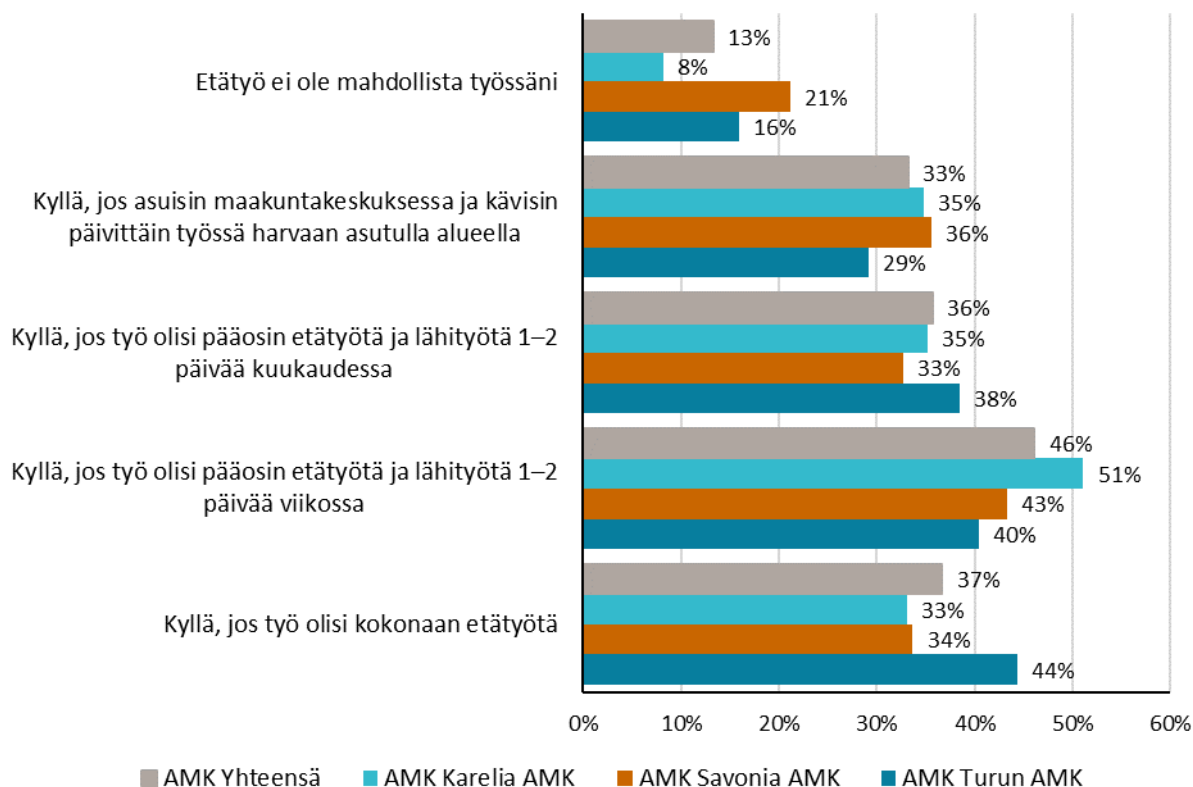
Kuvio 19. Miten monta vuotta vastaaja voisi ajatella asuvansa harvaan asutulla alueella, jos hän muuttaisi tai jäisi asumaan harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=491)

- Yhteensä puolet ammattikorkeakouluopiskelijoista olisi valmis asumaan neljä vuotta tai kauemmin harvaan asutulla alueella. Tulokset ovat samansuuntaiset kuin yliopisto-opiskelijoilla. (Kuvio 19.)



Kuvio 20. Seikat, jotka kannustavat muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=444-490)

- Harvaan asutulle maaseudulle työhön muuttoon tai sinne työhön jäämiseen vaikuttavat erityisesti koulutusta vastaavan työn saaminen sekä toiveita vastaava palkka. Nämä ovat samoja asioita kuin yliopisto-opiskelijoillakin. (Kuvio 20.)



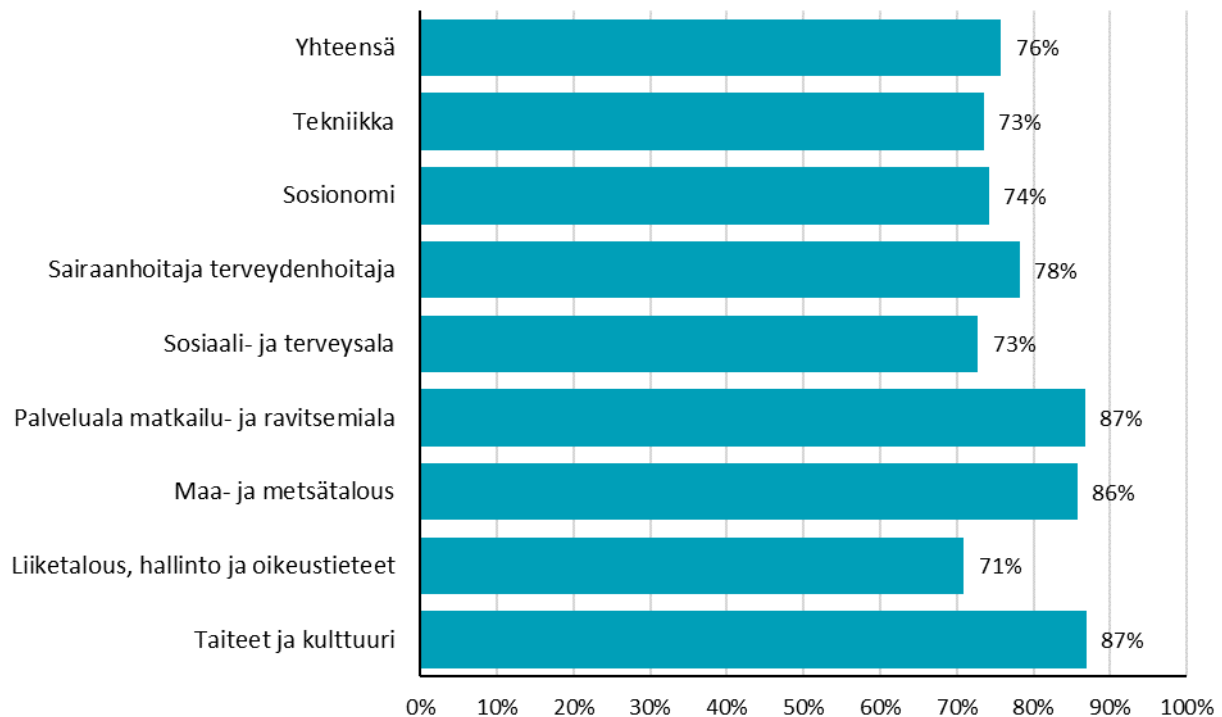
Kuvio 21. Valmius työskennellä harvaan asutulta alueelta, jos se ei edellyttäisi sinne muuttamista, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=488)

- Etätyömahdollisuudet kiinnostavat ammattikorkeakouluopiskelijoita enemmän kuin päivittäinen työssäkäynti maakuntakeskuksesta harvaan asutulla alueella. Opiskelijoista 46 prosenttia olisi valmis ottamaan vastaan työn harvaan asutulta alueelta, jos lähityötä olisi 1–2 päivänä viikossa.
- Ammattikorkeakouluopiskelijoista 13 prosenttia arveli, ettei etätyö ole mahdollista heidän tulevassa työssään. (Kuvio 21.) Etätyötä koskevan kysymyksen tulokset ovat samansuuntaiset kuin yliopisto-opiskelijoilla.

Taulukko 8. Ammattikorkeakouluopiskelijat, joita 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle iän, sukupuolen, perhetyypin, asu-
misen ja opintolainamäärän mukaan

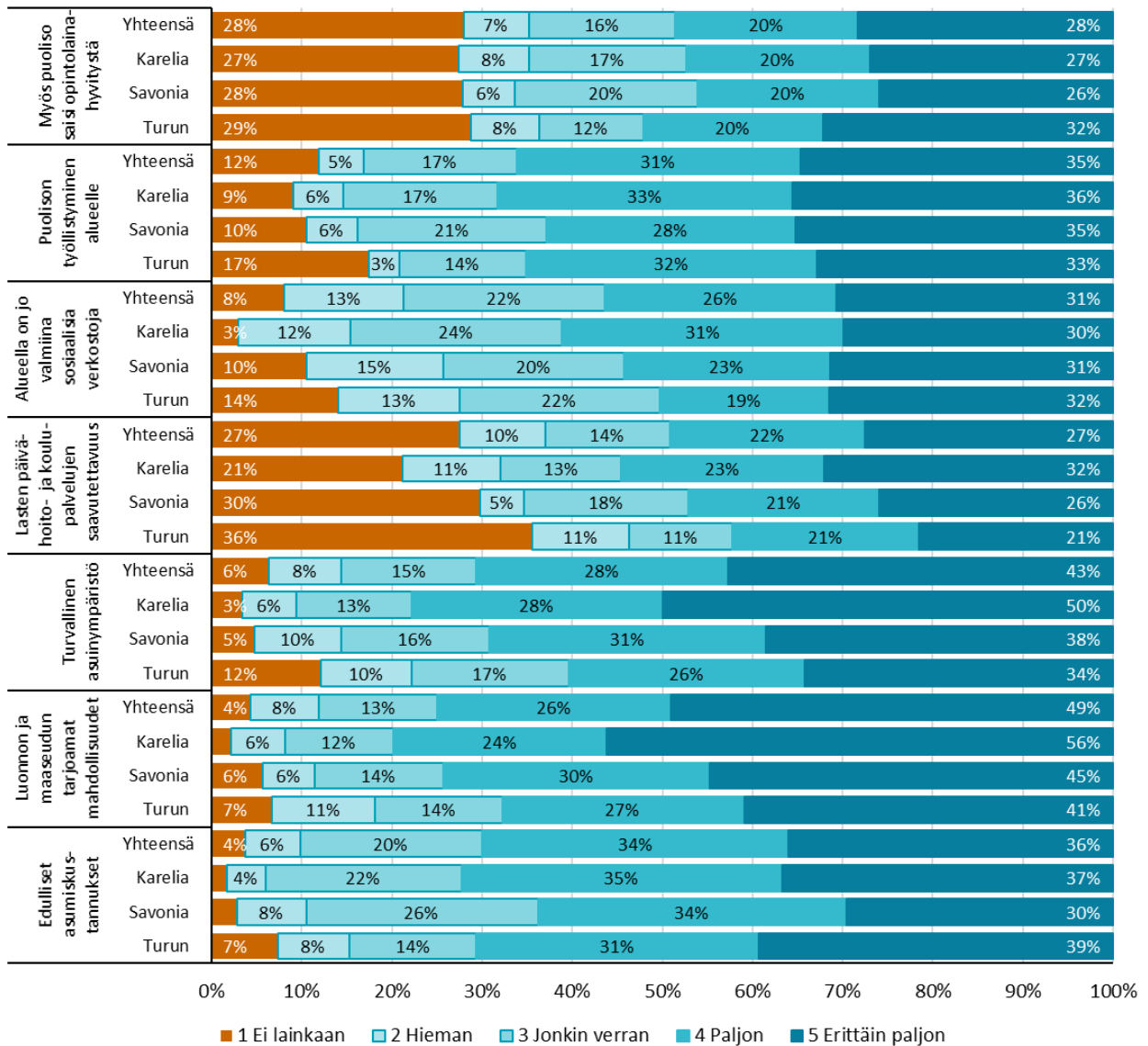
Vastaajien taustatekijät		Osuus vastaajista, joita 2600 euron alueellisen opintolainahyvitys kannustaisi työhön harvaan asutulle alueelle				N
		Turun AMK	Savonia AMK	Karelia AMK	Yhteensä	
Ikä	alle 30-vuotias	72,2 %	72,3 %	83,5 %	77,2 %	356
	30–39-vuotias	53,6 %	80,0 %	80,8 %	72,6 %	95
	40–	50,0 %	71,4 %	72,7 %	67,6 %	37
Sukupuoli	Nainen	69,8 %	77,0 %	86,3 %	78,8 %	288
	Mies	64,2 %	65,9 %	77,1 %	71,1 %	190
	Muu	50,0 %	100,0 %	0,0 %	80,0 %	5
Perhetyyppi	Vanhempieni/vanhempani kanssa	66,7 %	50,0 %	100,0 %	66,7 %	6
	Yksin	68,4 %	66,7 %	83,5 %	74,5 %	184
	Yksin lapsen/lasten kanssa	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	13
	Puolison kanssa	66,7 %	80,6 %	81,4 %	75,6 %	197
	Puolison ja lapsen/lasten kanssa	54,5 %	76,5 %	77,6 %	74,4 %	86
Maaseudulla	Ei ole asunut maaseudulla	59,7 %	56,3 %	75,8 %	65,1 %	166
	On asunut maaseudulla	72,9 %	78,6 %	79,1 %	77,1 %	236
	Asuu maaseudulla	88,9 %	88,2 %	93,2 %	91,8 %	85
Arvio opintolainan kokonaismäärästä	Alle 3 000 €	60,0 %	0,0 %	88,9 %	78,6 %	14
	3 000–8 999 €	75,0 %	81,3 %	82,8 %	80,7 %	57
	9 000–14 999 €	69,0 %	72,2 %	81,6 %	76,0 %	96
	15 000–20 999 €	65,7 %	69,7 %	89,8 %	76,9 %	117
	21 000–26 999 euroa	76,9 %	76,5 %	79,6 %	78,1 %	105
	27 000 € tai enemmän	63,2 %	75,0 %	100,0 %	74,3 %	35
	Ei yhtään opintolainaa	41,7 %	69,2 %	70,0 %	64,6 %	65
Yhteensä	Kaikki vastaajat	67,5 %	73,3 %	82,0 %	75,7 %	489

- Kyselyyn vastanneista ammattikorkeakouluopiskelijoista peräti kolme neljäsosaa ilmoitti, että 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaa heitä muuttamaan harvaan asutulle alueelle. Karelia AMK:n ja Savonia AMK:n opiskelijoita opintolainahyvitys kannustaisi muuttoon harvaan asutulle alueelle enemmän kuin Turun AMK:n opiskelijoita.
- Aiempi kokemus maaseudulla asumisesta näyttäisi vaikuttavan ammattikorkeakouluopiskelijoiden kiinnostukseen muuttaa harvaan asutulle alueella ja hyödyntää alueellista opintolainahyvitystä.
- Alle 30-vuotiaat olivat kaikkein kiinnostuneimpia alueellisesta opintolainan hyvitysmahdollisuudesta. (Taulukko 8.)



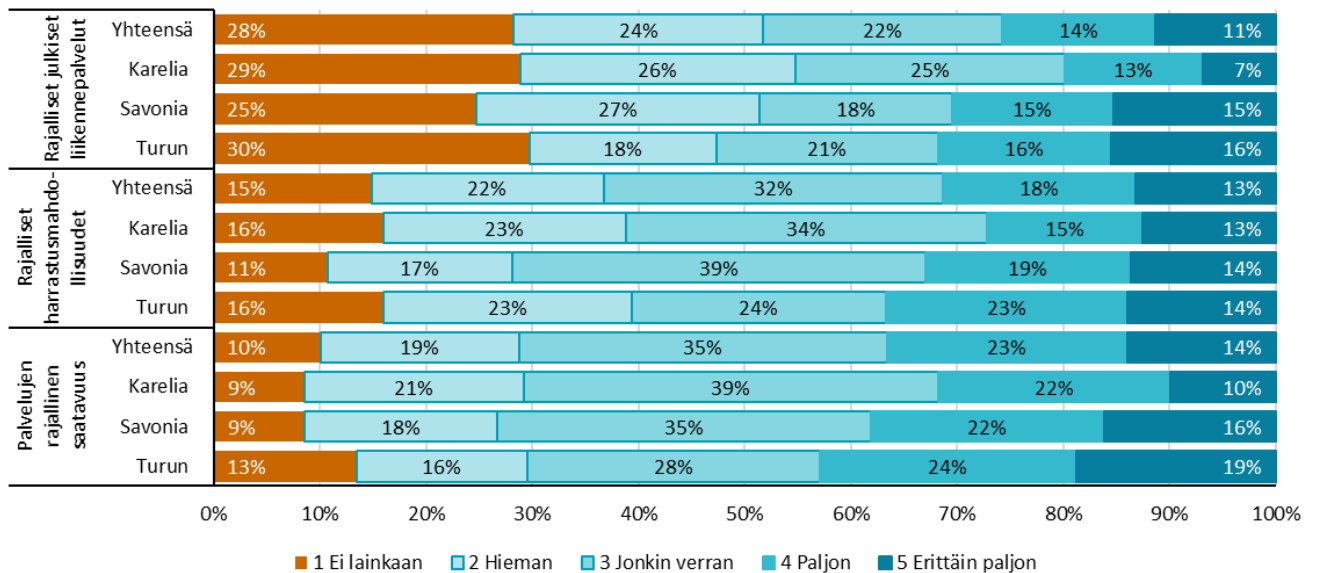
Kuvio 22. Vastaajat koulutusaloittain, joita 2600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan tai jäämään työhön harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=483)

- Opintolainan alueellinen hyvitysmahdollisuus kiinnosti eniten matkailu- ja ravitsemisalaa, taide- ja kulttuurialan sekä maa- ja metsätalouden alan opiskelijoita.
- Alueellisen opintolainan hyvitysmahdollisuus kannustaisi muuttamaan harvaan asutulle alueelle myös monia (78 % alalla opiskelevista vastaajista ilmoitti, että alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttoon) sairaan- tai terveydenhoitajiksi valmistuvia. (Kuvio 22.) Näistä osaajista on harvaan asutuilla alueilla paljon pulaa.



Kuvio 23. Seikat, jotka vaikuttavat halukkuuteen muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=484-489)

- Luonnon ja maaseudun tarjoamat mahdollisuudet, turvallinen asuinympäristö ja edulliset asumiskustannukset olivat tärkeimpiä harvaan asutun alueen vetovoimitekijöitä, jotka vaikuttaisivat muuttopäätökseen tai alueelle jäämiseen.
- Vastanneista kaksi kolmasosaa ilmoitti, että puolison työllistymismahdollisuus olisi myös tärkeä asia muuttopäätöstä tehtäessä.
- Kaikkein vähiten ammattikorkeakouluopiskelijoiden muuttohalukkuuteen vaikuttivat lasten päivähoito- ja koulupalvelujen saavutettavuus sekä myös puolison mahdollisuus hyödyntää alueellista opintolainahyvitystä. (Kuvio 23.)



Kuvio 24. Seikat, jotka rajoittavat halukkuutta muuttaa tai jäädä harvaan asutulle alueelle, ammattikorkeakouluopiskelijat (N=485–487)

- Palvelujen heikko saatavuus rajoittaa eniten muuttohalukkuutta harvaan asutulle alueelle. Karelia AMK:n opiskelijoille palvelujen, harrastusmahdollisuuksien tai liikennepalvelujen rajallinen saatavuus ovat harvemmin este muuttaa harvaan asutuille alueille kuin muiden oppilaitosten vastaajille. (Kuvio 24.)

4.3 YLIOPISTO- JA AMMATTIKORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN KOMMENTIT SELVITTEILLÄ OLEVASTA ALUEELLISESTÄ OPINTOLAINAHYVITYSMALLISTA

Kyselyn lopuksi opiskelijoita pyydettiin kommentoimaan selvitteillä olevaa alueellista opintolainahyvitystä. Yliopisto-opiskelijoista alueellista opintolainahyvitystä kommentoi 865 kyselyyn vastannutta ja heidän näkemyksensä mallista jakaantuivat selvästi kahtia. Yliopisto-opiskelijoista 42,5 prosenttia kannatti alueellisesta opintolainahyvitystä ja 42,9 prosenttia suhtautui siihen negatiivisesti. Varauksella tai neutraalisti selvitteillä olevaan alueelliseen opintolainahyvitykseen suhtautui 14,6 prosenttia vastanneista. Lisäksi 30 vastaajaa kirjoitti kommentissaan muista asioista kuin alueellisesta opintolainahyvitysmallista.

Ammattikorkeakouluopiskelijoista alueellista opintolainahyvitystä kommentoi 117 kyselyyn vastannutta, ja he suhtautuivat siihen myönteisemmin kuin yliopisto-opiskelijat. Heistä 54 prosenttia suhtautui alueelliseen opintolainahyvitykseen positiivisesti ja 31 prosenttia kielteisesti. Vastanneista 15 prosenttia suhtautui mahdolliseen alueelliseen opintolainahyvitykseen varauksella tai neutraalisti. Vastanneista kahdeksan kirjoitti kommentissaan muista asioista kuin alueellisesta opintolainahyvityksestä. Sekä yliopisto- että ammattikorkeakouluopiskelijat kommentoivat, että nykyistä määrääjassa korkeakoulututkinnon suorittaneiden opintolainahyvitystä ei saa poistaa, vaan alueellinen opintolainahyvitys tulisi toteuttaa sen ohella.

Alueellisen opintolainahyvitysmallin kokeilua kannattavat pitivät sitä mielenkiintoisena ja kokeilun arvoisena. Positiivisesti asiaan suhtautuvilla oli usein toive luonnonläheisestä ja

rauhallisesta asumisesta maaseudulla, mutta he epäilivät toiveen toteutumista muun muassa harvaan asuttujen alueiden vähäisten työpaikkojen ja puolison työllistymisen takia. Positiivisesta suhtautumisesta huolimatta opintolainasta mahdollisesti hyvitetävää 2 600 euron vuosittaista summaa pidettiin kohtalaisen pienenä. Harvaan asutuille alueille muuttamiseen houkuttelee luonnon lisäksi muun muassa kaupunkeja edulliset asumiskustannukset, mutta oma auto on lähes välttämätön liikkumisen kannalta. Mahdollisen alueellisen opintolainahyvityksen ajateltiin myös jossain määrin kompensoivan harvaan asutulla alueella liikkumisesta aiheutuvia kustannuksia.

Kuulostaa erittäin hyvältä! Lähden heti töihin Kuusamoon, jos tällainen mahdollistetaan hoitajille.

Mielestäni hyvä idea ja itseäni ainakin kannustaisi muuttamaan harvaan asutulle seudulle, sillä olen sitä pohtinut. Tuntuu että tämän hyvityksen kautta olisi ikään kuin "jokin" muukin syy muuttaa.

Hyvä idea, joka varmasti kannustaa maaseudulle töihin vuodeksi tai pariaksi. Sitä pidemmäksi aikaa tuskinpa 2 600 euron hyvityksellä. Reilu 3 000 euroa kuulostaisi heti paljon paremmalta ja kannustaisi varmaan vielä muutaman vuoden lisää. Ylemmän korkeakoulututkinnon kävijöillä sitä velkaa alkaa nykyisin olemaan jo aika paljon.

Opintolainahyvitys olisi mielenkiintoinen ja hyvä uudistus. 2600 euron hyvitys on kuitenkin määrällisesti kovin pieni siihen nähden, että muuttaminen harvaan asutulle alueelle muuttaa ihmisen elämän lähes täysin. Korvauksen suuruuden tulisi siis olla isompi, jotta se vaikuttaisi todella päätökseen lähteä harvaan asutulle alueelle tekemään töitä.

Mielestäni opintolainahyvitys kuulostaa hyvältä, koska maaseudulle muutto olisi unelma mutta valitettavasti työpaikkojen palkkatasot jäävät usein kaupungin palkkatasosta. Tämän lisäksi liikkumisen kustannukset (esim. työpaikalle) ovat nousseet huimasti, joten vaikka maaseudulla elinkustannukset yleisesti ovat matalammat niin liikkuminen maaseudulla on nykyään hyvin kallista. Opintolainahyvitys kompensoisi myös tätä.

Idea opintolainahyvityksestä on hyvä, mutta se pitäisi jotenkin suhteuttaa palkkojen mukaan, sillä esim. lääkärinä palkka syrjäseuduilla on jo valmiiksi korkea, jolloin 2 600 €/vuosi kuulostaa suhteellisen pieneltä. Mutta sen toteutus olisikin varmaan vaikeampaa. Lisäksi tähän vaikuttaa suuresti myös esim. puolison työllistyminen, joten olisi helpompi muuttaa kauemmas, jos olisi palvelu, joka auttaisi myös heitä työllistymään.

Toivoisin kokeilun tulevan käyttöön, koska tällä hetkellä muuttoliike kohdistuu liikaa kasvukeskuksiin. Osaajia tarvitaan myös harvaanasutulla seudulla. Joillekin maalle muutto on haave, joka ei koskaan toteudu. Opintolainahyvitys voisi toimia hyvänä porkkanana juuri näille ihmisille, joilla se on muutenkin ollut harkinnassa. Ymmärrän etteivät kaikki halua muuttaa maalle, mutta se on tietynlainen palvelus esim. pieniä paikkakuntia kohtaan, joiden talous on vaaka-laudalla. Usein maalla asumiseen liittyy myös turhia stereotyyppioita, joten positiivisemmän maalaiskuvan rakentaminen juuri nuorempien keskuudessa voisi houkutella muitakin sukupolvia muuttamaan maalle. Maalla asuminen ei tarvitse enää nykyään olla karjan kasvatusta, vaan nimenomaan se voi tarjota enemmänkin mahdollisuuksia toteuttaa itseään kuin

kaupunkielämä. Nykyään etätyömahdollisuus tarjoaa tilaisuuden asua rauhassa maaseudulla ja tämä "etäily" tulee varmasti vain yleistymään. Kun alueelle muuttaisi enemmän nuoria koulutettuja osaajia, pysyisivät myös palvelut paikkakunnalla ja kylissä. Se taas lisää houkuttelevuutta myös muita ikäryhmiä kohtaan. Maaseudulla on kaikki niin kauan hyvin, kun ihmisistä siellä pidetään huolta yhtä lailla kuin kaupungeissa.

Alueellisen opintolainahyvitysmallin kokeilua vastustavat pitivät Norjan mallin mukaista 2 600 euron vuosittaista opintolainahyvitystä aivan liian pienenä. Erityisesti lääketieteen, oikeustieteen ja kauppatieteiden opiskelijat arvioivat, ettei summa kannustaisi heitä lainkaan. Summan tulisi olla suurempi tai houkuttimien toisenlaisia.

Lääketieteen suhteen ei toimi hyvänä kannustimena. Alallamme on hyvät palkat ja jo nyt lähtemällä harvaan asutulle alueelle esim. vuokrafirman kautta saa selvästi parempaa palkkaa kuin kaupungissa. Fiksu nuori lääkäri ajattelee muutakin kuin rahaa. Uran alkuvaiheessa tärkeämpää on työolosuhteet, koulutus, seniorituki työssä ja vapaa-ajan harrastukset, että työssä jaksaa. 2 600 euroa on summa, jonka vuoksi en olisi noista valmis luopumaan. Suositteaisin mieluummin parantamaan siis työoloja kuin tarjoamaan rahaa, jos lääkäreitä halutaan maaseudulle. Ei ole olemassa sellaista rahasummaa, jolla lähtisin syrjäkylälle tekemään vaikka 6 virkapohjan terveyskeskusta ainoana lääkärinä.

Hyvitys on opintolainaan ja tulevan ammattini (hammaslääkäri) vuosiansioihin suhteutettuna hyvin pieni. Käytännössä osittain markkinoiden määräämät julkisen puolen palkat alallani antavat jo kuukaudessa harvaan asutuille alueille vastaavan taloudellisen etulyöntiaseman (varsinkin, kun asumiskustannukset otetaan huomioon). Ts. harvaan asutuilla alueilla kuukausipalkat ovat 1,5–3 tuhatta euroa suuremmat. Tilanne muuttuu hyvin oleellisesti, mikäli SOTE-uudistus uhkakuvien mukaisesti yhdenmukaistaa terveydenhuoltoalan palkat hyvinvointialueilla. Tällöin keskusten ulkopuolelle tulee olemaan erittäin haastavaa saada työvoimaa ja pienikin taloudellinen hyöty saattaa olla nykyistä houkuttelevampi pörkkänä.

Lääkäreillä palkka pienissä paikkakunnissa on niin hyvä, ettei 2 600 euroa paljoo inspiroi.

Jo valmistuneena lääkärinä kommentoin, että 2 600 euron vuosittainen opintolainahyvitys ei saa lääkäreitä lähtemään syrjäseudulle, koska sinne ei saada lääkäreitä edes 3 000 euroa kasvukeskuksia korkeammalla kuukausipalkallaakaan.

Hyvityksen koko on mitätön. Terveyskeskuslääkäri saa harvaan asutulla alueella jo palkan puolesta noin 6 000–12 000 euroa vuodessa enemmän kuin hieman lähempänä asumiskeskuksia olevilla terveyskeskuksilla, tämä palkkaero ei ole riittänyt houkuttelemaan nuoria lääkäreitä näille seuduille. Siellä on vieläkin pulaa.

Kukaan ei päättä muuttaa maaseudulle ainoastaan noin 200 e/kk lainahyvityksen vuoksi. Näin pieni hyvitys olisi ainoastaan tulonsiirto niille, jotka haluavat jo valmiiksi muuttaa maaseudulle.

2 600 euron hyvitys vuodessa on todella pieni, jos lainaa on esimerkiksi 20 000 euroa. En todellakaan uhraisi 7 vuotta elämästäni asumalla paikassa, jossa en haluaisi asua, jos kannustin olisi noin vähäinen

Rahan avulla houkuttelu on mielestäni kestävämpi, mikäli ihmiset muuttavat vain rahan vuoksi, tuskin tulevat jäämään alueelle pidemmäksi aikaa. Lisäksi reilu 2 000 euroa vuodessa on summa, joka tuskin motivoi erityisen suurta määrää muuttamaan.

Yhteiskuntatieteellisellä alalla suuntaudutaan pääasiassa Turkuun, Tampereelle tai ennen kaikkea Helsinkiin (pääkaupunkiseudulle). Suuri osa haluaa jopa ulkomaille. Harvaan asuttu alue Suomessa on täysi vastakohta sille, mitä suurin osa haluaa ja odottaa valmistumisen jälkeiseltä elämältä.

Muuttoa voisi harkita, jos sen tuoma taloudellinen hyöty oli yhä 2 600 euroa vuodessa huomattavasti suurempi.

Ylipäätään tulisi keskittyä opintotuen lisäämiseen ja lainan osuuden laskemiseen. On mielestäni epäeettistä pakottaa opiskelijat ensin velkataakkaan, ja sitten tarjota ulospääsy tästä "palvelemalla" harvaan asutuissa kunnissa, mitkä ovat syystä luotaan työntäviä korkeasti koulutetuille aikuisille. Ainakaan tarjottu 2 600 euroa vuodessa ei riitä tuota kattamaan.

Asun keskustan alueella ja en omista autoa. Jos muuttaisin maaseudulle, joutuisin hankkimaan auton, josta tulisi vuosittain enemmän kuluja kuin 2 600 e/v opintolainahyvitys kattaa. Tietenkin asumiskulut tulisivat olemaan pienemmät, mutta 2 600 e/v ei silti kannustaisi minua tarpeeksi.

Hyvitys ei saata tuntua sinänsä miltään, koska harvaan asutulla seudulla auton käyttö on melkein välttämätöntä. Se tuo isoja lisäkustannuksia varsinkin nyt kun polttoaineen verotus on noussut. Sähköautot ja kaasautot maksavat kaiken lisäksi enemmän. Mitä hyötyä on opintolainahyvityksestä, jos tilalle tulee vain kalliimpi autolaina? Olen itse kotoisin 3 000 asukkaan kunnasta ja joillekin se voi kyllä toimia, mutta ilman autoa olet jumissa ja vaarana on syrjäytyminen.

Norjan opintolainahyvitysmallin kaltaisen mallin todettiin kohtelevan epätasa-arvoisesti eri koulutusalojen opiskelijoita. Kaikilta koulutusaloilta valmistuville ei löydy työtä harvaan asutuilta alueilta.

Tuo opintolainahyvitys olisi äärimmäisen epätasa-arvoinen sillä harvaan asutuilla alueilla ei joillakin aloilla ole lainkaan työpaikkoja.

Se on epäreilu. Työn saaminen on hankalaa muutenkin, ja tässä ilmeisesti palkitaan vielä palkan lisäksi opintolainahyvityksellä niitä, joilla menee jo valmiiksi hyvin. Hyvitystä tarvitsisivat paljon enemmän ne, jotka eivät onnistu saamaan töitä. Eli jos olet ensin ollut työttömänä tietyn ajan, saat hyvityksen, jos muutat työn perässä harvaan asutulle seudulle.

Suunniteltu opintolainahyvitys on epätasa-arvoinen, koska monilla aloilla asuinpaikkaa ei voi valita. Itse olen musiikin maisteri ja työskentelen siinä orkesterissa, josta koesoiton voitoin, riippumatta siitä missä orkesteri sijaitsee. Puolisoni työskentelee vastaavassa ammatissa toisessa kaupungissa. Olisi kaunis ajatus asua yhdessä maaseudulla, nyt on vain talo maalla, jossa kumpikaan ei pysty asumaan. Osittain tämän takia opiskelen nyt uutta alaa. Onko hyvitystä

ajateltu ensisijaisesti sosiaali- ja terveys- sekä opetusala varten? Miksi tätä ei myönnettäisi julkisesti?

Idea on surkea, koska se eriarvoistaa opiskelijoita entisestään ja pahimmassa tapauksessa laittaa ihmiset ottamaan suuria riskejä asuinpaikkaa valitessaan parin tonnin takia.

Todella surkea idea koko uudistus. Ensinnäkin kyseessä olisi lähinnä tulonsiirtoja kuoleviin kyliin erittäin hyväpalkkaisille aloille (kuten lääkärit). Ei suurella osalla aloista ole mahdollista saada koulutusta vastaava työtä näiltä "korpiseuduilta". Ei tule oikeastaan mieleen kuin lääkärin, opettajan ja muut sosiaalialan työntekijät, jotka voisivat työllistyä näille alueille.

Alallani ei ole mahdollisuutta työskennellä harvaanasutulla alueella. Jos muuttaisin asumaan harvaanasutulle alueelle, työmatkasta tulisi kustannuksien ja myös hiilidioksidipäästöjen vuoksi aivan liian pitkä. Mielestäni tällainen hyvityskäytäntö eriarvoistasi eri alan työntekijöitä, sillä kaikilla ei ole töitä tarjolla muualla kuin suurimmissa kaupungeissa. Etätyömahdollisuudetkin omalla alalla ovat todella pienet. Muuttaisin mieluummin harvaan asutulle alueelle, mikäli matka sieltä olisi siedettävä maakuntakeskukseen/yliopistokaupunkiin minne alani työt painottuvat lähes poikkeuksetta. Olen asunut koko lapsuuteni maalla, mutta valmistuttuani työpaikkani sijaitsevat suurimmissa kaupungeissa. En kannata tämän tapaista ratkaisua harvaan asuttujen alueiden kansoittamiseen.

Kuulostaisi muuten hyvältä, mutta oman alani työpaikkoja on säärittävän vähän harvaan asutuilla alueilla, minkä vuoksi järjestely olisi todella epäreilu tiettyjen alojen, kuten oman alani opiskelijoita kohtaan. Opintolainahyvitystä eivät saisi alallani todella lähellekään kaikki halukkaat vaan vain ne muutamat onnekkaat, jotka onnistuvat nappaamaan ne yksi kaksi työpaikkaa, jotka tarjolla sattuisivat olemaan. Eli siis ei mielestäni mitään järkeä, koska syrjii erittäin pahasti sellaisia aloja, joiden ehdottomasti suurin osa työpaikoista keskittyy esim. pääkaupunkiseudulle.

Kaikilla ei ole opintolainaa, joten he eivät voi saada alueellista opintolainahyvitystä ja kokevat tämän epätasa-arvoisena.

Kaikki eivät ota opintolainaa... Tällainen hyvitysmalli eriarvoistaa opiskelijoita, sillä mitä hyvitystä saavat ne, jotka lainaa eivät a) tarvitse opinnoissaan b) eivät sitä halua ottaa. Tärkeä kysymys on myös se, onko valtiovallan tehtävä osoittaa jonkin toisen alan opiskelija toista tärkeämmäksi? Jos tällaiseen "palkitsemismalliin: muuta maaseudulle saat bonusta" mennään, pitäisi kannustimen olla jokin muu kuin pankin opiskeluaikoina myöntämä laina!

Opintolainan hyvitys on syrjivä, koska se ei ota huomioon niitä, jotka eivät halua ottaa opintolainaa vaan sen sijaan venyttävät valmistumista työskentelemällä opiskelujen ohessa.

5 ERI KOKEILUVAIHTOEHDOT

Keskeiset havainnot

- Perustuslaki ei aseta esteitä alueelliselle opintolainahyvityskokeilulle perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöjen perusteella arvioituna. Kokeilun tulee toteuttaa tietyt tunnistettavissa olevat kriteerit.
- Alueellista opintolainahyvityskokeilua suunniteltaessa joudutaan tekemään valintoja useiden seikkojen suhteen, jotka ovat toisiinsa kytköksissä. Ei ole helppoa esittää 2–3 kokeiluvaihtoehtoa.
- Kokeilun yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja yhteiskunnalliset tietotarpeet tulee tunnistaa ja asettaa, jotta alueellista opintolainahyvityskokeilua voidaan valmistella ministeriössä.
- Kokeiluvaihtoehtoja arvioitaessa tulee myös huomioida kokeiluun käytettävissä olevat resurssit. Samalla on huomioitava, että sellainen koeasetelma, joka ei kykene tuottamaan riittävää tietoa, ei täytä myöskään perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädännön hyväksyttävyydelle asetettuja vaatimuksia. Tämän takia riittävien resurssien osoittaminen kokeilulle on valtiosääntökysymys.
- Osa kokeilumallissa tehtävistä valinnoista ja rajauksista voivat edellyttää syvempää perusoikeuskysymysten arviointia kuin mitä tässä selvityksessä on tehty.
- Kokeilun kestoa ei saisi määrittää liian lyhytaikaiseksi, jotta koeasetelma pystytään toteuttamaan asianmukaisesti ja samalla pystytään varmistamaan riittävien tulosten saaminen.

5.1 KOKEILULAINSÄÄDÄNNÖN TOTEUTTAMISEN REUNAEDDOT

Haluttaessa luotettavaa tietoa erilaisten yhteiskunnallisten valintojen vaikutuksista ihmisää saadaan joutua kohtelemaan keskenään eri tavoin ja näin osaltaan poikkeamaan muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Yhteiskunnalliset kokeilut ovat keino saada tietoa erilaisten toimien vaikutuksista. Kokeilulakioppaassa (<http://kokeiluohje.finlex.fi/ohje>) on analysoitu, mitä vaatimuksia uskottavalle yhteiskunnalliselle kokeilulle asetetaan: ”Uskottava yhteiskunnallinen kokeilu, jonka tuloksilla on merkitystä laadukkaan säädösvalmistelun ja toimintapolitiikan kehittämisen kannalta, on tutkimuksellisesti rakennettu ja toteutettu ja sen riskit on arvioitu”.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta.

Kokeilulakioppaan mukaan kokeilu on mahdollista toteuttaa, kunhan

- kokeilulla on hyväksyttävä tavoite

- kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla
- kokeilusääntely on oikeasuhtaista
- kokeilualueesta ja/tai siihen osallistuvista säädetään lailla
- kokeilusääntely ei ole syrjivää
- kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan ja
- kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty.

Seuraavassa on esitetty kokeilulainsäädännön toteuttamisen reunaehdoja. Esitys perustuu pitkälti kokeilulakioppaaseen (Opas kokeilulakien valmistelun tueksi), Pauli Rautiaisen Lakimieheissä vuonna 2019 julkaistuun artikkeliin ”Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot”, professori Tuomas Ojasen 27.1.2021 antamaan ennakoarvioon Harvaan asuttujen alueiden (HAMA) parlamentaarisen työryhmän loppuraportissaan esittämistä toimenpide-ehdotuksista sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin kokeilulakeja koskevista hallituksen esityksistä. Erityisesti perustulokokeilua (PeVL 51/2016 vp.) ja kaksivuotista esiopetuksen kokeilua (PeVL 37/2020 vp) koskevat lausunnot huomioidaan tarkastelussa. Perustuslakiasiantuntija dosentti Pauli Rautiaista on haastateltu hankkeessa liittyen opintolainahyvityskokeilun perustuslainmukaisuuteen.

Kokeilulla on hyväksyttävä tavoite

Tällä hetkellä vain perusoikeusjärjestelmän kannalta merkittävässä tapauksissa perustuslakivaliokunta antaa arvion kokeilulain hyväksyttävyydestä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslakivaliokunnan tulisi lähtökohtaisesti arvioida kaikki kokeilulait (Rautiainen 2019).

Mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite, on jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä pidetty sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden ja siitä poikkeamisen kannalta. Kokeilun hyväksyttävyyden kannalta on myös tärkeää, että kokeilulle asetetut päämäärät on ylipäänsä mahdollista saavuttaa valituin keinoin (Rautiainen 2019). Ts. pelkästään hyväksyttävä tavoite ei oikeuta kokeilemaan mitä tahansa keinoa eikä esimerkiksi yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tarvitsemien tulosten saavuttamisen näkökulmasta riittämättömästi resursoitu kokeilu ole hyväksyttävä. Samoin sellaisessa tilanteessa, jossa luotettavaa tietoa voidaan saavuttaa muulla tavoin (esimerkiksi mikrosimuloinnalla) kuin ihmisiä eri asemaan asettavan kokeilun avulla, kokeilua ei lähtökohtaisesti voi pitää hyväksyttävänä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä (ks. esim. PeVL 42/2021 vp., PeVL 25/2020 vp, PeVL 44/2017 vp., PeVL 24/2017 vp., PeVL 20/2012 vp.).

Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 42/2021 vp. perustuslakivaliokunta katsoi, että rekrytointitukikokeilulla oli hyväksyttävä tavoite, kun kokeilulla oli yhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Harvaan asuttujen alueiden opintolainahyvityskokeilulla on myös yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa

julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useita esimerkkejä erilaisten työllisyyden edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden hyväksyttävyydestä.

Työelämäkokeilun hyväksyttävänä tarkoituksena oli pyrkiä selvittämään tiettyjen uusien työllisyyspoliittisten keinojen vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ja näin toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 24/2017 vp).

Perustulokokeilun tavoitteena oli saada tietoa perustulon vaikutuksista kokeiluun osallistuvien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen sekä selvittää perustulon muita vaikutuksia (PeVL 51/2016 vp.).

Työllistymisrahakokeilun hyväksyttävänä tarkoituksena oli pyrkiä selvittämään yhden työllisyyspoliittisen keinon, työllistymisrahan vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Tavoite vastasi perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 20/2012 vp).

Työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamista koskeneen esityksen tavoitteena oli selvittää maksuvapautuksen vaikutusta työllisyyteen ja työllistämisedellytyksiin. Kokeilulle oli hyväksyttävät, viime kädessä perustuslain 18 §:n 2 momenttiin pohjautuvat syyt (PeVL 39/2002 vp).

Tuomas Ojanen (2021, s. 14) nostaa esille luonnoksessaan, että harvaan asutun maaseudun alueelle muuttavien opintolainahyvitystä tulee arvioida yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n ohella maassaliikkumisoikeutta ja etenkin asuinpaikan vapautta turvaavan perustuslain 9§:n 1 momentin, oikeutta työhön ja elinkeinovapautta turvaavan perustuslain 18 §:n, valtion veroista ja maksuista säättävän perustuslain 81 §:n 1 momentin ja perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kannoilta. Ojanen arvioi, että ehdotuksella opintolainahyvityksestä on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettyjä tavoitteita – etenkin oikeutta työhön ja elinkeinovapautta turvaavan perustuslain 18 §:n kannalta –, joiden nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa, kun asiaa arvioidaan perustuslakivaliokunnan perustuslain 6 §:n vakiintunutta tulkintatraditiota vasten.

Alueellinen opintolainahyvitys saattaa myös edistää asuinpaikan valitsemisen vapautta lisäämällä harvaanasuttujen alueiden houkuttelevuutta asuinpaikkana, vaikkei Ojasen mukaan ”tällaisten alueiden asuttuna pitäminen itsestään ainakaan kovin vahvasti kiinnity perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin. Vastaavasti EU-tasolla alueellinen koheesio on ankuroitu Euroopan Unionin perussopimuksen 174 artiklaan (Euroopan Neuvosto 2008), jonka perusteella EU:n tavoitteena on parantaa heikoimmassa asemassa olevien alueiden sosiaalista ja taloudellista asemaa. EU:n perussopimuksen sisältö on yksi jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava keino, joilla unioni pyrkii saavuttamaan poliittiset tavoitteensa. Kansallisen perusoikeusjärjestelmän tasolla alueellisen koheesio edistäminen voidaan kytkeä

perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen alaan. Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta ryhtyä johonkin tietynlaisiin alueellisen koheesion edistämistoimiin.

Kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla

Kokeiluluonteisessa lainsäädännössä korostuu perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuva lailla säätämisen vaatimus. Kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset tulee antaa lailla. Esimerkiksi lailla säätämisen vaatimus tulee ottaa huomioon nimeämällä kokeilualueet (harvaan asutut alueet) joko suoraan lainsäädännössä tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin, joiden soveltamiseen ei liity itsenäistä soveltamisharkintaa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useita esimerkkejä kokeilualueiden määrittelystä.

Kokeilun alueellinen soveltamisala oli esityksessä työllistymisrahakokeilusta määritelty täsmällisesti laissa luettelemalla kokeilualueeseen kuuluvat kunnat. Kokeiluun oli perustellusti valittu kuntia, joissa työttömyysaste ja pitkäaikaisyöttömien osuus työttömistä oli keskimääräistä korkeampi (PeVL 20/2012 vp).

Työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamista koskeneen esityksen mukaan kokeilualueeseen kuului selvitystavoitteiden kannalta perustellusti maan pohjoisimpia kuntia ja pieniä saaristokuntia. Kokeilualue oli perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla laissa täsmällisesti määritelty (PeVL 39/2002 vp).

Lakiehdotukset olivat esityksessä kotitaloustyön tuesta lailla säätämisen vaatimuksen kannalta puutteellisia, koska lakien soveltaminen olisi perustunut yksinomaan siihen, että valtioneuvosto on nimennyt jotkut kunnat ”kokeilukunniksi” tai jotkut alueet ”kokeilupaikkakunniksi”. Lakien soveltamisala ei näin ollen olisi nojautunut lain tasoihin säännöksiin. Tämän säädöstasoa koskevan, tavallaan muodollisen puutteellisuuden lisäksi lakiehdotuksissa oli se heikkous, ettei kokeilualueiden valintaa ollut sidottu mihinkään kriteereihin. Tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä oli, että laeissa suoraan säädetään, missä kunnissa ja millaisin edellytyksin kokeilu pannaan toimeen, tai toisijaisesti sidotaan valtioneuvoston tätä koskeva päätöksenteko riittävän täsmällisesti laissa ilmaistuihin kriteereihin (PeVL 19/1997 vp).

Kokeiluun osallistuvien määräytymisestä tulee säätää lailla

Kokeilu voidaan toimeenpanna myös rajaamalla kokeiluun osallistuvat. Myös tällöin kokeiluun osallistuvien määräytymisen perusteista tulee säätää lailla riittävän tarkasti. Ei ole riittävää, että kokeiluun valitaan henkilöitä satunnaistamalla, vaan lailla säätämisen vaatimus tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä edellyttävät satunnaistamisen perusteista säädetään laissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp.).

On huomioitava, että kokeiluun osallistuvien määrätymisen perusteet eivät saa olla syrjiviä. Perustuslain yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjäntäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjettäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useita esimerkkejä kokeiluun osallistuvien määrittelystä ja lailla säätämisen vaatimuksesta.

Valiokunnan mielestä kokeiluryhmää ei kuitenkaan voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa esimerkiksi säätämisyjärjestysperusteluissa selostettuja luonnehdintoja vastaavin vaatimuksin. (PeVL 37/2020 vp.)

Työelämäkokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 24/2017 vp) kiinnitti huomiota siihen, että kokeiluun osallistumisen ajalta ei ehdotettu maksettavaksi erillisiä matkakorvauksia. Tältä osin työelämäkokeilu olisi muuttanut henkilöiden asemaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan jonkin verran kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen nähden. Hallituksen esityksessä ei tätä erilaista kohtelua perusteltu mitenkään. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitattiin lähinnä vain siihen, että osallistuminen työelämäkokeiluun rinnastuisi työvoima- ja yrityspalvelulain mukaiseen työkokeiluun, johon osallistumisesta ei makseta matkakorvauksia.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samantilaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on erityisesti kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä katsonut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus.

Kokeilusääntely on oikeasuhtaista

Kokeilulainsäädännön yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Oikeasuhtaisuuteen vaikuttavat yhtäältä erot kokeiluun osallistuvien ja muiden välillä ja kokeilun ajallinen kesto. Erot kokeiluun osallistuvien ja muiden välille eivät saa muodostua kohtuuttoman suuriksi. Oikeasuhtaisuuden ja tavoitteen hyväksyttävyyden arvioinnissa on myös huomioitava se, heikentykö jonkin ryhmän (kokeiluun valitut/kokeilun ulkopuolelle jäävät) asema suhteessa aikaisempaan. Perusturvakokeilu ja kokeilu kaksivuotisesta esiopetuksesta ovat hyviä lähtökohtia opintolainahyvitys sääntelyn kehittämisessä.

Esimerkkejä kokeilun oikeasuhtaisuuden arvioinnista

Rekrytointituen kokeiluryhmään kuuluvilla yrityksillä on lakiehdotuksen mukaan mahdollisuus saada tukea 50 prosenttia työntekijän palkkakustannuksista enintään 12 kuukauden ajalta, kuitenkin enintään 10 000 euroa. Kokeiluryhmään kuuluvat ja tukea saavat yritykset ovat siten paremmassa asemassa kuin muut vastaavat yritykset. Tuki ei kuitenkaan kata yrityksen palkkakustannuksia kokonaisuudessaan miltään palkanmaksukaudelta eikä tuen enimmäismäärä ole niin suuri, että kyse olisi asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvistä erilaisesta kohtelusta (ks. esim. PeVL 24/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei muodostu oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi (PeVL 42/2021 vp).

Esityksessä perustulokokeilusta perustuloa saavat henkilöt asetettiin perustulon suuruus huomioon ottaen merkittävästi parempaan asemaan kuin muut henkilöt. Toisaalta kyse oli määräaikaisesta kokeilusta, jolle oli osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä perusteista. Merkitystä oli myös sillä, että kyse ei ollut esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisen sääntelystä, joka kajoaisi yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin säännökset tietystä taloudellisesta etuudesta. Valiokunnan mielestä perustulokokeilun sääntely ei ollut oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista (PeVL 51/2016 vp).

Työntajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamista koskevassa ehdotuksessa erilainen kohtelu ei muodostunut kolmen vuoden määräaikana kohtuuttomaksi kokeilun ulkopuolelle jääville työnantajille. Lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 39/2002 vp).

Kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan

Kokeilusäännöksille tulee asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Toisaalta samalla on katsottu, ettei kokeilun toteuttamisaikaa saa asettaa niin lyhyeksi, ettei kokeilun avulla kyettä tosi asiassa saavuttamaan riittäviä tuloksia. Samalla, kun kokeilulakioppaassa korostetaan kokeilulainsäädännön lyhytaikaisuutta, on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu kokeilulakeja liian lyhytkestoisiksi kokeiluasetelman asianmukaisen toteuttamisen ja riittävien tulosten saamisen kannalta (Rautiainen 2019).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useita esimerkkejä kokeilusääntelyn voimassaoloajasta.

Esityksessä työllistämisrahakokeiluksi oli kokeilulainsäädännön soveltamisaika rajattu tämän tyyppisessä kokeilussa asianmukaisena pidettävän lyhyeksi ajaksi eli kolmeksi vuodeksi (PeVL 20/2012 vp).

Työntajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamista koskevassa ehdotuksessa erilainen kohtelu ei muodostunut kolmen vuoden määräaikana kohtuuttomaksi kokeilun ulkopuolelle jääville työnantajille. Lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 39/2002 vp).

Koulukokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta kehotti sivistysvaliokuntaa arvioimaan, oliko pisimmillään viideksi vuodeksi muodostuva kokeiluaika perusopetusta saavan oppilaan näkökulmasta liian pitkä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti sivistysvaliokunnan huomiota myös siihen, että kokeiluaika saattoi lukioiden muodostua kahdeksaksi vuodeksi. Tämä oli perustuslakivaliokunnan mielestä varsin pitkä kokeiluaika (PeVL 70/2002 vp).

Kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti *tietojen ja kokemusten* hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista. Kokeilun yhtenä edellytyksenä hyväksyttävän tavoitteen lisäksi on, että kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (ks. esim. PeVL 42/2021 vp.). Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto on nostanut esille lausunnossaan 16.3.2020 koskien työllisyyden edistämisen kuntakokeilua, että kokeilussa ei ole kunnollista koeasetelmaa, joka mahdollistaisi vaikutusten luotettavan arvioinnin. Jotta kokeilun vaikutuksia voidaan arvioida, on tärkeää, että kokeiluun osallistuville muodostetaan vertailuryhmä, jotka eivät ole oikeutettuja osallistumaan kokeiluun.

On myös huomioitava, että arvioinnissa on käytettävissä riittävän suuri kokeiluun osallistuvien määrä, riittävän suuri vertailuryhmän koko ja kokeilu kestää riittävän kauan, jotta kokeilun tuottamat vaikutukset ehtivät syntyä. Tämä edellyttää kokeilun riittävää resurssointia.

Vaikka kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden kannalta on olennaista luotettava tietojen keruu ja analysointi kokeilun tuloksista, on hallituksen esityksissä selostettu kokeilun tulosten selvittämistä ja arviointia hyvin epäyhtenäisesti. Kokeilulainsäädännössä säädetään myös hyvin epäyhtenäisesti siitä, miltä osin kokeilun tulosten raportointi on viranomaisten ja miltä osin kokeilun toteuttavan tutkijaryhmän tehtävä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kokeilulainsäädäntöä olisi täsmennettävä tältä osin. (Rautiainen 2019.)

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useita esimerkkejä kokeilusääntelyn tulosten arvioinnista.

Perustulokokeilusta annettuun lakiin (1528/2016) otettiin nimenomaiset säännökset kokeilun vaikutusten seurannasta ja arvioinnista. Kansaneläkelaitoksen tuli suorittaa perusturvaa koskevia tietorekisterejä ylläpitävänä viranomaisena perustulokokeilun aikana tapahtuvan seurannan ja raportointi valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Mahdollisimman ajantasainen seuranta toteutettiin käyttämällä hyväksi Kansaneläkelaitoksen etuusrekistereitä ja työvoimahallinnon ylläpitämiä rekistereitä. Kokeilun aikana seurattiin perustulokokeilun vaikutuksia etuuksien käytössä, työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisissa sekä työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteille osallistumisissa. Lisäksi kokeilun aikana oli määrä seurata perustulokokeilun aiheuttamia muutoksia henkilöiden tuloissa ja työllisyydessä käyttämällä Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen rekisteritietoja. Kokeilun päätyttyä siitä laaditaan arviointi, jonka tulokset toimitetaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Osallisena Suomessa kotoutumiskoulutuskokeilun aikana ja sen päätyttyä oli esityksen mukaan määrä arvioida kokeiltavien mallien vaikuttavuus- ja kustannustehokkuutta suhteessa silloiseen nykyjärjestelmään. Tulosten perusteella todettiin arvioitavan kotoutumiskoulutuksen rahoituksen, hallinnoinnin ja sisältöjen kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet tavoitteena aiempaa tarvelähtöisempi, tehokkaampi, vaikuttavampi ja kustannustehokkaampi kotoutumiskoulutus. Hallitus lupasi seurata ehdotetun lain vaikutuksia valtion ja kuntien menoihin.

5.2 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN KOKEILUSSA HUOMIOITAVAT SEIKAT

Alueellisen opintolainahyvityskokeilun suunnittelussa on huomioitava useita tekijöitä, joista osaa käsiteltiin edellä. Näihin tekijöihin liittyy erilaisia vaihtoehtoja. Vaikka selvityksessä päädytäänkin ehdottamaan kahta erilaista kokeilumallia, on todellisia vaihtoehtoja kokeiluksi paljon.

Kokeilun tavoite

Kokeilun tavoite tulee olla yhtäältä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, mikäli kokeilulainsäädäntö johtaa yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen. Lisäksi kokeilun tavoitteiden tulee olla suhteessa keinoihin asianmukaisia. Esimerkiksi, jos alueellisen opintolainahyvityksen tavoitteena on parantaa harvaanasuttujen alueiden työvoimansaataavuutta, ei kokeilulainsäädännössä voitane edellyttää, että hyvityksen (yhtenä) perusteena on asuminen harvaan asutulla alueella. Mikäli tavoitteena on myös alueiden elinvoimaisuuden parantaminen, on perusteltua edellyttää hyvityksen saajalta asumista harvaan asutulla alueella.

Pohdinta: Oikeuttaako hyvitykseen: 1) työskenteleminen harvaan asutulla alueella, 2) asuminen harvaanasutulla alueella vai 3) molempien kriteereiden täytyminen?

Pohdinta: Onko tukeen oikeutettu jo alueella asuva, mutta opinnoista valmistuva (joista on oikeutettu saamaan alueellisen opintolainahyvityksen) vai edellyttääkö hyvityksen saaminen muuttamista alueelle? Kokeilun tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusten näkökulmasta ei liene perusteltua, että opintolainahyvityksen ehdoksi asetetaan alueelle muuttaminen, vaan myös jo alueella asuvat olisivat oikeutettuja opintolainahyvitykseen.

Kokeilualue

Miten määritellään kokeilualue? Luontevin vaihtoehto lienee kuntaperusteinen rajaus (näin myös Määttä 2021). Kokeilualueeksi voitaisiin valita harvaan asutun maaseudun kriteerit täyttävät kunnat. Toiseksi kokeilussa tulee päättää, valitaanko kokeiluun kaikki harvaan asutun maaseudun kuntaa (77 kpl tällä hetkellä Suomessa) vai ainoastaan osa niistä esimerkiksi maakuntarajauksen perusteella. Ne harvaan asutun maaseudun kunnat, jotka eivät tulisi valikoiduksi kokeiluun toimisivat vertailuryhmän alueina. Esimerkiksi Kelan kuntaryhmäjäossa 309 kunnasta luokkaan IV kuuluvat kaikki muut (275) paitsi suurimmat kunnat, joten tämä jako ei ole toimiva kokeilualueen rajauksessa.

Sääntelyn selkeyden vuoksi paras vaihtoehto on, että kokeilulainsäädännön kokeilukunnat mainitaan lainsäädännössä. Toinen vaihtoehto olisi määritellä kriteerit, joiden perusteella kunta voisi halutessaan hakeutua kokeilukunnaksi. Koska lainsäädäntö ei tuota erityisiä velvoitteita kunnille, ei ole tarvetta kuntien antaa tehdä ratkaisua kuuluvatko he kokeilun piiriin vai eivät. Kuntien mahdollisuus itse hakeutua kokeiluun johtaisi valikoitumisharhan syntymiseen kokeilun tuloksia arvioitaessa. Jotta kokeilun tulokset olisivat luotettavia, ei ole syytä mahdollistaa kuntien itse valikoituvan kokeilun piiriin.

Alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavat opinnot

Mitkä koulutusalat ja -tasot kuuluisivat alueellisen opintolainahyvityksen piiriin? Tämä on keskeinen kysymys, joka tulee määritellä kokeilulainsäädännössä.

On arvioitava, voidaanko alueellinen opintolainahyvitys myöntää sinänsä alueellisen opintolainahyvityksen oikeuttavien opintojen suorittaneelle harvaan asutulla alueella asuvalle, mutta jonka työtehtävät eivät ole ns. työntekijäpulasta kärsivien alalla tai työ tehdään harvaan asutun maaseudun kunnassa etätyönä muualle.

Koska alueellisen opintolainahyvityksen kokeiluun osoitettavat määrärahat ovat rajalliset, voi olla tarpeen rajata tutkintoja, joiden perusteella on oikeutettu alueelliseen opintolainahyvitykseen. Harvaan asutuilla alueilla on pulaa ainakin seuraavien ammattien työntekijöistä: lääkärit, opettajat, psykologit, lastentarhaopettajat, sairaanhoitajat. Ongelmaksi voi muodosta esimerkiksi opettajien kohdalla heidän tutkintonsa. Yläkouluissa ja lukioissa opettavien opettajien tutkinto ei ole välttämättä kasvatustieteen maisterin tutkinto. Jotta sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys toteutuvat, on syytä säätää opintolainahyvitykseen oikeuttavista opinnoista laissa, mikäli koulutus on yksi kriteeri opintolainahyvityksen saamisessa. Mikäli kokeiluun valitaan tietyt koulutusalat, valmistelussa on arvioitava huolella perustuslailliset yhdenvertaisuuskysymykset.

Kokeiluun valikoituminen

Kokeilua suunniteltaessa on määriteltävä täsmällisesti kokeiluun valikoitumisen kriteerit ja säädettävä kriteereistä laissa. Jälkiarvioinnin kannalta paras keino olisi arpoa kokeiluun osallistuvat henkilöt. Esimerkiksi kokeilussa voitaisiin tunnistaa tietyn vuoden opiskelijat (esimerkiksi viidettä vuotta aloittavat) tai tietynä vuonna valmistuneet, jotka opiskelevat koulutusaloilla, joista valmistuneiden toivotaan työllistyvän harvaan asutun maaseudun kuntiin. Selkeintä olisi valita kokeiluun valmistumisvuoden perusteella, ei opiskeluvuosien, jolloin erilaiset opintojen keskeytykset (mm. raskaus, sairastuminen, työssäkäynti) eivät vaikuttaisi syrjivästi kokeiluun osallistumisen mahdollisuuteen.

Kokeilun piiriin kuuluvien valinta tulee päätöksen merkittävyyden vuoksi osoittaa viranomaisen tehtäväksi (PeVL 37/2020 vp.). Kela olisi luontevin viranomainen valitsemaan kokeilun piiriin kuuluvat ennalta määritellyin kriteerein.

Kokeiluun valikoiduille informoitaisiin mahdollisuudesta saada alueellista opintolainahyvitystä tiettyjen kriteereiden toteutuessa. Vastaavasti ne, joita ei arvota kokeiluun osallistuvaksi, toimivat vertailuryhmänä kokeilussa. Näiden ryhmien välistä eroja harvaan asutulla alueella työskentelystä ja asumisesta (muuttamisesta) arvioitaisiin jo kokeilun aikana ja

ennen kaikkea kokeilun jälkeen. Kokeiluun valituille voitaisiin kohdentaa myös kysely tai tehdä haastatteluita kokeilun aikana siitä, miten he itse kokevat alueellisen opintolainahyvityksen vaikuttaneen heidän päätöksiinsä.

Toinen tapa valita kokeiluun osallistujat olisi ottaa kriteeriksi tietyistä koulutusorganisaatioista valmistuneet (esim. tietty yliopisto). Vastaavasti vertailuryhmän muodostaisivat toiset koulutusorganisaatiot.

Edellä esitetty tarkoittaa sitä, että alueellisen opintolainahyvityksen myöntökriteerit päätetään etukäteen ja sidotaan havaittavissa oleviin opiskelijoiden ominaisuuksiin tavalla, jossa opiskelijoita ei aseta keskenään eri asemaan millään muulla perusteella kuin, mikä on kokeilun tavoitteiden kannalta perusteltua. Koeasetelmaa rakennettaessa mitään opiskelijaryhmää ei saa sulkea kokeen ulkopuolelle. Näin ollen koeasetelmaa ei saa rakentaa siten, että sen ulkopuolelle rajautuvat esimerkiksi yliopistojen vieraskielisissä maisteriohjelmassa tai vaativan erityisen tuen ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat. Hyvityksen myöntöpäätöksen yhteydessä ei enää käytetä harkintaa eli kyseessä on mekaaninen prosessi, kun opiskelija täyttää ehdot ja/tai hakee tukea. Sen vuoksi ehtojen syrjimättömyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Opintolainahyvitykseen oikeuttava työskentely

Kokeilussa tulee määritellä kriteerit, joilla alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttava työskentely toteutuu. Yhtenä mahdollisina kriteereinä voisi olla Norjan mallia mukailevat kriteerit. Norjan mallia mukaillen alueellisen opintolainahyvityksen perusteena voisi olla muiden kriteereiden lisäksi ansaintakauden (esim. 12 kk) aikana:

- a) vähintään 50 prosentista kokopäivätyötä vastaava työ
- b) kokopäivätyössä vähintään kuusi kuukautta ja rekisteröityminen työnhakijaksi muuna aikana
- c) vanhempainpäivärahaan oikeuttava etuus, mikäli henkilö on aikaisemmin täyttänyt työssäoloehdot
- d) yrittäjänä toimiminen tietyn ehdoin
- e) määritellään tietty tuloraja, jonka ylittävät tulot oikeuttavat opintolainahyvitykseen.

On huomioitava, että näiden kriteereiden hyödyntämiseen sellaisenaan liittyy yhdenvertaisuusongelmia, jonka vuoksi myöhemmin esitetään modifioituja kriteereitä opintolainahyvitykseen oikeutukselle.

Alueellisen opintolainahyvityksen määräytyminen

Alueellisen opintolainahyvityksen suuruus voi määräytyä usealla tavalla. Hyvitys voi olla kiinteä 12 kuukauden ansaintajaksolla, esimerkiksi 2 600 euroa Norjan mallia mukaillen. Toki summa voi olla muukin. Vastaavasti hyvitys voi olla sidoksissa opintolainahyvitykseen oikeutetun koulutustasoon tai palkkaan. Tausta-ajatuksena on, että samansuuruisen kannustimen synnyttämiseen tarvitaan suurempi hyvitys korkeamman palkkatason omaaville työntekijöille. Ts. mallissa esimerkiksi lääkäreiden saaman hyvitys olisi suurempi kuin lähihoitajan. Tämä tarkoittaisi myös osaltaan sitä, että kokeilun sisällä olisi tarpeen arvioida yhdenvertaisuudesta poikkeamisen vaikutusta

Kokeilussa tulisi myös määritellä, onko lainalle jokin alin taso, jota vähäisemmässä lainassa hyvitystä ei olisi oikeutettua saada. Esimerkiksi, jos opintolainan suuruus olisi 2 000 euroa valmistumisen aikaan, niin hyvitystä ei tulisi. Entä jos lainaa on 4 600 euroa ja vuosihyvityksen suuruus on 2 600 euroa? Tarkoittaisiko tämä a) että kokeiluun osallistuva olisi oikeutettu saamaan hyvityksen yhden kerran (toisena vuonna lainan määrä on pienempi kuin 2 600 euroa) vai b) toisena vuonna laina hyvitetään kokonaan?

Onko tarvetta määritellä jokin aikaraja, jonka jälkeen opintolainaa hyvitetäisiin kokonaan? Vai jatkuuko hyvitys niin kauan kuin lainan suuruus on alle 2 600 euroa? Vai onko lainahyvityksen kesto rajoitettua esim. viiteen vuoteen (yht. 5 v. * 2 600 €/v)? On myös huomioitava kokeilun kestoon liittyvät valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat: kokeilulainsäädännössä pitää pystyä perustelevaan kokeilun tarvittava kesto, jotta kokeilun perusteella pystyttäisiin arvioimaan, kuinka toimiva ja tarkoituksen mukainen kyseinen laki on (Määttä 2021).

Yksi pohdittava kysymys on, mistä ajankohdasta hyvitys määritellään. Esimerkiksi, voidaananko hyvitys maksaa henkilölle, joka aloittaa hyvitykseen oikeuttavan työn 1.3.2023, jo vuoden päästä 1.3.2024 vai vasta vuoden 2024 lopussa? Tällöin tulee huomioida kokeilun aloittamisen aikataulu ja kokeilulle asetettavat tavoitteet. Laissa tulee määritellä tarkasti hyvityksen maksamisen perusteet ja aikataulu.

Miten tieto alueellisen opintolainahyvitykseen oikeuttamisesta kerätään? Kenelle tieto toimitetaan?

Kokeilulainsäädännössä on tarpeen määritellä tiedot, jonka perusteella yksilö olisi oikeutettu alueelliseen opintolainahyvitykseen. Tällä hetkellä Suomessa on voimassa käytäntö, jossa korkeakoulututkinnon määrääjässä suorittanut voi saada opintolainahyvityksen. Käytännössä siis Kela maksaa osan opintolainasta. Hyvitykseen oikeutettu opiskelija saa yleensä päätöksen opintolainahyvityksestä automaattisesti tutkinnon suorittamisen jälkeen. Vastavasti, jos tutkinnon suorittanut haluaa hyvityksen yliopistossa suoritetun alemman korkeakoulututkinnon perusteella, sitä pitää hakea erikseen kahden vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta. Vastavasti, jos korkeakoulututkinnon on suorittanut ulkomailla, siitä pitää ilmoittaa Kelalle kahden vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta.

Olisi luonnollista, että Kela maksaisi myös harvaan asutun maaseudun kunnassa työskentelevän alueellisen opintolainahyvityksen automaattisesti. Tämä edellyttäisi ainakin sitä, että Kela saisi tietoon opiskelijan tutkintotiedot, asuinpaikkatiedon ja tiedon työnantajasta.

Pohdinta: Mitä tietoja Kela tarvitsee voidakseen maksaa alueellisen opintolainahyvityksen? Onko nämä tiedot Kelan käytettävissä automaattisesti, jolloin esimerkiksi hyvitykseen oikeuttavan henkilön ei tarvitse itse ilmoittaa – ainakaan pääasiallisesti – tietoja Kelalle. Tämä pitäisi hallinnolliset kustannukset pieninä hyvitykseen oikeutetulle.

Mikäli opintolainahyvitykseen oikeutetun tulisi itse hakea hyvitystä ja ilmoittaa tarvittavat tiedot, kokeilulainsäädännössä tulisi yksilöidysti säätää, mitkä tiedot kuuluvat oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja millaisista muista seikoista voidaan vaatia tietoja tai selvitystä (PeVL 51/2016 vp).

Toimeenpanon näkökulmasta on merkitystä sillä, kuinka laajasta kokeilun kohderyhmästä on kyse. Jos kokeilualue on suppea ja/tai kokeiluun valittuja on vähän, olisi hakeminen/hakemusten käsittely manuaalisesti mahdollista myös Kelan työmäärän näkökulmasta. Jos alue on laaja ja kokeiluun valittuja paljon, olisi automaattipäätös tarkoituksenmukaisin.

Kokeilun tulosten arviointi

Kokeilulainsäädännön edellytyksenä on kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi asianmukaisesti. Kokeilun tuloksia arvioitaessa on tärkeää, että kokeiluun osallistuneita voidaan verrata uskottavaan vertailuryhmään. Vertailuryhmä voidaan valita kahdella tapaa: 1) samanlaisen koulutuksen suorittaneet, mutta muualla tutkinnon (esim. Länsi- ja Etelä-Suomi) kuin valituilla alueilla (esim. Pohjois- ja Itä-Suomi) suorittaneet tai 2) satunnaistamalla kokeiluun osallistujat. Ts. ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan potentiaaliset kokeiluun osallistujat ja toisessa vaiheessa heistä arvotaan riittävän suuri joukko kokeiluun osallistuviksi. Vastaavasti loput mahdolliset henkilöt toimisivat kokeilussa verrokkiryhmänä.

Kokeiluun osallistuvien ja verrokkiryhmän jäsenten työmarkkinatoimintaa seurattaisiin kokeilun aikana. Arvioitavia asioita olisivat asuinpaikka valmistumisen jälkeen (harvaan asuttu alue vai muu), työllistymisen nopeus valmistumisen jälkeen (vähentääkö opintolainahyvitys kitkatyöttömyyttä) ja palkkatason kehittyminen. Lisäksi on tärkeää verrata kokeiluun valittavien kuntien elinvoimaisuuden lisääntymistä suhteessa vertailukuntiin.

Muita pohdittavia kysymyksiä

Pohdinta: Kuinka kauan oikeus alueelliseen opintolainahyvitykseen on valmistuneella? Opinnoista valmistuneet kohtaavat usein ns. kitkatyöttömyyttä. Missä vaiheessa valmistumisesta on syytä katsoa, että oikeus opintolainahyvitykseen ei ole enää voimassa. Voimassaoloa määriteltäessä on otettava huomioon myös mahdollisuus valittaa tehdyistä päätöksistä.

Lisäksi kokeilulainsäädännössä tulee huomioida tiedon käsittelyyn liittyvät asiat (tietoturvakysymykset, mahdollisen tutkimusryhmän valinta ja oikeudellinen asema). Perustuslakivaliokunta nostaa esille lausunnossaan 37/2020 vp. koskien kaksivuotista esiopetuksen kokeilua, että

”Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi esimerkiksi tutkijaryhmän kokoonpanosta, jäseniä koskevista kelpoisuusvaatimuksista tai ryhmän asemasta. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää kaikkiaan varsin epäselväksi, millainen tutkijaryhmän oikeudellinen asema on tarkoitettu olevan. Sääntelyä tutkijaryhmästä on välttämättä täsmennettävä. Lisäksi kokeilun piiriin kuuluvien valinta tulee päätöksen merkittävyyden vuoksi osoittaa viranomaisen tehtäväksi.”

5.3 KOKEILUMALLIN KESKEISET VALINNAT JA KAKSI VAIHTOEHTOA

Kokeilun tavoite. Kokeilun tavoitteeksi voidaan valita 1) harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuuden parantuminen tai 2) harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuuden ja elinvoimaisuuden parantuminen. *Ensimmäisessä* vaihtoehdossa alueellisen opintolainahyvityksen ehtona on työskentely harvaan asutulla alueella, mutta asumista siellä ei edellytetä. *Toisessa* vaihtoehdossa alueellisen opintolainahyvityksen saamisen ehtona on asuminen ja työskenteleminen harvaan asutulla alueella. Molemmissa vaihtoehdoissa hyvityksen saamisen ehtona on korkeakoulututkinnon suorittaminen ja työskenteleminen harvaan asutulla alueella. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus työllisistä harvaan asutuilla alueella on koko maan keskiarvoa huomattavasti alhaisempi ja korkeakoulutettujen tulo-muutto harvaan asutuille alueille on vähäistä. Lisäksi työvoimapula-ammateissa korostuvat korkea-asteen koulutusta vaativat ammatit. Toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita esitetään jätettäväksi kokeilun ulkopuolelle, koska merkittävä osa toisen asteen opiskelijoista jää valmistuttuaan oppilaitosten sijaintimaakuntiin.

Perustuslain rajoittamisen näkökulmasta olisi kenties perustellumpaa valita vaihtoehto yksi, koska siinä ei asetettaisi rajoituksia PL 9 §:ssä säädettyyn vapauteen valita asuinpaikka. Kokeilun oikeasuhtaisuuden arvioinnin näkökulmasta vaihtoehto 1 täyttää paremmin oikeasuhtaisuuden vaatimuksen, mutta siinä nousee esiin vaikeita kysymyksiä siitä, miten määrittää työskentely jossakin kunnassa. Esimerkiksi työnantajayhteisön kotipaikkaa ei voida suoraan käyttää sen määrittelyyn, missä työskentely tapahtuu. Vaihtoehtoa 1 puoltaa myös se, että kuntien elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi alueet voivat käyttää muitakin keinoja, jolloin ei ole tarvetta asettaa alueellisen opintolainahyvityksen saamisen vaatimukseksi asuinpaikalle muuttamista. Vaihtoehtoa 2 ei voi myöskään pitää perustuslain vastaisena, jos perustuslain 9 §:ään kohdistuva rajoitus on perusteltavissa tavalla, joka on sääntelyn tavoitteen näkökulmasta hyväksyttävä. Vaihtoehto 2 on myös sääntelyteknisesti yksinkertaisempi toteuttaa, koska siinä vältetään työskentelypaikkaan liittyvät määrittelyongelmat. Perustuslaki sallii myös vaihtoehtojen yhdistämisen siten, että osa kokeilun piirissä olevista henkilöistä arvotaan vaihtoehtoon 1 perustuvaan kokeiluun ja toinen osa vaihtoehtoon 2 perustuvaan kokeiluun, jos tämä voidaan perustella kokeen tietotarpeella.

Kokeilualue. Kokeilu voidaan kohdistaa alueellisesti esimerkiksi seuraavalla kahdella tavalla. Ensinnäkin kokeiluun voidaan valita satunnaisotannalla osa kaikista harvaan asutun maaseudun 77 kunnasta (ks. Kartta 3.). Toisena vaihtoehtona on kokeilun kohdistaminen erikseen nimettäviin harvaan asutun maaseudun tai muilla perusteilla valittaviin kuntiin tai hallinnollisiin alueisiin (Kartta 6). Tätä vaihtoehtoista kokeilualuetta rajattaessa on perusteltua kiinnittää huomiota mm. seuraaviin kriteereihin ja reunaehtoihin:

- Kokeilun alueen tulisi muodostaa mahdollisimman selvärajainen ja yhtenäinen alue, joka mahdollisimman hyvin rajautuu alueella työssäkäynnin tai asiointialueiden mukaisesti. Tällä voidaan ehkäistä mm. eräisiin koeasetelmiin liittyviä ja esimerkiksi opintolainahyvitykseen oikeutettujen strategisesta käyttäytymisestä johtuvia kokeilun haittavaikutuksia ja häiriölähteitä (esim. toiminnallisen alueen sisällä tapahtuvaan työnhakijoiden valikointumiseen johtava nollasummapelili).
- Kokeilun alueen tulisi olla työpaikkapotentiaaliltaan riittävän suuri. Alueellisen opintolainahyvityksen kannustinvaikutuksen luotettava (eli ns. tilastollisesti merkitsevä)

selvittäminen edellyttää riittävää otoskokoa. Harvaan asutuille alueille on muuttanut vuosittain noin 1 400 korkeakoulutettua 15–44-vuotiasta. Edellä toisena vaihtoehtona esitettyä osa-aluetta rajattaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kokeilun aikana alueella avautuu ja/tai siellä on avoimna riittävästi työpaikkoja alueellisen opintolainahyvityksen tehon selville saamiseksi.

- Kokeilualueeseen voi kuulua myös muita kuin harvaan asutun maaseudun kuntia.
- Väestön väheneminen ja ikääntyminen, ongelmat korkeasti koulutetun työvoiman saatavuudessa, korkeakoulutettujen pieni osuus työllisistä, alueen rajallinen koulutustarjonta sekä alueen sijaintiin liittyvät sijaintihaitat on huomioitu toisen kokeilualueen valinnassa.
- Kokeiluasetelma on muodostettava sellaiseksi, että verrokkiryhmä vastaa alueellista opintolainahyvitystä saavaa joukkoa kaikilta ominaisuuksiltaan. Edellä kokeilun valikointumisen yhteydessä mainittu (ja suositeltu) opiskelijoiden satunnaistaminen mahdollistaa molemmat tässä mainitut kokeilualueen rajaukset. Sen sijaan, jos koeasetelma halutaan perustaa harvaan asutuilta alueilta muodostettaviin verrokkialueisiin, on hyvän kohdealueen muodostaminen huomattavasti tässä esitettyjä vaihtoehtoja monimutkaisempaa.

Yhtenäinen kokeilualue voisi olla esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomeen sijoittuvaa alue (Kartta 6), joka käsittää 25 kuntaa viiden maakunnan alueella:

- Kainuun maakunta kokonaan, 8 kuntaa (Kajaani, Kuhmo, Sotkamo, Suomussalmi, Puolanka, Hyrynsalmi, Ristijärvi, Paltamo)
- Lapin maakunta, 5 kuntaa (Savukoski, Pelkosenniemi, Salla, Kemijärvi, Posio)
- Pohjois-Pohjanmaan maakunta, 6 kuntaa (Kuusamo, Pyhäntä, Taivalkoski, Pudasjärvi, Utajärvi, Vaala)
- Pohjois-Savon maakunta, 2 kuntaa (Rautavaara, Sonkajärvi)
- Pohjois-Karjalan maakunta, 4 kuntaa (Nurmes, Juuka, Lieksa, Ilomantsi)

Edellä esitetyistä harvaan asutun maaseudun kuntia ovat muut paitsi Kajaani ja Nurmes. Pyrkimys yhtenäiseen ja toiminnallisten alueiden rajaukset edes likimäärin huomioivaan aluekokonaisuuteen, jossa on riittävä työpaikkatarjonta korkea-asteen koulutetuille, puoltaa näiden kuntien valintaa kokeilualueeseen. Koko Kainuun maakunnan sisällyttämistä kokeilualueeseen voi perustella myös sillä, että alueella ei ole yliopistoa ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet joudutaan rekrytoimaan alueelle sen ulkopuolelta. Lisäksi Kainuussa oli Ammattibarometrin (II/2021) mukaan eniten työvoimapula-aloja. Paikkatietopohjaisesti tarkasteltuna vuonna 2019 Kajaanin väestöstä noin viisi prosenttia asui harvaan asutulla alueella ja Nurmeksen väestöstä noin 15 prosenttia. Valtimo, joka oli harvaan asutun maaseudun kunta, liittyi Nurmekseen vuonna 2020. Suomessa ei ole samantyyppistä yhteistä aluetta kuin Norjan erityistukialue, mutta tätä esitettyä Pohjois- ja Itä-Suomen kokeilualueetta voi luonnehtia syrjäiseksi rajaseuduksi.

Esitetyn kokeilualueen kuntien yhteenlaskettu väestömäärä väheni 28 prosentilla vuosina 1995–2020. Vuonna 2020 alueella oli yhteensä 156 074 asukasta, mikä oli 2,7 prosenttia koko maan väestöstä. Lähes kolmasosa alueen väestöstä oli yli 64-vuotiaita ja työikäisiä oli 55 prosenttia. Työikäisistä oli naisia 47 prosenttia. Esitetyn kokeilualueen väestöstä oli vuonna 2019 pääasiallisen toiminnan mukaan työvoimaan kuuluvia 41 prosenttia, eläkeläisiä 38 prosenttia ja alle 14-vuotiaita sekä koululaisia ja opiskelijoita 18 prosenttia.

Työvoimaan kuuluvista oli vuosina 2010–2020 työttömänä 14,9–21,5 prosenttia. Vuosina 2015–2019 kokeilualueen kuntiin muutti vuosittain keskimäärin noin 900 alle 45-vuotiasta korkea-asteen suorittanutta. Alle 45-vuotiaita korkeasti koulutettuja muutti eniten Kajaaniin (vuosittain keskimäärin 385 tulomuuttajaa) (Liitetaulukko 6, Liitekuvio 1–Liitekuvio 3, Liitetaulukko 5.)

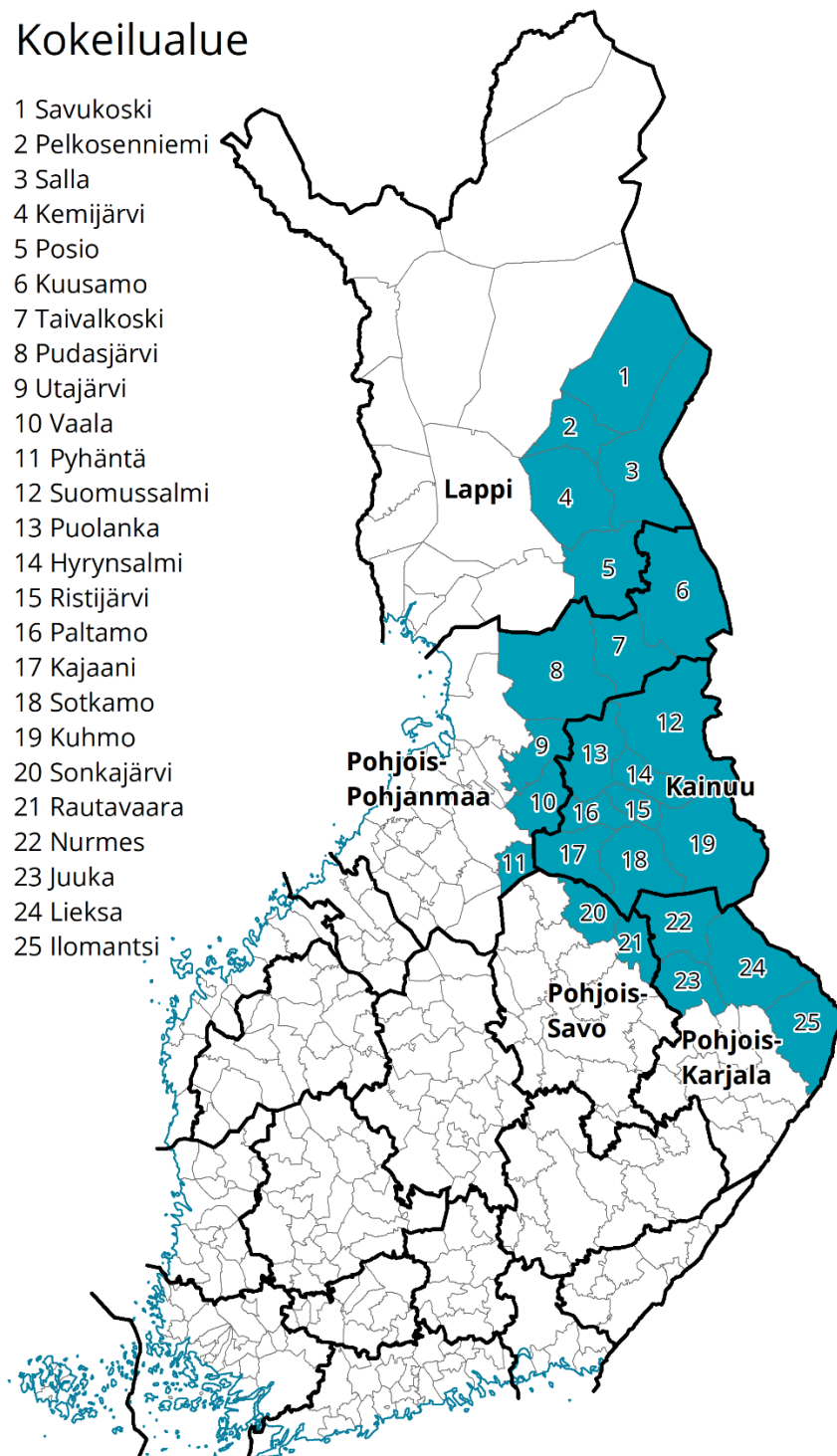
Myös kaikkien harvaan asuttujen kuntien yhteenlaskettu väestömäärä väheni 28 prosentilla vuosina 1995–2020. Vuonna 2020 kaikissa harvaan asutun maaseudun kunnissa oli yhteensä 303 943 asukasta, mikä oli 4,8 prosenttia koko maan väestöstä. Yli 64-vuotiaita oli 34 prosenttia ja työkäisiä 53 prosenttia. Työkäisiä naisia oli yhtä suuri osuus (47 %) kuin esitetyn kokeilualueen kunnissa yhteensä. Harvaan asutun maaseudun kuntien väestö jakautui pääsiallisen toiminnan luokkiin samankaltaisesti (työvoimaan kuuluvia 40 %, eläkeläisiä 39 % sekä lapsia, koululaisia ja opiskelijoita 18 %) kuin esitetyn kokeilualueen väestö. Kaikkien harvaan asuttujen kuntien alueella asuvasta työvoimasta työttömien osuus oli hieman pienempi (13,4–21,5 %) kuin esitettyjen kokeilualueiden kunnissa. Harvaan asutun maaseudun kuntiin muutti vuosittain keskimäärin 1420 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta. (Liitetaulukko 6, Liitekuvio 1–Liitekuvio 3, Liitetaulukko 5.)

Esitetyllä kokeilualueella oli vuonna 2019 yhteensä 55 484 työpaikkaa, joista 21 prosenttia oli terveys- ja sosiaalipalveluissa, 10 prosenttia teollisuudessa, yhdeksän prosenttia sekä tukku- ja vähittäiskaupassa että maa- ja metsätaloudessa. Työpaikkoja oli seuraavaksi eniten (6–8 %) hallinto- ja tukipalvelutoiminnassa, julkisessa hallinnossa, koulutuksessa sekä rakentamisessa. Terveys- ja sosiaalipalvelujen työpaikoissa oli naisia 89 prosenttia ja alalla oli 36 prosenttia naistyöpaikoista ja vain viisi prosenttia miestyöpaikoista. Myös rahoitus- ja vakuutustoiminta, majoitus- ja ravitsemistoiminta sekä koulutus työllistivät pääasiassa naisia. Eniten työllistävistä toimialoista teollisuus, rakentaminen, kuljetus- ja varastointi, kaivos-toiminta- ja louhinta sekä maa- ja metsätalous ovat miesvaltaisia aloja. Esitetyn kokeilualueen kunnissa kävi työssä 18 466 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta, joista 42 prosenttia (7 788) oli alle 45-vuotiaita. (Liitetaulukko 7, Liitetaulukko 8.)

Kaikissa harvaan asutun maaseudun kunnissa oli vuonna 2019 yhteensä 102 898 työpaikkaa. Työpaikat jakautuivat toimialoittain ja sukupuolen mukaiset samankaltaisesti kuin esitetyn kokeilualueen kunnissa. Suurin ero oli siinä, että kaikissa harvaan asutun maaseudun kunnissa (11,3 %) oli yhteensä hieman suurempi osuus maa- ja metsätalouden työpaikkoja kuin esitetyn kokeilualueen kunnissa (8,5 %). Harvaan asutun maaseudun kuntien alueella kävi työssä yhteensä 30 160 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta, joista 40 prosenttia (12 016) oli alle 45-vuotiaita (Liitetaulukko 7, Liitetaulukko 8.)

Kokeilualue

- 1 Savukoski
- 2 Pelkosenniemi
- 3 Salla
- 4 Kemijärvi
- 5 Posio
- 6 Kuusamo
- 7 Taivalkoski
- 8 Pudasjärvi
- 9 Utajärvi
- 10 Vaala
- 11 Pyhäntä
- 12 Suomussalmi
- 13 Puolanka
- 14 Hyrynsalmi
- 15 Ristijärvi
- 16 Paltamo
- 17 Kajaani
- 18 Sotkamo
- 19 Kuhmo
- 20 Sonkajärvi
- 21 Rautavaara
- 22 Nurmes
- 23 Juuka
- 24 Lieksa
- 25 Ilomantsi



Kartta 6. Ehdotus Pohjois- ja Itä-Suomessa sijaitseviksi kokeilualueeksi

Kohderyhmä. Kokeilun kohderyhmäksi voidaan valita 1) kaikki yhden vuoden aikana ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet tai 2) kaikki yhden vuoden aikana ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet, jotka työskentelevät tietyissä ammateissa. Kohderyhmiin kuuluvat myös ulkomailla vastaavat tutkinnot suorittaneet. Kokeilun kohderyhmä ehdotetaan rajattavaksi yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneisiin, koska toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista valmistuneet sijoittuvat pääasiassa oppilaitostensa sijaintimaakuntiin.

Lisäksi toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita on huomattavasti enemmän kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneita ja heillä on vähiten opintolainaa.

Ensimmäistä vaihtoehtoa puolustaa se, että korkea-asteen koulutuksen saaneiden muutto harvaan asutun maaseudun kuntiin on vähäistä. Vuonna 2019 harvaan asutun maaseudun kuntiin muutti yhteensä 1 391 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta 15–44-vuotiasta. Näistä muuttajista 36 prosenttia muutti Lappiin. Korkea-asteen työllisten harvaan asuttujen alueiden kuntiin muuttaneista ei ole tietoja muuttaneiden tietosuojan vuoksi, jos harvaan asuttuun kuntaan muuttaneita työllisiä on alle viisi (Liitetaulukko 5).

Toista vaihtoehtoa puolustaa harvaan asuttujen alueiden työvoimapula. Ammattibarometrin (II/2021) työvoimapula-alojen perusteella alueellisen opintolainahyvityksen saajien kohderyhmäksi valittaisiin korkea-asteen tutkintoa edellyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetusalan ammatit, joiden työntekijöistä on eniten pulaa seuduilla, joissa on harvaan asuttuja kuntia. Nämä ammatit olisivat seuraavat: yleislääkärit, hammaslääkärit, sairaan- ja terveydenhoitajat, suuhygienistit, farmaseutit, kuulontutkijat, puheterapeutit, psykologit, sosiaalityön erityisasiantuntijat, lastentarhanopettajat, erityisopettajat ja luokanopettajat.

Alueellisen opintolainahyvityksen suuruus. Alueellinen opintolainahyvyys voi määräytyä kahdella tavalla: 1) kiinteällä euromääräisellä summalla vuosittain tai 2) kytkemällä hyvityksen suuruus opintolainan suuruuteen (%-osuus). Kiinteä vuosihyvyys olisi selkeä edun saajalle, eikä se synnyttäisi kannustinta olla lyhentämättä opintolainaa. Lisäksi se olisi sääntelytekniisesti helpompi määritellä tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi. Vastaavasti opintolainan suuruuteen perustuva hyvyys loisi keskimäärin suuremman kannustimen yliopistosta tai ammattikorkeakoulusta valmistuneille, koska heidän opintolainansa ovat suurempia kuin ammatillisesta oppilaitoksesta valmistuneilla. Toisaalta, mikäli kokeilu rajataan esimerkiksi pelkästään yliopistoista valmistuneisiin, silloin on perusteltua valita kiinteämääräinen hyvyys, jotta kokeilu ei kannustaisi ”ylimääräiseen” opintolainan ottamiseen.

Toiseksi on syytä tehdä valinta sen suhteen, onko alueellinen opintolainahyvyys suurempi ensimmäisenä vuonna verrattuna muihin vuosiin. Suurempi hyvyys kannustaisi paremmin valmistuneita etsimään töitä harvaan asutuilla alueilla (myös työnantajia mainostamaan asiaa työnhaun yhteydessä). Mikäli hyvityksen määräytyminen kytkettäisiin alueelle muuttamiseen, olisi perusteltua luoda ylimääräinen vetovoimatekijä työn perässä muuttamiseen. Vastaavasti mallin luoma pitovoima pystyttäisiin tuottamaan matalammallakin alueellisella opintolainahyvityksellä. Esimerkiksi kiinteän opintolainahyvityksen tilanteessa ensimmäisen 12 kuukauden kohdalla hyvityksen suuruus voisi olla 5 000 euroa ja sen jälkeen puolet siitä eli 2 500 euroa.

Alueellisen opintolainahyvityksen kesto. Kokeilussa on määriteltävä, kauanko alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeutettu voi hakea hyvitystä ja mitä tapahtuu hyvitysmahdollisuuden päättymisen jälkeen. Ensimmäinen vaihtoehto voisi olla, että kokeilu on voimassa neljä vuotta, jolloin pisimmillään alueellista opintolainahyvitystä voisi hakea kolmen vuoden ajalta. Toinen vaihtoehto olisi ulottaa kokeilu kestämään viisi vuotta.

Tutkinnon suorittaminen. Kela saa tiedot tutkintojen valmistumisista suoraan yliopistoilta ja ammattikorkeakouluilta. Tämä tarkoittaa sitä, että alueelliseen opintolainahyvityskokeiluun osallistuvan ei tarvitse erikseen osoittaa oikeutustaan kokeilulle.

Tulonsaajan toimipaikka. Kokeilussa on tärkeää, että tunnistetaan alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeutetun toimipaikka, mikäli tuen edellytyksenä on työskentely kokeiluun valitulla alueella. Tulorekisterin mukaan tulonsaajan toimipaikka on se paikka, jossa tulonsaaja työskentelee ja jossa tulonsaajan varsinainen työpaikka sijaitsee. Suorituksen maksaja (työnantaja) ilmoittaa sen toimipaikan, jossa tulonsaaja *pääsääntöisesti työskentelee*. Toimipaikan ilmoittaminen on työnantajalle vapaaehtoista, mutta kokeiluun osallistuvien osalta se tulisi ilmoittaa. Jos tulonsaaja työskentelee useammassa toimipaikassa, ilmoitetaan sen toimipaikan nimi, jossa hän on työskennellyt eniten.

Tulorekisterin palvelusuhdetietojen ilmoittamista koskevista ohjeista todetaan, että toimipaikasta voidaan ilmoittaa joko 9-numeroinen toimipaikkatunnus (toimipaikkakoodi) tai osoite. Maksaja (työnantaja) saa toimipaikkatunnuksen Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteristä osoitteesta yritys.rekisteri@stat.fi. Suosituksena on, että toimipaikkatunnuksen lisäksi ilmoitetaan myös tulonsaajan toimipaikan osoite.

Näyttää siis siltä, että alueelliseen opintolainahyvityskokeiluun valittavan työpaikkatietoja ei ole ainakaan toistaiseksi mahdollista saada täydellisenä suoraan tulorekisteristä. Jotta Kela alueellisen opintolainahyvityksen maksajana voisi saada tarvittavat tiedot suoraan tulorekisteristä, hyvitykseen oikeutetun tulisi huolehtia, että työnantaja kirjaa toimipaikkatiedon kyseisen henkilön kohdalla.

Alueellisen opintolainahyvityksen oikeuden kesto. Kokeilun ehtoja laadittaessa tulee päättää, kauanko alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeutetulla on aikaa hakeutua töihin harvaan asutulle maaseudun kuntaan valmistumisestaan. Kun huomioidaan kitkatyöttömyys, tämä ajanjakso voisi olla 6–12 kuukautta valmistumisesta.

Hyvityksen suuruus. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilussa tulee määritellä hyvityksen suuruus riippumatta hyvityksen määräytymisen perusteita. Kiinteä euromääräinen hyvitys voisi vastata Norjan mallin mukaista hyvitystä, jolloin se olisi noin 2 500 euroa vuodessa. Esimerkiksi, jos yliopistosta valmistuneen keskimääräinen opintolainan määrä on 13 700 euroa, niin 2 500 euron hyvitys syntyisi 18 prosentin hyvityksellä. Tällöin suhteellinen opintolainan hyvitys voisi olla 15–20 prosenttia vuosittaisesta opintolainan määrästä ja korkeintaan 2 500 euroa vuodessa.

Kokeilun budjetti. Harkittaessa määrärahaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua varten on otettava huomioon kokeilun riittävä mittakaava ja rahoituksen tarpeeseen vaikuttavat reunaehdot. Tärkein reunaehto koskee kohdealueen työpaikkapotentiaalia. Sen määrittäminen edellyttää arviota siitä, kuinka paljon työpaikkoja kohdealueella avautuu kohderyhmään kuuluville kokeilujakson aikana. Tämä arvio voidaan muodostaa suuntaa antavasti työvoimatarpeen perusteella. Jos työvoimapotentiaali ja/tai alueellisen opintolainahyvityksen kannustinvaikutus aliarvioidaan, voi kokeiluun varattu määräraha loppua ennen kokeilulle varatun ajanjakson päättymistä. Tällöin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu päättyy ennen määräaikaansa, kuten liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2021 toteuttamassa henkilöautojen romutuspalkkiota koskevan tuen tapauksessa: tukea myönnettiin siihen asti, mihin valtionhallinnon talousarviossa romutuspalkkioon osoitetut kahdeksan miljoonaa euroa riittivät.

Taulukko 9 kokoaa yhteen keskeiset kokeilun toteuttamistavan yhteydessä huomioitavat ulottuvuudet vaihtoehtoiseen. Perusmalliksi nimetty sarake viittaa kokeilun toteuttamiseen mahdollisimman yksinkertaisella tavalla. Vaihtoehtoista toteutustapaa kuvaavassa sarakkeessa esitetään tätä perusmallia jossain suhteessa rajaava tai sille kokonaan vaihtoehtoinen menettelytapa. Tästä esitystavasta johtuen taulukko ei sisällä päätelmää parhaasta toteutustavasta kunkin ulottuvuuden suhteen. Nämä kokeilun toteutustapaa koskevat päätelmät suosituksineen esitetään jäljempänä raportin seitsemännessä pääluvussa.

Taulukko 9. Alueellisessa opintolainahyvityskokeilussa huomioitavien ulottuvuuksien vaihtoehdot

Kokeilun toteutuksessa huomioitava ulottuvuus	Yksinkertaisin toteutustapa ("Perusmalli")	Vaihtoehtoinen tai täydentävä toteutustapa
Kokeilun tavoite ja opintolainahyvityksen vaikutusmekanismi	Työvoiman saatavuuden parantaminen ja työvoiman liikkuvuuden edistäminen tukemalla työpaikan vastaanottamista ja työskentelyä harvaan asutulla alueella (asumista ei edellytetä)	Työvoiman saatavuuden parantaminen, työvoiman liikkuvuuden edistäminen ja alueen elinvoimaisuuden lisääminen tukemalla työpaikan vastaanottamista ja työskentelyä sekä asumista harvaan asutulla alueella
Kokeilualue	Satunnaisotos harvaan asutun maaseudun 77 kunnasta	Pohjois- ja Itä-Suomen kokeilualue (25 kuntaa)
Kohderyhmä	Kaikki tietyn vuoden aikana ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet	Kaikki tietyn vuoden aikana ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet, jotka työskentelevät tietyissä ammateissa
Opintolainahyvityksen suuruus ja määräytymisperuste	Kiinteä ja kaikille samansuuruisen hyvitys (esim. 2 500 euroa) enintään 4–5 vuoden ajalta	Hyvitys pienenee ajan myötä esimerkiksi siten, että hyvitys määräytyy opintolainan määrän perusteella (%-osuus) tai hyvitys myönnetään alussa suurempana
Kokeilun kesto ja rahoitus	Määräaikainen kokeilu, jolle osoitetaan riittävä budjetti	Kokeilulle osoitetaan kiinteä määräraha ja kokeilu päättyy määrärahan loppuessa

6 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN VAIKUTUKSET

Keskeiset havainnot

- Alueellisella opintolainahyvityksellä on uutuusarvoa kotimaisessa yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa. Sitä koskeva kokeilu ei ole valmiin toimintamallin testaus eli pilotti. Kyseessä on uudenlainen politiikkatoimi, jonka vaikutusmekanismia ei tunneta.
- Alueellisen opintolainahyvityksen vaikutusmekanismin selville saaminen edellyttää satunnaistettua ja kontrolloitua koeasetelmaa.
- Kokeilua varten alueellista opintolainahyvitystä koskeva tavoitekokonaisuus on pilkottava pienempiin osiin, jotta kokeilu voidaan kohdistaa ydinkysymykseen ja juuri-syyhyn.
- Ydinkysymys alueellisen opintolainahyvityksen osalta on se, miten hyvitys vaikuttaa vastavalmistuneiden korkeakouluopiskelijoiden alttiuteen joko työskennellä harvaan asutulla alueella tai muuttaa asumaan sinne.
- Alueellisen opintolainahyvityksen annos-vastekäyrä kuvaa sitä, miten vaste (muuttohalukkuus) muuttuu, kun altistumistaso tai annos (opintolainahyvitys) kasvaa.
- Esiselvityksen yhteydessä toteutetun opiskelijakyselyn tulokset viittaavat siihen, että vuotuisen 2 600 euron ylittävillä hyvityksen tasoilla annos-vastekäyrän muotoon liittyvät epävarmuudet eivät haittaa alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun toteutusta.
- Alueellisen opintolainahyvityksen kustannukset minimoituvat, kun kaikki kokeilualueelle ilman tukeakin muuttavat voidaan sulkea tukeen oikeutettujen ryhmän ulkopuolelle. Tämä puoltaa sekä kokeilun että sen jälkeen mahdollisesti käyttöön otettavan pysyvän alueellisen opintolainahyvityksen rajaamista vain kaikkein eniten työvoimavajetta ja rekrytointiongelmia omaavien alueiden, toimialojen ja ammattiryhmien piiriin.

6.1 VAIKUTTAVUUDEN TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT

Alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun tavoite on tuottaa tietoa toimenpiteen seurauksista testaamalla sitä käytännössä määrämittaisella kokeilujaksolla ja rajoitettuun kohdejoukkoon suuntautuvana. Esiselvitys on osa kokeilun ensivaiheen valmisteluprosessia, jonka päätehtävänä on tuottaa tietoa kokeilun tavoitteen ja vaihtoehtoisten etenemistapojen määrittelyä varten. Valmisteluprosessiin kuuluu myös vaikutusten arviointi, jonka tavoitteena on tuottaa tietoa suunnitteilla olevan politiikkatoimen vaikutuksista sekä niiden suuruusluokasta ja mahdollisista kielteisten vaikutusten ehkäisystä. Oikeusministeriön vuonna 2007 laatima säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet kuvaavat tätä prosessia seikkaperäisesti. Tässä yhteydessä riittänee todeta, että vaikutusarviointi etenee vaiheittain. Aluksi muodostetaan yleiskäsitys, jossa tunnistetaan merkitykselliset vaikutusalueet ja

vaikutukset. Yleensä tähän vaiheeseen viitataan ns. ennakkollisen eli ns. ex ante -vaikutusarvioinnin käsitteellä. Valmisteluprosessin edetessä ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia syvennetään.

Seuraavassa esitettävä alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun vaikuttavuuden tematiikkaa koskeva tarkastelu antaa perusteita ja avaa näkökulmia edellä esitetyn arviointiprosessin alkuvaiheessa suoritettavan ennakkollisen vaikutusarvioinnin käyttöön. Aihetta lähestytään kahdesta näkökulmasta. Ensiksi tarkastellaan kokeilun perusasetelmaa suhteessa sille asetettavissa oleviin ja mahdollisiin tavoitteisiin. Peruskysymyksenä tässä tarkastelussa on se, miten alueellinen opintolainahyvyys vaikuttaa opiskelijoiden muuttopäätöksiin ja/tai halukkuuteen tehdä työtä harvaan asutulla alueella. Tämän analyysin yhteydessä esitetään myös skenaariotyyppinen tarkastelukehikko siitä, miten alueellisen opintolainahyvityksen aiheuttaman kannustinvaikutuksen suuruus vaikuttaa ko. politiikkatoimen tehokkuuteen eli sen kykyyn saada aikaan toivottu muutos. Aineistona tässä tarkastelussa käytetään tämän esiselvityksen yhteydessä totutettua opiskelijakyselyä, jonka tuloksia esitellään tarkemmin toisaalla tässä raportissa (Luku 4).

Toiseksi kokeilun vaikuttavuutta tarkastellaan opintolainahyvityksen aiheuttamien sivu- ja oheisvaikutusten näkökulmasta. Näillä vaikutuksilla tarkoitetaan niitä kokeilun/politiikkatoimen seurauksia, jotka suuntautuvat kokeilun (pää-)tavoitteiden ulkopuolelle jääville aihealueille. Tältä osin analyysin viitekehiksenä käytetään lainsäädännön arvioinnin yhteyteen kehitettyä vaikutusten arvioinnin kehikkoa eli ns. vaikutusten arvioinnin tarkastuslistaa. Tarkastuslistan luonteeseen kuuluvasti esitystapa on lähinnä mahdollisia vaikutuksia tunnistava. Vaikutusten mittaluokkaan ja merkittävyyteen otetaan kantaa vain suuntaa antavasti.

6.2 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN TEHOKKUUS TAVOITTEIDEN SUHTEEN

Alueellisen opintolainahyvityksen tehokkuutta arvioitaessa on tarkasteltava sitä, mitä opintolainahyvityksellä ja kokeilulla halutaan saada aikaan. Tämä edellyttää kokeilun vision kirkastamista – mitä laajempaa ja kuinka merkittävää ongelmaa politiikkatoimi ratkaisee ja mihin tarpeeseen se vastaa. Tästä näkökulmasta alueellisen opintolainahyvityksen painoarvoa lisää aloitteen strateginen luonne eli toimenpiteellä haetaan hallitusohjelmaan perustuvaa laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yleisenä perusteluna on tällöin joko oikeudenmukaisuuteen liittyvä arvovalinta tai markkinoiden toimintapuutteen korjaaminen siten, että alueellinen opintolainahyvyys johtaa yhteiskunnan kokonaisedun kannalta resurssien aikaisempaa tehokkaampaan jakautumiseen ja käyttöön kansantaloudessa.

Tämä päätelmä nostaa esiin kysymyksen kokeiluvaiheen tarpeellisuudesta: jos toimenpide arvioidaan näin tärkeäksi, miksi sitä ei panna toimeen välittömästi, vaan vasta kokeilun jälkeen ja sitä koskevan arvioinnin tulosten perusteella? Vastaus tähän kysymykseen liittyy alueellisen opintolainahyvityksen luonteeseen ja uutuusarvoon kotimaisessa yhteiskuntapolitisessa kontekstissa. Tällöin kokeilun rooli ja mielekkyys jäsentyy eri perusteilla kuin valmiin toimintamallin eli ns. pilotin testaus. Pilotin sijasta alueellisessa opintolainahyvityksessä on kyseessä uudenlainen politiikkatoimi, jonka vaikutusmekanismia ei tunneta. Interventiologiikan lisäksi myös lopputulos on epävarma. Lisäksi vaikutusten selville saaminen ilman kokeilua – ja nimenomaan ilman satunnaistettua ja kontrolloitua koeasetelmaa esimerkiksi

tutkimuksen välityksellä – on käytännössä liki mahdotonta. Huomionarvoista tämän tyyppisessä satunnaistetussa koeasetelmassa on se, että kokeilun yhteydessä vaikuttavuudella tarkoitetaan käyttäytymisvaikutukseen johtavaa syy-seuraussuhdetta eli alueellisen opintolainahyvityksen kausaalivaikutusta työn vastaanottoa ja/tai muuttoa koskeviin päätöksiin, eikä esimerkiksi sitä, kuinka merkittävänä alueellista opintolainahyvitystä saaneet ovat sen kokeneet tai kuinka hyödyllisenä he sitä pitävät (Einiö & Hyytinen 2019).

Edellä esitetty argumentaatio asemoi alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun ns. tietoon pohjautuvan päätöksenteon (evidence informed policy) viitekehykseen. Tällöin kokeilun tavoitteena on tuottaa valmistelua ja päätöksentekoa tukevaa ja riittävää ”tilastollista voimaa” omaavaa empiiristä evidenssiä. Tämäntyyppinen tiedon tuottamisvaade merkitsee käytännössä sitä, että asetettu strateginen tavoite tai muutostyö on pilkottava kokeilua varten pienempiin osiin, jotta kokeilu voidaan kohdistaa ydinkysymykseen tai juuri-syyn muodostavaan aihealueeseen. Alueellisen opintolainahyvityksen osalta edellä esitetty strategista yleistavoitetta ja konkreettista ydinkysymystä koskeva jako jäsentyy esimerkiksi seuraavasti:

- Poliitiikkatoimen yleistavoite: alueellisella opintolainahyvityksellä halutaan parantaa tiettyjen ammattiryhmien työvoiman tarjontaa harvaan asutulla alueella.
- Alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun ydinkysymys: miten opintolainahyvitys vaikuttaa vastavalmistuneiden korkeakouluopiskelijoiden alttiuteen työskennellä harvaan asutulla alueella ja/tai muuttaa asumaan alueelle.

Kokeilun ydinkysymys määrittää myös työnjakoa kokeilun valmistelua palvelevan ja kokeilun aikana tapahtuvan tiedon tuottamisen välillä. Ensin mainittua tehtävää varten on tuotettava tietoa käyttäytymisen muutokseen johtavasta vaikutusmekanismista (ydinkysymys). Kokeilun aikana ja jälkiarvioinnissa on huomiota kohdistettava lisäksi kahteen seikkaan. Ensimmäinen siihen, mikä toimii ja miksi, ts. miten kokeilua tulisi kehittää, jotta se toimisi laajemmin toteutettuna paremmin. Toiseksi siinä on otettava kantaa hyvän tukipolitiikan yleisiin edellytyksiin, joita eritellen tarkemmin esimerkiksi politiikkatoimien arviointia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa (esim. Ahonen, Tala & Hämäläinen 2009). Arviointiin asioihin kuuluvat tällöin erityisesti alueellisen opintolainahyvityksen tarkoituksenmukaisuus ja kustannustehokkuus. Tarkoituksenmukaisuus viittaa siihen, miten välttämätön politiikkatoimi on ja voidaanko samaan tavoitteeseen päästä muilla toimenpiteillä. Kustannustehokkuus tarkoittaa samaa aihetta resurssien tehokkaan käytön kannalta. Se kiinnittää huomiota politiikkatoimen aiheuttaman hallinnollisen rasituksen lisäksi siihen, voidaanko samat tavoitteet saavuttaa vähemmällä vaivalla, rahalla ja haitoilla muita toimenpiteitä käyttämällä.

Kokeilun ydinkysymyksen mielekkyyden ja sen myötä myös koko kokeilun relevanssin kannalta ratkaiseva kysymys koskee alueellisen opintolainahyvityksen kannustinvaikutusta: onko sillä ylipäätään vaikutusta käyttäytymiseen ja riippuuko kannustavuus opintolainahyvityksen suuruudesta. Tätä aihepiiriä sivuttiin tämän esiselvityksen yhteydessä toteutetussa opiskelijakyselyssä. Muiden kysymysten ohessa siinä tiedusteltiin, kannustaisiko vuosittainen 2 600 euron suuruinen alueellinen opintolainahyvitys ottamaan vastaan työpaikka harvaan asutun maaseudun kunnasta. Kielteisesti vastanneille osoitettiin jatkokysymys, jossa he saivat itse määritellä kannustavaksi katsomansa alueellisen opintolainahyvityksen määrän. Yliopisto-opiskelijoiden osalta tulokset esitetään taulukossa 7 ja kuviossa 12, ja ammatikorkeakoulujen osalta taulukossa 8 ja kuviossa 22. Vastaukset osoittavat alueellisella

opintolainahyvityksellä olevan kannustinvaikutusta. Alueellista opintolainahyvitystä koskevan koeasetelman näkökulmasta tämä havainto on myönteinen sikäli, että se viittaa opintolainahyvityksen ja tavoitellun käyttäytymisen välillä vallitsevaan syy-seuraussuhteeseen.

Talousteorian analyysivälineillä alueellisen opintolainahyvityksen kannustavuutta voidaan lähestyä tuen saajan preferenssien ja budjettirajoitteen muodostamassa kehikossa. Preferenssien osalta tässä yhteydessä riittänee todeta niiden olevan yksilöllisiä ja vaihtelevan esimerkiksi elämäntilanteen ja yhteiskunnallisen kontekstin muuttuessa. Tältä osin oppia voi lisätä tutustumalla muuttoliikettä käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen ja silmäilemällä edellä esiteltyjä opiskelijakyselyn tuloksia, jotka antavat osviittaa alueellisen opintolainahyvityksen kannalta relevantin kohderyhmän asenteista ja arvostuksista.

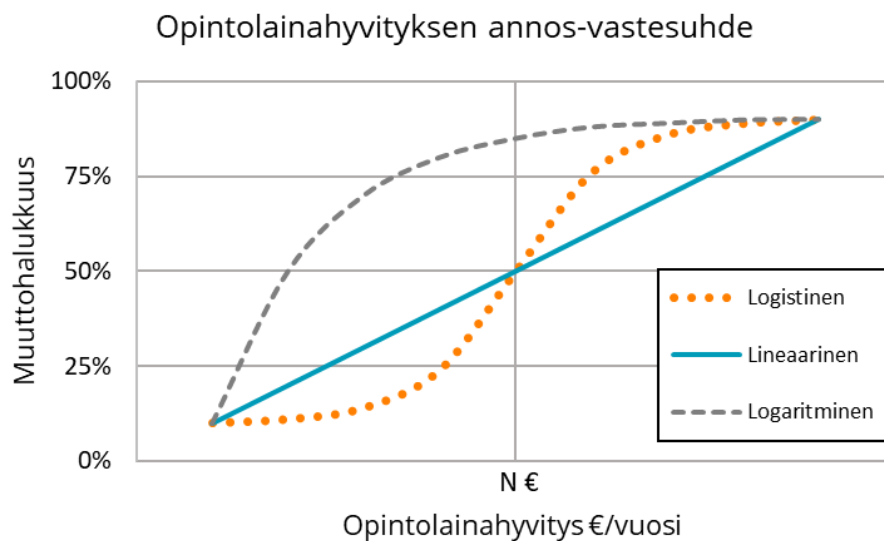
Budjettirajoitteen näkökulmasta alueellisen opintolainahyvityksen voidaan olettaa riippuvan opintolainakannasta eli siitä, kuinka paljon opiskelijoilla on opintolainaa. Yksilötasolla tämä riippuvuus on ilmeinen: kokonaan ilman opintolainaa oleva tuskin muuttaa käyttäytymistään alueellisen opintolainahyvityksen myötä, mutta maksimimäärän lainaa omaava lielee hyvityksen saamisesta kiinnostunut. Alueelliseen opintolainahyvitykseen voi ennakoida liittyvän myös valikoitumista siten, että eniten opintovelkaa omaavat hakeutuvat muita halukkaammin hyvityksen piiriin. Lisäksi tietoisuus alueellisen opintolainahyvityksen saamisesta voi johtaa strategiseen käyttäytymiseen, ts. mahdollisuus hyvitykseen motivoi opintolainalainan ottamiseen. Tällöin politiikkatoimen pitkäaikaisvaikutuksiin voi kuulua se, että opiskelijoiden lainakanta kasvaa.

Näiden opintotuen kannustindynamiikkaa muuttavien yllykkeiden mittakaavaa ja merkitystä ei ole ennakoita mahdollista arvioida, vaan ne jäävät joko kokeilun yhteydessä tai todennäköisimmin vasta jälkikäteen nähtäviksi ja arvioitaviksi. Etukäteen voidaan todeta lähinnä vain se opintotukitilastoista erottuva kehityspiirre, että viimeksi kuluneina vuosina opintolainoja on nostettu aikaisempaa enemmän. Alueellisen opintolainahyvityksen kannustavuuden näkökulmasta tämä on myönteinen trendi. Sekä lainanottajien lukumäärän lisääntyminen että opintojen lainapainotteisuuden kasvaminen lisäävät alueellisen opintolainahyvityksen tehoa opiskelijoiden muutto- ja työnhakupäätösten ohjausvälineenä.

Talousteorian ja arki ajattelun perusteella on luontevaa olettaa, että alueellisen opintolainahyvityksen kannustavuus lisääntyy hyvityksen määrän kasvaessa. Tarkasteltavan kokeilun kannalta tämä olisi toivottavaa, koska tällöin politiikkatoimen vaikutusta (kannustavuutta) voitaisiin säädellä muuttamalla alueellisen opintolainahyvityksen määrää. Yleisesti mahdollisuutta tämänkaltaiseen talouden suhdanteisiin tai muihin muutostarpeisiin perustuvaan säätelyyn voidaan pitää vero- ja tukiluonteisten politiikkavälineiden käyttökelpoisuutta ja joustavuutta lisäävänä ja siten hyvänä ominaisuutena (vrt. esim. polttoainevero, kotitalousvähennys).

Taloudellisen ohjauksen kyvystä vaikuttaa muuttopäätöksiin ei ole tutkimustietoa, joten myös alueellisen opintolainahyvityksen osalta vaikutuksia voi ennakoida vain spekulatiivisesti. Seuraavassa alueellisen opintolainahyvityksen sopivaa määrää koskevaa valintaongelmaa havainnollistetaan kolmeen eri käyttäytymisoletukseen perustuvan annos-vastekäyrän

(dose-response curve) avulla (Kuvio 25). Annos-vastekäyrä kuvaa sitä, miten vaste (muuttohalukkuus) muuttuu, kun altistumistaso tai annos (opintolainahyvytyys) kasvaa.



Kuvio 25. Kolme vaihtoehtoista alueellisen opintolainahyvytyksen annos-vastekäyrää

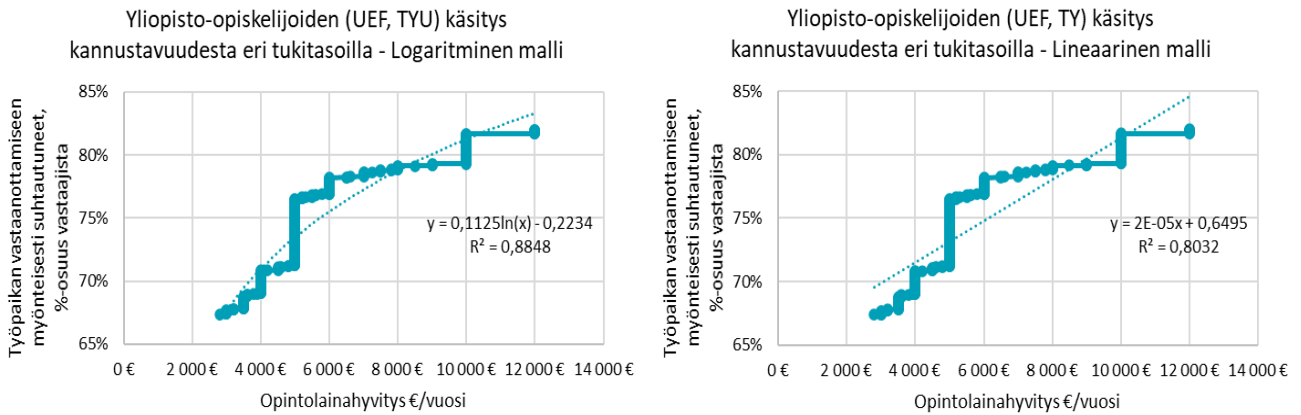
Annos-vastekäyrät havainnollistavat seuraavia vaihtoehtoisia käyttäytymismuutoksia (Kuvio 25.):

- Logaritminen annos-vastesuhteen kuvaaja (harmaa katkoviiva) havainnollistaa tilannetta, jossa pienikin alueellinen opintolainahyvytyys lisää muuttohalukkuutta voimakkaasti. Vaste on suurin alueellisen opintolainahyvytyksen pienillä arvoilla ja laskee hyvytyksen noustessa.
- Logistinen annos-vastekäyrä (oranssi pisteviiva) perustu oletukseen siitä, että alueellisen opintolainahyvytyksen kannustavuus pienillä tukitasoilla on alhainen ja muuttohalukkuus lisääntyy voimakkaasti vasta tietyn kynnsarvon jälkeen.
- Lineaarinen annos-vastekäyrä (turkoosi viiva) kuvaa tapausta, jossa alueellisen opintolainahyvytyksen korottaminen lisää muuttohaluja "vakiokertoimella" kaikilla tarkasteltavilla tukitasoilla.

Alueellista opintolainahyvytystä koskevan politiikkatoimen vaikuttavuuden kannalta pääviesti koskee annos-vastesuhteen kuvaajan kulmakerrointa eli käyrän jyrkkyyttä (Kuvio 25). Jos annos-vastekäyrä on jyrkkä, alueellisen opintolainahyvytyksen muuttaminen vaikuttaa paljon muuttopäätöksiin. Toinen ja erityisesti kokeilun kanalta kiinnostava päätelmä on se, että alueellisen opintolainahyvytyksen sopivaa määrää koskeva päätös edellyttää ainakin suuntaa antavaa tietoa tai oletusta annos-vastekäyrän muodosta. Selvimmin tämä tulee esiin hyvytyksen pienillä lukuarvoilla ($< N$ €), jolloin varsinkin logistisen ja logaritmisen annos-vastesuhteen edustamat, samaa alueellisen opintolainahyvytyksen määrää koskevat muuttohalukkuuden ennustearvot poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Kuviossa 26 esitetään kaksi esiselvityksen opiskelijakyselyn aineistoon perustuvaa arviota alueellisen opintolainahyvytyksen kannustavuudesta 2 600 euron vuosihyvytyksen ylittävillä lukuarvoilla. Aineiston muodostavat ne Itä-Suomen ja Turun yliopistoista kyselyyn vastanneet, jotka totesivat, että 2 600 euron suuruisella opintolainahyvytyksellä ei olisi kannustinvaikutusta ja vastasivat sen jälkeen esitettyyn jatkokysymykseen siitä, minkä suuruista

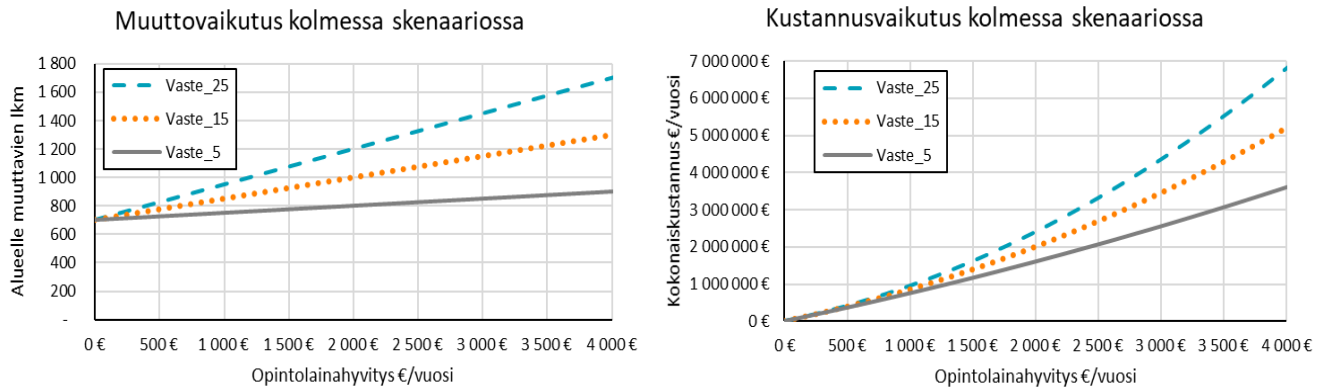
hyvitystä he pitäisivät omalta osaltaan riittävänä. Tuloksena esitettävät regressioanalyysin avulla sovitetut riippuvuudet havainnollistavat sitä, miten paljon ja missä suhteessa opintolainahvitystä ”riittävän suurena kannustimena” pitävien opiskelijoiden prosenttiosuus lisääntyy hyvityksen kasvaessa.



Kuvio 26. Esiselvityksen opiskelijakyselyyn perustuvat arviot alueellisen opintolainahvityksen kannustavuudesta yli 2 600 €/vuosi ylittävillä tukitasoilla. Logaritminen (vasen) ja lineaarinen (oikea) malli samaan aineistoon sovitettuna (N=495, TY & UEF yliopisto-opiskelijat).

Kuvion 26 mallit poikkeavat kuviossa 25 esitetyistä annos-vastesuhteen kuvaajista y-akselin mittayksikön osalta. Kyselytekniikalla on vaikea paljastaa ”todellista” eli vasta tosielämän valintatilanteissa realisoituvaa muuttohalukkuutta, joten opiskelijoiden vastaukset perustuvat heidän käsityksiinsä käyttäytymisestään kuvitteelliseen tapahtumaan liittyvässä valintatilanteessa. Ympäristötaloustieteessä tätä lähestymistapaa rajoituksineen ja harhalähteineen käsittelee ns. contingent valuation -menetelmään liittyvä tutkimuskirjallisuus (esim. Carson & Hanemann 2005).

Tässä yhteydessä nämä kyselymenetelmään liittyvät varaukset ja myös tilastollisen analyysin puutteista johtuvat virhelähteet voitaneen sivuuttaa ja käyttää kuvion 26 malleja perustana arvioitaessa alueellisen opintolainahvityksen ja muuttohalukkuuden välisen annos-vastesuhteen kuvaajan muotoa. Silmämääräisesti ja myös selitysasteen (R^2) perusteella annos-vastesuhde näyttösi vähenevältä eli sitä kuvaava käyrä on ylöspäin kupera tarkastavilla alueellisen opintolainahvityksen arvoilla. Kuvion 25 asetelmaan verrattuna tämä tarkoittaa sitä, että yli 2 600 euron vuosihvitykset sijoittuvat pisteen N edustaman tason oikealle puolelle. Kyseessä olevan politiikkatoimen käytäntöön soveltamisen näkökulmasta ja riskiä karttavalle päätöksentekijälle tämä havainto on huojentava sikäli, että 2 600 euron ylittävillä hvityksen tasoilla annosvastesuhteen muotoon liittyvät oletukset eivät juurikaan näyttäisi vaikuttavan muuttohalukkuutta koskeviin ennustearvoihin.



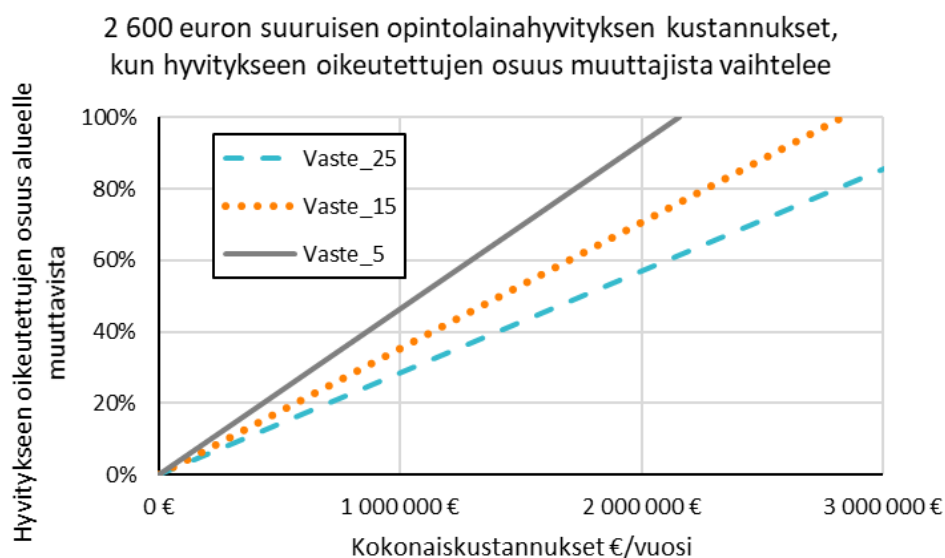
Kuvio 27. Kolme alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevaa skenaariota. Vaikutukset muuttoon (vasen) ja kokeilusta aiheutuvat kokonaiskustannukset (oikea) kolmen eri annos-vastesuhteen tapauksessa

Kuviossa 27 esitetään kolme lineaariseen annos-vastesuhteeseen perustuvaa skenaariota alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun vaikutusten suuruusluokan havainnollistamista varten. Skenaarioista ensimmäinen (Vaste_05) perustuu oletukseen viiden prosentin vasteesta, ts. sadan euron lisäys hyvitykseen lisää muuttajia viidellä henkilöllä. Toinen (Vaste_15) ja kolmas (Vaste_25) skenaario perustuvat vastaavasti oletukseen 15 ja 25 prosentin vasteesta. Skenaarioissa lähtökohdaksi on harvaan asutun maaseudun kuntien muodostama tukialue ja alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeutetuiksi oletetaan ammattikorkeakoulusta ja yliopistoista valmistuneet. Harvaan asutun maaseudun kuntiin muuttaa vuosittain noin 1 400 korkeakoulutettua. Koeasetelman vaatimaa satunnaistamista kuvataan siten, että puolet näistä muuttavista luetaan tukialueeseen ja hyvityksen piiriin kuuluviksi. Siten kuvion 27 edustamassa perusmallissa kaikkien tukialueelle muuttavien 700 korkeakoulutetun oletetaan saavan alueellisen opintolainahyvityksen. Oletus on ylimitoitettu, koska monilla muuttajilla ei ole opintolainaa tai eivät muutoin ole oikeutettuja hyvitykseen. Tähän oletukseen ja sen vaikutuksiin palataan tämän analyysin lopuksi esitettävässä hyvitykseen oikeutettujen osuuden vaihtoehtoisia arvoja tarkastelevassa herkkyysanalyysissä (Kuvio 28).

Vasemmanpuoleinen kuvio (Kuvio 27.) havainnollistaa annos-vastesuhteen vaikutusta hyvityksen tehokkuuteen tapauksessa, jossa kaikki tukialueelle muuttajat ja siellä jo asuvat saavat alueellisen opintolainahyvityksen. Matala vaste (Vaste_5) heikentää alueellisen opintolainahyvityksen tehoa ratkaisevasti. Lähes kaikki tuki valuu niille, jotka asuivat tukialueella jo ennen valmistumistaan tai muuttaisivat sinne ilman hyvitystäkin. Tätä havainnollistaa 2 500 euron hyvityksen aikaansaaman muuton lisäyksen tarkastelu. Viiden prosentin vasteella tukialueelle muuttaisi yhteensä 825 henkilöä. Tällöin opintolainahyvityksellä saataisiin aikaan 125 lisähenkilön muutto (825-700=125). Näitä lisämuuttajia 15 prosentin vasteella olisi 375 ja 25 prosentin vasteella 625.

Tässä esimerkissä alueellisen opintolainahyvityksen aiheuttamat kokonaiskustannukset (oikea kuvio) nousevat hyvityksen määrän myötä siten, että jo 2 500 euron opintolainahyvitys aiheuttaa yli kahden miljoonan euron vuosittaiset kokonaiskustannukset jokaisessa eri annos-vastesuhdetta kuvaavassa skenaariossa. Poliittikkatoimen kustannustehokkuutta voidaan arvioida jakamalla kokonaiskustannukset lisämuuttajien lukumäärällä. 2 500 euron hyvitystasolla ja viiden prosentin vasteella jokainen lisämuuttaja maksaa 16 500 euroa

(2 062 500 / 125 = 16 500). 15 prosentin skenaariossa lisämuuttajan hinnaksi muodostuu 7 167 euroa ja 25 prosentin vasteella 5 300 euroa. Kustannustasoa ja toimenpiteen tehokkuutta arvioitaessa on huomioitava toki tässäkin tavoite: Muuttajien lisäämisen suhteen ohjauksellinen hyötysuhde on heikko. Jos taas tavoitteena on muuttajien tukeminen eikä muuton lisääminen, tuen valuminen myös ilman tukitoimia muuttaville ei heikennä alueellisen opintolainahyvityksen arvoa ohjaukselliseksi.



Kuvio 28. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun (2 600 €/vuosi) aiheuttamat kokonaiskustannukset, kun hyvitykseen oikeutettujen osuus muuttajien joukossa kasvaa

Alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun kustannustaso riippuu muuttajien jakautumisesta hyvitykseen oikeutettuihin ja muihin muuttajiin (Kuvio 28). Minimikustannuksiin päästään vain siinä tapauksessa, kun kaikki tukialueelle ilman tukeakin muuttavat ja sinne myös ilman tukea asumaan jäävät voidaan sulkea tukeen oikeutettujen ryhmän ulkopuolelle. Päinvastaisessa eli suurimpien kokonaiskustannusten tapauksessa hyvitys joudutaan maksamaan kaikille tukialueelle muuttaville ja siellä jo asuville vastavalmistuneille. Yläraja kokonaiskustannuksille määräytyy tällöin työvoiman tarpeen perusteella, ellei muuta rajoitetta tai leikkuria menojen lisäykselle oteta käyttöön. Tämä puoltaa sekä kokeilun että sen jälkeen mahdollisesti käyttöön otettavan pysyvän alueellisen opintolainahyvityksen rajamista vain kaikkein eniten työvoimavajetta ja rekrytointiongelmia omaavien alueiden, toimialojen ja ammattiryhmien piiriin.

6.3 LAINVALMISTELUSSA ARVIOITAVAT ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN VAIKUTUKSET

Hallituksen esitystä laadittaessa tulee arvioida säädösehdotuksen vaikutuksia niin talouteen, viranomaisen toimintaan, ympäristöön ja muualle yhteiskuntaan. Oikeusministeriön lainvalmisteluohjeissa on liitteenä tarkastuslista vaikutusten tunnistamisesta. Seuraavassa esitetään näkemys tarkastuslistassa esille nostettujen vaikutusten perusteella, mitä vaikutuksia kokeilulainsäädännöllä ja myöhemmin mahdollisesti käyttöön otettavalla alueellisella opintolainahyvityksellä voisi olla. On huomattava, että kokeiluvaihetta valmisteltaessa vaikutuksia pystytään helpommin *tunnistamaan*, mutta vasta kokeilun jälkeen *vaikutusten*

suuruutta voidaan arvioida tarkemmin. Vaikutusten suuruuteen vaikuttaa se, minkälaiseksi ehdotettu opintolainahyvityskokeilu ja myöhemmin mahdollinen pysyvä lainsäädäntö muodostuvat. Vaikutuksiin vaikuttavat muun muassa hyvityksen suuruus ja kesto, kokeiluun valittavien henkilöiden ja alueiden määrä, kokeiluun oikeuttavat ehdot ja yleinen taloudellinen tilanne niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Pääasialliset vaikutukset kohdistuvat yhtäältä alueellisen opintolainahyvityksen saajaan sekä alueisiin, jossa hyvityksen saaja asuu ja työskentelee. Vaikka vaikutukset voivat olla taloudellisia, on niiden kohdentuminen näissä tapauksissa alueellista. Kokoomaan tasolla vaikutuksia ovat kustannukset opintolainahyvityksistä sekä viranomaisen (Kelan) kustannukset opintolainahyvityshakemusten käsittelyssä ja ratkaisuisissa.

Vaikutusten tunnistamisen tarkastuslistassa kysymysmuodossa esitetyistä vaikutuksista on tunnistettavissa alueelliseen opintolainahyvityskokeiluun ja mahdollisesti myöhempään pysyvään lainsäädäntöön seuraavia vaikutuksia.

I Taloudelliset vaikutukset

Onko ehdotuksella vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan? Alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa myönteisesti hyvityksen saajan ja edun käyttäjän taloudelliseen asemaan. Yksilöön kohdistuvat vaikutukset ovat arvioitavissa yksityiskohtaisesti, kun ehdotettavan hyvitysmallin sisältö varmistuu. Vaikutukset kohdistuvat kohderyhmään kuuluviin vastavalmistuneiden ikäluokkaan, joista hyvitystä käyttänevät eniten kokeilualueen lähellä opintonsa suorittaneet.

Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden yhteisöjen rahoitukseen tai voimavarojen jakoon? Alueellinen opintolainahyvityskokeilu lisää valtion menoja myönnettyjen hyvitysten määrän verran. Julkiseen talouteen alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa myös maksettujen verojen muodossa sekä välillisesti ja vähäisesti hyvityksen saajan kulutuskäytymisen mukaan esimerkiksi arvolisäkertymän kautta.

Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden eri osatekijöihin? Alueellinen opintolainahyvitys lisää työvoiman tarjontaa ja julkisen sektorin työllisiä työvoimapolusta kärsivillä alueilla. Tämän vaikutuksen suuruus riippuu hyvityksen luomasta kannustinvaikutuksesta ja kohdealueen työvoimatarpeesta.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yleiseen talouskehitykseen ja erityisesti kansantalouteen? Alueellisen opintolainahyvityksen yhteiskunnalliset vaikutukset ovat kokonaisuudessaan pieniä, koska kokeiluun valittavien henkilöiden määrä on vähäinen. Paikallisella tasolla yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittäviä ja pitkäkestoisia. Kokeilua koskevan arvioinnin perusteella voidaan tarkemmin määrittää sen käyttöönoton kokonaistaloudelliset vaikutukset.

II Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin? Alueellinen opintolainahyvitys lisää vastuuviranomaisen (Kela) työtehtäviä. Työtehtävien määrään vaikuttaa se, pystytäänkö päätökset tekemään koneellisesti vai tehdäänkö ne manuaalisesti.

Lisäksi viranomaisen tehtävien määrään vaikuttaa myös se, kuinka paljon alueellista opintolainahyvitystä hyödynnetään, kuinka paljon viranomainen joutuu pyytämään lisäselvityksiä ja kuinka paljon päätöksistä valitetaan. Tässä selvityksessä ei noussut esille muita mahdollisia järjestelmäkustannuksiin vaikuttavia tekijöitä.

Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisen henkilöstöön tai organisaatioon? Alueellisen opintolainahyvityksen vastuuviranomaisen (Kela) työtehtävien lisääntyminen voi lisätä henkilöstön tarvetta. Tätä vaikutusta henkilöstöresursseihin voidaan pitää vähäisenä.

Onko ehdotuksella hallinnollisia vaikutuksia viranomaisiin? Alueellisessa opintolainahyvityskokeilussa on tärkeää kokeilun toimivuuden arviointi. Arviointiin liittyy viranomaisen velvollisuus raportoida opintolainahyvityksen käyttämisestä. Näitä raportointi- ja selvityskuluja voidaan arvioida aikaisempien politiikkakokeilujen aiheuttamien arviointikustannusten perusteella.

III Ympäristövaikutukset

Alueellisella opintolainahyvityksellä ei ole suoria ympäristövaikutuksia. Välilliset ympäristövaikutukset esimerkiksi aluekehityksen ja -rakenteen muutosten välityksellä ovat pieniä.

IV Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Onko ehdotuksella vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen? Alueellisella opintolainahyvityksellä on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen, kuten yhdenvertaisuuden toteutumiseen (PL 6 §), liikkumisvapauteen (9 §), oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen (PL 18 §), oikeuteen sosiaaliturvaan (PL 20 §) ja julkisen vallan velvollisuuksien turvata perusoikeuksien toteutuminen (PL 22§).

Onko ehdotuksella vaikutuksia alueiden tuotantoon ja työllisyyteen? Alueellinen opintolainahyvitys lisää työvoiman tarjontaa harvaan asutuilla alueilla ja lisää työllisten määrää työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Lisäksi kokeilu lisää työvoiman liikkuvuutta. Vaikutusten suuruuteen vaikuttaa muun muassa opintolainahyvityksen suuruus ja harvaan asutun alueen työvoiman tarve.

Onko ehdotuksella vaikutuksia työmarkkinoiden toimivuuteen tai rakenteellisiin tekijöihin? Alueellinen opintolainahyvitys lisää työvoiman tarjontaa työvoimapulasta kärsivillä aloilla/alueilla sekä lisää työvoiman liikkuvuutta ja siten parantaa työmarkkinoiden toimivuutta.

Onko ehdotuksella vaikutuksia palveluiden alueittaiseen saatavuuteen? Alueellinen opintolainahyvitys lisää tuen piirissä olevien ammattiryhmien ja/tai toimialojen työvoiman tarjontaa kohdealueilla ja lisää ko. tavaroiden ja palvelujen tuotantoa ja niiden saatavuutta. Näiden vaikutusten alueellinen kohtaanto riippuu ko. tavara- ja/tai palvelutuotteiden markkina-alueiden sijainnista ja laajuudesta. Lisäksi alueellinen elinvoimaisuus paranee lisääntyneen työllisyyden ja asukasluvun myötä verrattuna tilanteeseen, jossa opintolainahyvitystä ei ole käytössä.

7 ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYKSEN KOKEILUMALLI

7.1 PERUSTEET KOKEILUN TOTEUTTAMISEKSI

Tämän esiselvityksen tehtävänä oli selvittää edellytyksiä alueellisen opintolainahyvityskokeilun toteuttamiseksi. Oikeudellisia edellytyksiä koskeva päähuomio on se, että esiselvityksessä ei noussut esiin sellaisia lainsäädännöllisiä esteitä, jotka kokonaan estäisivät alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun toimeenpanon. Perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen liittyvät seikat asettavat kuitenkin reunaehtoja kokeilumallin toteutustavalle.

Muiden edellytysten osalta esiselvityksessä nousi esiin kokeilua puoltavia seikkoja. Tässä esiselvityksessä haastateltujen asiantuntijoiden arviot opintolainahyvityksen käytöstä Pohjois-Norjan erityistukialueella ovat pääosin myönteisiä. Opintolainahyvitys on lisännyt muuttoa erityistukialueelle ja sinne on saatu lisää osaavaa työvoimaa. Varauksena on huomioitava se, että tämä ns. Norjan malli on sisällöltään monipuolinen tukikokonaisuus ja sitä koskevaa viimeaikaista tutkimus- ja arviointitietoa on vähän. Lisäksi Norjan mallin kontekstisidonnaisuus vähentää sen esimerkkiarvoa. Tukialueen omintakeisesta historiasta, erityisesti elinkeinoperustasta ja aluepolitiikkaa koskevista yleisesti jaetuista käsityksistä johtuen alueittain eriyettyihin tukitoimiin suhtaudutaan yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa Norjassa poikkeuksellisen suopeasti muihin Pohjoismaihin verrattuna. Kokeilua puoltaa myös se, että aihepiirin tutkimusten ja esiselvityksen yhteydessä suoritetun kyselyn perusteella alueelliselle opintolainahyvitykselle näyttäisi olevan ”kysyntäpohjaa”. Tämä tarkoittaa sitä, että korkea-asteen opiskelijoilla näyttäisi olevan halua muuttaa harvaan asutuille alueille ja alueelliseen opintolainahyvityksen koettiin kannustavan muuttamaan sinne.

Alueelliset erot korkeasti koulutetun työvoiman osuuksissa ovat Suomessa suuria. Erityisesti alueilla, joilla ei ole yliopistoa, on tärkeää houkuttaa valmistuneita muuttamaan sinne. Alueellinen opintolainahyvitys voisi helpottaa korkeasti koulutetun työvoiman saatavuutta harvaan asutuilla alueilla. Naisten poismuutto harvaan asutuilta alueilta on ollut suurempaa kuin miesten ja suuri osa työvoimapulasta harvaan asutuilla alueilla kohdistuu naisvaltaisiin ammatteihin. Alueellinen opintolainahyvitys voisi lisätä korkeasti koulutettujen naisten muuttoa harvaan asutuille alueille. Määräajassa suoritetun korkeakoulututkimuksen perusteella opintolainahyvityksen saajat sijoittuvat suuriin yliopistokaupunkeihin. Alueellinen opintolainahyvitys yhdistettynä ripeän valmistumisen opintolainahyvitykseen kannustaisi kyselyn perusteella muuttamaan harvaan asutuille alueille.

Käsillä olevan politiikkatoimen testivaiheena toteutettava kokeilu on perusteltu, koska ehdotettu kokeilu on liki ainoa tapa saada selville toimenpiteen teho ja ohjausvaikutus. Tämän osalta on huomionarvoista se, että alueellisen opintolainahyvityksen kaltaisten taloudellisten ohjauskeinojen vaikutukset muuttopäätöksiin eivät ole etukäteen tiedossa. Siksi myös tässä esiselvityksessä esitetyt arviot alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista ovat lähinnä spekulatiivisia, eivätkä kokemuksiin ja tutkimushavaintoihin perustuvia. Ilman kokeilua ei ole mahdollista saada selville alueellisen opintolainahyvityksen toimivuutta ja vaikuttavuutta. Tämä perustelee alueellisen opintolainahyvityksen tehon ja ohjausvaikutuksen selvittämistä testivaiheena toteutettavan kokeilun avulla ennen sen toteuttamista osana opintotukijärjestelmää. Eteneminen kokeilun kautta on myös linjassa vallitsevan ja myös

pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa¹⁶ mainitun päätöksenteon tietoperustaisuutta korostavan suuntauksen kanssa.

Tutkitun tiedon ja kokeilusta saatavan näytön huomioiminen korostaa kokeilun yhteydessä tehtävän arvioinnin painoarvoa. Lisäksi tämä edellyttää kokeilun järjestämistä siten, että se tuottaa arviointia hyödyttävää tietoa. Kokeilun arvioinnissa on vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden lisäksi kiinnitettävä huomiota kahteen muuhun toisiinsa lomittuvaan arviointiteemaan. Yhtäältä on selvitettävä, millä tavoin ja ehdoilla ehdotettu uusi alueellinen opintolainahyvitys lomittuu voimassa olevaan opintotukijärjestelmään. Toisaalta on tarkasteltava sitä, miten alueellinen opintolainahyvitys hyötyineen ja haittoineen asemoituu suhteessa muihin käytössä oleviin työvoiman saatavuutta ja liikkuvuutta parantaviin politiikka-toimiin sekä työnantajien tarjoamiin etuihin, joilla houkutellessaan osaavaa työvoimaa.

Tiedon tarvetta painottavista tekijöistä huolimatta päätös alueellisen opintolainahyvityksen käyttöönotosta kokeiluineen on pohjimmiltaan yhteiskuntapoliittista harkintaa ja arvovalintoja edellyttävä valintatilanne. Tähän ratkaisuun ei tässä esiselvityksessä oteta kantaa, mutta esiselvitys tarjoaa aineksia sitä koskevaan keskusteluun. Seuraavaksi esitetään yhteenveto niistä kokeilun toteuttamistapaan liittyvistä seikoista, jotka tämän esiselvityksen perusteella ovat ratkaisevia kokeilun tuloksekkaan ja lainmukaisen toteutuksen kannalta. Luvun lopussa on tutkimusryhmän ehdotus kokeilun toteutustavaksi perusteluineen. Alueellisen opintolainahyvityksen jatkovalmistelun vastuu on opetus- ja kulttuuriministeriöllä sen toimialan mukaisesti.

¹⁶ Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

7.2 KOKEILUMALLIN VAIHTOEHTOISET VALINNAT

Seuraavaksi esitetään alueellisen opintolainahyvityksen kokeilumallin vaihtoehtoiset valinnat. Esitettävistä vaihtoehtoista muodostetaan suositus kokeiltavaksi malliksi. Näistä valinnoista useampikin etenemistapa on mahdollinen ja niiden toteuttamiseksi ei esiselvityksen perusteella ole esteitä.

TAVOITEVAIHTOEHDOT	
A) Vastata harvaan asuttujen alueiden työvoiman tarpeisiin. Tämän tavoitteen valinta tarkoittaa sitä, että alueellisen opintolainan hyvityksen saannin ehtona ei ole muutto harvaan asutulle alueelle. Kokeilualueella työskentely tai yritystoiminta riittää hyvityksen saamiseksi.	B) Vastata harvaan asuttujen alueiden työvoiman ja elinvoiman tarpeisiin. Tämän tavoitteen valinta tarkoittaa, että alueellisen opintolainahyvityksen saannin ehtona on asuminen kokeiluun valitulla alueella ja työssäkäynti. Työpaikka voi sijaita muullakin alueella (etätö mahdollista). Lainahyvityksen saamisen edellytyksenä voisi olla asuminen harvaan asutun alueen kunnassa ja tietyn summan ylittävät tulot.

Tavoitevaihtoehtojen edut: Vaihtoehto A vastaa ensisijaisesti harvaan asuttujen alueiden työvoiman tarpeisiin liittyviin ongelmiin. Perustusoikeuksien mahdollisimman vähäisen rajoittamisen näkökulmasta toimivin vaihtoehto olisi a, koska siinä ei aseteta rajoituksia PL 9 §:ssä säädettyyn vapauteen valita asuinpaikka. Vaihtoehdossa B pyritään lisäämään harvaan asuttujen alueiden elinvoimaa vaihtoehtoa A laajemmin. Perustuslaki ei suoraan estä tämänkään vaihtoehdon valitsemista, jos hyväksyttävät perusteet PL 9 §:n rajoittamiselle kyetään tuomaan esiin. Vaihtoehto B:ssä asumiseen perustuva edellytys on helpompi todentaa kuin työssäkäyntiin perustuva edellytys vaihtoehto A:ssa. Vaihtoehtoon A liittyy työskentelypaikkakunnan määrittelyongelmia, joka tekee siitä lakiteknisesti vaikeammin toteutettavan.

KOKEILUN KOHDERYHMÄ

A) Perusjoukkona ovat kaikki vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittavat, joilla on opintolainaa. Satunnaisvalinnalla (kenellä oikeus alueelliseen opintolainahyvitykseen) tästä ryhmästä valitaan riittävän iso, esimerkiksi puolet tutkinnon suorittaneista hyvitykseen oikeutetuksi kokeiluryhmäksi.

Kohderyhmiin kuuluvat myös ulkomailla vastaavat korkeakoulututkinnon suorittaneet.

B) Ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2023 suorittaneet, jotka työskentelevät tietyissä työvoimapula-ammateissa.

Kohderyhmiin kuuluvat myös ulkomailla vastaavat korkeakoulututkinnon suorittaneet.

Vaihtoehtojen edut: Vaihtoehdon A toteutus yksinkertaisempi kuin vaihtoehdon B. Osallistujien satunnaistaminen ja kontrolliryhmän muodostaminen on mahdollista. Vaihtoehdossa B kokeilu voidaan kohdentaa vaikeimpiin työvoimapula-ammatteihin. Vaihtoehdossa B voidaan käyttää myös osallistujien satunnaistamista, mutta hyvitykseen oikeutettu ryhmä jää pienemmäksi kuin vaihtoehdossa A. Vaihtoehdossa B asetetaan opiskelijoita opintoalan perusteella eri asemaan, mikä nostaa esiin sellaisia perustuslain 6 §:ään liittyviä valtiosääntökysymyksiä, joita vaihtoehtoon A ei sisälly. Näin ollen vaihtoehto A on perustuslain näkökulmasta ongelmattomampi samalla, kun vaihtoehto B edellyttää yhdenvertaisuuskysymysten huolellista jatkoselvitystä sen jälkeen, kun on päätetty mihin ammatteihin hyvitys siinä kohdistetaan.

KOKEILUALUE

Kokeilu voidaan kohdistaa alueellisesti kahdella tavalla

A) Valitaan satunnaisotannalla osa kaikista harvaan asutun maaseudun 77 kunnasta.

B) Kohdistetaan kokeilu erikseen nimettäviin harvaan asutun alueen kuntiin tai muilla perusteilla valittaviin kuntiin tai alueisiin.

Vaihtoehdon A etu: Tämä valinta tuottaa monipuolisen alueen, jossa on eri puolilla Suomea sijaitsevia harvaan asuttuja kuntia. Kaikilla harvaan asutun alueen kunnilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä kokeilualueeksi. Oppilaitoksista sijoittumisessa on eroja alueiden välillä, joten satunnaisesti valitut kunnat mahdollistavat kokeiluun osallistumisen laajemmalle vastavalmistuneiden joukolle.

Vaihtoehdon B etu: Kokeilu voidaan kohdentaa niihin harvaan asutun alueen kuntiin tai alueisiin, joilla on vaikeinta saada osaavaa työvoimaa, jotka ovat sijainniltaan syrjäisimpiä ja joilla ei ole yliopistotason koulutusta.

ALUEELLISEEN OPINTOLAINAHYVITYKSEEN OIKEUTTAVA TYÖSKENTELY

Kokeilulaissa on määriteltävä kriteerit, joilla alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttava työskentely toteutuu. Mahdollisina kriteereinä voisivat olla Norjan mallia mukailevat kriteerit, jotka on kuitenkin sovitettava suomalaiseen sääntelyyn hyödyntäen kokeilulain perusvalmistelussa sosiaali- ja terveystieteiden sekä työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntemusta.

Lisäksi kokeilulainsäädännössä tulee määrittää, kuinka kauan kokeiluun oikeutetulla on mahdollisuus hakeutua opintolainahyvityksen piiriin. Esimerkiksi vuoden mittainen ajanjakso valmistumisesta lähtien ottaisi huomioon valmistumisen jälkeisen kyttyttömyysajan.

Alueellisen opintolainahyvitykseen perusteena voisi olla esimerkiksi se, että henkilö työskentelisi kokeilun aikana laissa tarkemmin säädettävän verran (esim. 6 kuukautta 12 kuukauden aikana) työttömyysturvan työssäoloehdon täyttävässä palkka-, yrittäjä- tai maatalousyrittäjätyössä. Perustuslain yhdenvertaisuussääntelyyn liittyvistä syistä työskentelyyn on rinnastettava aika, jona henkilö saa sairaus- ja vanhempainetuksia sekä niihin rinnastuvia etuuksia tai hänellä katsotaan olevan työttömyysturvan työssäoloehdon täyttymisen määrittelyn kannalta hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta (esim. MYEL-vakuutetulla apurahalla työskentely).

Perustelut alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavalle työskentelylle: Norjan mallia mukailevat työssäoloehdot ovat osoittautuneet Norjassa toimiviksi ja ne ottavat huomioon myös työttömyyden, sairauden ja perhevapaat. Ehtoja ei voida siirtää kuitenkaan sellaisenaan Suomen lainsäädäntöön vaan ne on sovitettava lainvalmistelun yhteydessä yhteen suomalaisen toimeentuloturvalainsäädännön kanssa kiinnittäen huomio yhdenvertaisuuskysymyksiin. Sellaisen työttömyysturvan työssäoloehdon täyttymisen määrittelystä poikkeavan tulorajan, jonka ylittävät tulot oikeuttavat alueelliseen opintolainahyvitykseen, asettaminen on mahdollista vain, jos sille on esitettävissä kokeilun tavoitteisiin liittyvät hyväksyttävät perustelut.

HYVITYKSEN SUURUUS

A) Kiinteä hyvitys esimerkiksi 2 600 euroa/12 kuukauden ansaintajakso tai joku muu kiinteä summa. (Hyvitettävän opintolainan alarajana kiinteä vuosittainen hyvitys.)

B) Kiinteän hyvityksen lisäksi tietyissä työvoimapula-ammateissa työskenteleville lisätukimuotoja.

C) Suhteessa opintolainaan, esimerkiksi 15 prosenttia lainamäärästä. Suhteellinen hyvitys suosisi niitä, joilla on eniten opintolainaa.

Vaihtoehtojen edut: Vaihtoehto A on yksinkertaisin. Vaihtoehto B toisi lisäkannustimen erityisesti työvoimapula-ammatteihin vastavalmistuneille hakeutua työhön harvaan asutulle alueelle. Vaihtoehto C toisi lisäkannustimen niille, joilla on eniten opintolainaa. Vaihtoehto C ei vastaavasti kannusta lyhentämään opintolainaa omatoimisesti.

HYVITYKSEN AIKAURA

A) Samansuuruinen hyvitys jokaiselta 12 kuukauden ansaintajaksolta.

B) Ensimmäiseltä 12 kuukauden ansaintajaksolta suurempi lainahyvitys ja sen jälkeen samansuuruinen hyvitys ansaintajakoittain.

Vaihtoehtojen edut: Vaihtoehto A on yksinkertaisin ja vaihtoehto B toisi suuremman kannustiminen hakeutua työhön harvaan asutulle alueelle (lisäisi enemmän harvaan asutun alueen vetovoimaa).

VERTAILUASETTELMA

A) Verrokkiryhmän perusteena opiskelijoihin kohdistuva satunnaistaminen. Koeryhmänä kokeiluun satunnaisesti valitut vuonna 2023 valmistuvat ja kontrolliryhmänä muut samana vuonna valmistuvat opiskelijat.

B) Verrokkiryhmän perusteena kokeilualueen muodostamiseen kohdistuva satunnaistaminen. Koeryhmänä kokeilualueen kuntiin muuttaneet ja kontrolliryhmänä muihin harvaan asutun maaseudun kuntiin muuttaneet.

Vaihtoehtojen edut: Vaihtoehdossa A ei esiinny valikoitumisharhaa ja koe- ja kontrolliryhmät ovat identtiset. Siksi koe- ja kontrolliryhmässä havaittavien muuttohalukkuutta koskevien erojen voidaan perustellusti väittää aiheutuvan opintolainahyvityksestä.

7.3 EHDOTUS ALUEELLISEN OPINTOLAINAHYVITYSKOKEILUN MALLISTA

Yhteenveto ehdotuksesta

TAVOITTEET
Vastata harvaan asuttujen alueiden työvoiman tarpeisiin ja elinvoiman kehittymiseen.
KOKEILUN KOHDERYHMÄ
Perusjoukkona ovat kaikki vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittavat, joilla on opintolainaa.
KOKEILUALUE
Kokeilu kohdennetaan Pohjois- ja Itä-Suomen alueelle 25 kuntaan.
OIKEUS ALUEELLISEEN OPINTOLAINAHYVITYKSEEN
Opintolainahyvityksen saamisen ehtona on asuminen esitetyn kokeilun alueen kunnassa.
HYVITYKSEN SUURUUS JA AIKAURA
Ensimmäisellä ansaintajaksolla (esimerkiksi 12 kk) alueellinen opintolainahyvytys olisi suurempi (esimerkiksi 3 600 euroa) ja sen jälkeen ansaintajaksoittain hyvytys olisi esimerkiksi 2 600 euroa.
KOKEILUN KUSTANNUSVAIKUTUKSET
Kokeilun opintolainahyvitysten kokonaiskustannukset riippuvat kokeilun kestosta. Mikäli kokeilu kestäisi kolme vuotta, niin kokonaiskustannukset – riippuen hyvityksen suuruudesta – olisivat n. 4–6 miljoonaa euroa, mikäli opintolainahyvitystä hyödyntäisi 2 % tukeen oikeutetuista. Kokonaiskustannukset olisivat n. 6–9 miljoonaa euroa, mikäli opintolainahyvitystä hyödyntäisi 3 % tukeen oikeutetuista. Viiden vuoden kokeilussa kokonaiskustannukset olisivat vastaavasti 7–10 ja 10–15 miljoonaa euroa.
KOKEILUN VERTAILUASETELMAT (KOKEILUN ARVIOINTI)
Verrokkiryhmän perusteena opiskelijoihin kohdistuva satunnaistaminen. Koeryhmänä kokeiluun satunnaisesti valitut tietynä vuonna valmistuvat ja kontrolliryhmänä muut samana vuonna valmistuvat ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet opiskelijat. Lisäksi kokeiluun valitaan alueellisesti yhtenäinen harvaan asuttujen kuntien alue. Kokeiluun valittujen kuntien elinvoimaisuuden kehittymistä verrataan muiden harvaan asuttujen alueiden kuntien kehitykseen.

Tavoitteet

Vastata harvaan asuttujen alueiden työvoiman tarpeisiin ja elinvoimaan. Tämän tavoitteen valinta tarkoittaa, että alueellisen opintolainahyvityksen saannin ehtona on asuminen harvaan asutulla kokeilualueella ja työskentelyä voidaan edellyttää joko alueella tai sen ulkopuolella. Työpaikka voisi sijaita kokeilualueen ulkopuolella, jolloin etätö harvaan asutulla alueella tai ulospendelöinti harvaan asutulta alueelta kuuluisi hyvityksen piiriin.

Lisäksi voisi olla mahdollista, että Norjan mallin mukaisesti tietyissä työvoimapula-ammateissa työskenteleviltä ei vaadittaisi asumista harvaan asutulla alueella. Tähän mahdollisuuteen liittyy ongelmia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Mikäli tähän vaihtoehtoon päädyttäisiin, on valmistelussa huolellisesti käytävä läpi perusoikeudelliset kysymykset ja perustella valinta kokeilun tietotarpeella.

Perustelut tavoitteen valinnalle:

- Asumisen edellytys toisi alueelle korkeasti koulutettuja asukkaita.
- Asumisen edellytys toisi verotuloja alueelle, mikä lisäisi alueen elinvoimaa.
- Asumiseen perustuva edellytys on helpompi todentaa kuin työssäkäyntiin.

Kokeilun kohderyhmä

Perusjoukkona ovat kaikki vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittavat, joilla on opintolainaa. Satunnaisvalinnalla tästä ryhmästä valitaan riittävän iso osajoukko, esimerkiksi puolet tutkinnon suorittaneista, hyvitykseen oikeutetuksi kokeilyryhmäksi. Kohderyhmiin kuuluvat myös ulkomailla vastaavat korkeakoulututkinnot suorittaneet.

Perustelut kohderyhmän valinnalle:

- Korkea-asteen koulutettujen muutto harvaan asutun maaseudun kuntiin on hyvin vähäistä ja harvaan asutun maaseudun kunnissa korkea-asteen koulutettujen osuus väestöstä on pieni.
- Kokeilun onnistumiseksi tarvitaan riittävä määrä harvaan asutun maaseudun kuntiin työhön muuttavia.
- Esiselvityksessä opiskelijoille tehdyn kyselyn mukaan koulutusalojen välillä oli eroja siinä, miten harvaan asutut alueet ja Norjan mallin mukainen 2 600 euron vuotuinen alueellinen opintolainahyvitys houkuttelisi harvaan asutulle alueelle.
- Toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneet eivät kuulu kokeilun kohderyhmään, koska merkittävä osa sijoittuu työhön oppilaitoksen sijaintimaakuntaan.
- Yksinkertaisempi malli toteuttaa kuin ammattialarajauksiin perustuva valinta.

Kokeilualue

Kokeilu kohdennetaan Pohjois- ja Itä-Suomen alueelle erikseen nimettyihin harvaan asutun maaseudun kuntiin ja lisäksi kahteen muuhun kuntaan, jotta kokeilualue muodostaa yhtenäisen alueen. Ehdotettuun kokeilualueeseen kuuluu 25 kuntaa (ks. Kartta 6).

Perustelut kokeilualueen valinnalle:

- Selväraja ja yhtenäinen alue, jolloin alueeseen voi kuulua myös muita kuin harvaan asutun maaseudun kuntia
- Kokemukset Norjasta puoltavat kokeilualueen selvärajaisuutta ja tuen kohdentamista alueille, joilla on eniten ongelmia työvoiman saannissa ja jotka ovat elinvoimaltaan heikoimpia.
- Alueella ei ole yliopistoa
- Riittävä työpaikkapotentiaali
- Väestö vähenee ja ikääntyy
- Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä alhainen
- Paljon pulaa osaavasta työvoimasta
- Syrjäinen sijainti ja heikko saavutettavuus

Alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttava työskentely

Kokeilulaissa on määriteltävä kriteerit, joilla alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttava työskentely toteutuu. Mahdollisina kriteereinä voisivat olla Norjan mallia mukailevat kriteerit, jotka on kuitenkin sovittava suomalaisen sääntelyyn.

Alueellisen opintolainahyvitykseen perusteena olisi, että henkilö työskentelisi kokeilun aikana laissa tarkemmin säädettävän verran (esim. 6 kuukautta 12 kuukauden aikana) työttömyysturvan työssäoloehdon täyttävässä palkka-, yrittäjä- tai maatalousyrittäjätyössä. Perustuslain yhdenvertaisuussääntelyyn liittyvistä syistä työskentelyyn on rinnastettava aika, jona henkilö saa sairaus- ja vanhempainetuksia sekä niihin rinnastuvia etuuksia tai hänellä katsotaan olevan työttömyysturvan työssäoloehdon täyttymisen määrittelyn kannalta hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta (esim. MYEL-vakuutetulla apurahalla työskentely).

Hyvityksen suuruus ja aikaura

Ensimmäisellä ansaintajaksolla (12 kk) alueellinen opintolainahyvitys olisi suurempi (esimerkiksi 3 600 euroa) ja sen jälkeen ansaintajakoittain hyvitys olisi esimerkiksi 2 600 euroa. (Hyvitettävän opintolainan alarajana kiinteä vuosittainen hyvitys.)

Perustelut hyvityksen suuruudelle:

- Asiantuntijahaastattelujen mukaan Norjassa erityistukialueella asuville ja työskenteleville opintolainahyvityksen pitovoima on vetovoimaa suurempi. Norjan opintolainahyvityksen nykyinen taso ei niinkään houkuttele muuttamaan erityistukialueelle, mutta se kannustaa alueelle jäämiseen sinne muuttaneita opintovelallisia. Oletettavasti ensimmäisen ansaintajakson suurempi alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi muuttamaan (vetovoima) työhön ehdotetulle Pohjois- ja Itä-Suomen kokeilualueelle.

Kokeilun kustannusvaikutukset

Opintolainahyvityskokeilun kustannukset riippuvat hyvityksen suuruudesta, edunsaajien lukumäärästä ja kokeilun kestosta. Lisäksi kustannuksia aiheutuu muun muassa kokeilun seurannasta ja arvioinnista, viranomaisen toiminnasta ja mahdollisista järjestelmämuutoksista (Kela) sekä säädösvalmistelusta ja sääntelyn täytäntöönpanosta (mm. opiskelijoiden, koulutusorganisaatioiden ja kuntien informoiminen). Seuraavassa arvioidaan kokeilun aikana maksettavien opintolainahyvitysten suuruusluokkaa. Laskemaan liittyy epävarmuuksia, koska hyvityksiin vaikuttavat esimerkiksi kokeilun toteutustapa ja kokeilualueen työmarkkinatilanne.

Yliopistoista valmistui vuonna 2020 yhteensä noin 18 500 ylemmän korkeakouluasteen suorittanutta. Samana vuonna ammattikorkeakouluista valmistui noin 24 400 opiskelijaa. Yhteensä valmistuneita oli 42 900.

Jos oletetaan, että kaikista vastavalmistuneista korkeakoulutetuista kokeilualueelle muuttaa tai siellä jo asuu valmistumisen aikana samassa suhteessa kuin harvaan asutuilla alueilla on työssä korkeasti koulutettuja suhteessa koko maan tasoon, niin kokeiluun oikeutetuista noin 2 prosenttia tulisi hyödyntämään opintolainahyvitysoikeutta. Tarkalleen kokeilualueella työskentelee 1,8 prosenttia kaikista korkeakoulutetuista Suomessa.

Jos kokeilun piiriin valittaisiin puolet edellä mainituista, kuuluisi kohderyhmään 21 450 henkilöä. Jos oletetaan, että kaksi prosenttia alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeutetuista hyödyntää mahdollisuutta saada hyvitystä, olisi tukeen oikeutettuja vuosittain 430 henkilöä (2 % 21 450 valmistuneesta). On huomattava, että kokeilualueelle muuttaa vuosittain noin 900 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta alle 45-vuotiaista, joten edellä esitetty tukeen oikeutettujen lukumäärää koskeva arvio lienee oikeansuuntainen.

Jos opintolainahyvitys olisi 2 600 euroa vuodessa ja edunsaajia 430, olisi hyvitysten yhteissumma 1,1 miljoonaa euroa vuodessa. Jos ensimmäisenä kokeiluvuonna hyvityksen suuruus olisi 3 600 euroa, nousisivat vuosittaiset kokonaiskustannukset noin 1,5 miljoonaan euroon.

Lisäksi on syytä huomioida, että Kajaanin ammattikorkeakoulusta huomattava osa valmistuneista jää asumaan kokeilualueelle. Kajaanin ammattikorkeakoulusta vuonna 2018 valmistuneista (378) Kainuuseen jäi 147 työllistä henkilöä. Nämä Kajaanin ammattikorkeakoulusta valmistuneet huomioiden saadaan tukeen oikeutettujen lukumääräksi noin 570 henkilöä. Opintolainahyvityksen vuosikustannukset 2 600 euron hyvityksellä olisivat tällöin noin 1,5 miljoonaa euroa ja vastaavasti 3 600 hyvityksellä noin kaksi miljoonaa euroa.

Kokeilun vuosikustannukset kaksinkertaistuisivat, mikäli kokeiluun valittaisiin kahden vuoden aikana valmistuneet. Myös kohderyhmään kuuluvien muuttohalukkuuden kasvu lisäisi kustannuksia. Jos muuttajia olisi kolme prosenttia korkeakoulututkinnon suorittaneista (ml. Kajaanin ammattikorkeakoulusta valmistuneet), opintolainahyvitystä hyödyntäisi noin 800 tukeen oikeutettua. Vuosittaisella 2 600 euron hyvitystasolla kokeilun kokonaiskustannukset olisivat noin 2,1 miljoonaa euroa ja nousisivat 3 600 euron hyvityksellä noin 2,9 miljoonaan euroon. Kokeilualueelle nykyisin suuntautuvaan korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden muuttoon (n. 900 hlöä/v) ja kohdealueella esiintyvään korkeakoulutetun työvoiman

kysyntään suhteutettuna nämä edustanevat kokeilusta aiheutuvien kustannusten maksimitasoa.

Kokeilun opintolainahyvitysten kokonaiskustannukset riippuvat kokeilun kestosta. Mikäli kokeilu kestäisi kolme vuotta, niin kokonaiskustannukset – riippuen hyvityksen suuruudesta – olisivat noin 4–6 miljoonaa euroa, mikäli opintolainahyvitystä hyödyntäisi 2 prosenttia tukeen oikeutetuista. Kokonaiskustannukset olisivat noin 6–9 miljoonaa euroa, mikäli opintolainahyvitystä hyödyntäisi 3 prosenttia tukeen oikeutetuista. Viiden vuoden kokeilussa kokonaiskustannukset olisivat vastaavasti 7–10 ja 10–15 miljoonaa euroa.

Edellä on laskettu karkealla tasolla opintolainahyvityskokeilun hyvityksistä aiheutuneiden kustannusten määriä. Laskelmissa ei ole huomioitu hyvityskustannuksia alentavia tekijöitä. Esimerkiksi osalla muuttajista opintolainaa voi olla vain vähän, joten hyvityksen enimmäismäärää ei myönnetä kaikkina kokeiluvuosina. Vastaavasti kustannuksiin tulee myös huomioida viranomaiskustannukset sekä täytäntöönpanoon liittyvät kustannukset.

Vertailuasetelmat (kokeilun arviointi)

Satunnaistaminen kohdistetaan vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden kohderyhmään, joilla on opintolainaa. Hyvitykseen oikeutetut valitaan satunnaisesti (esim. arpomalla tai parittomana päivänä syntyneet). Kontrolliryhmä muodostetaan muista samaan aikaan tutkinnon suorittaneista. Vertailuasetelma täyttää ns. satunnaistetun kenttäkokeen ehdot, joten sen avulla voidaan tilastollisin menetelmin todentaa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutukset työmarkkina- ja muuttopäätöksiin. Näin voidaan tarkastella syy-seuraussuhteita tämän politiikkatoimen sekä kokeilualueelle työllistymisen ja muuton välillä. Tätä tarkastelua voidaan täydentää hyvityksen saajille kohdistetuilla kyselyillä ja haastatteluilla.

Kokeiluun osallistuvien ja verrokkiryhmää kuuluvien työmarkkinakäyttäytymistä seurataan kokeilun aikana ennen-jälkeen-vertailuasetelman avulla ja samalla vertaillaan ryhmien välisiä eroja. Arvioinnin pääkysymyksenä on, vaikuttaako alueellinen opintolainahyvitys yliopistoista tai ammattikorkeakouluista vastavalmistuneiden käyttäytymiseen (muuttaminen, alueelle jääminen, työllistyminen) siten, että tukeen oikeutetut (koeryhmä) sijoittuvat useammin harvaan asutulle alueelle kuin muut samaan aikaan valmistuneet.

Muuttoa ja työllistymistä koskevista tuloksista voidaan johtaa arvioita siitä, miten alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa esimerkiksi työvoiman tarjontaan, työvoiman saatavuuteen ja muihin aluetalouden kasvun osatekijöihin. Tältä osin tarkastelua täydentävät aluetalouden kasvua ja kehitystä koskevat vertailut kokeilualueen, muiden harvaan asuttujen alueiden ja muiden sopivien vertailualueiden välillä. Työmarkkinateemoista kiinnostavimpia ovat esimerkiksi avointen työpaikkojen täyttyminen (täyttämisaika ja -aika) ja muut työvoimapulaan liittyvät seikat, joiden selvittäminen edellyttää tilastotarkastelujen lisäksi myös työnantajille kohdistettavaa tiedonhankintaa.

Perustelut vertailuasetelmille:

- Satunnaistettua kenttäkoeetta käyttämällä voidaan arvioida kuinka alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa valmistuvien opiskelijoiden työmarkkina- ja

muuttokäyttäytymiseen. Näiden tulosten ja täydentävien aineistojen ja menetelmien avulla voidaan tuottaa alueellisia työmarkkinoita ja aluetaloutta koskevaa tietoa esimerkiksi työvoiman saatavuudesta, työvoiman kysynnästä, elinvoimasta ja muuttoliikkeestä. Päätelmänä esitettävät opintolainahyvityksen tarkoituksenmukaisuutta (politiikkatoimen välttämättömyys ja lisäarvo) ja kustannustehokkuutta koskevat vaikutusarviot luovat tietoperustan alueellisen opintolainahyvityksen edelleen kehittämiseksi sen mahdollista, kokeiluvaiheen jälkeen tapahtuvaa käyttöönottoa varten.

8 LÄHTEET

- Aho, P., Myllymäki, T., Sandqvist, S. & Strandell, A. (2021). Nuorten asuminen 2020. Kyselytutkimus. Ympäristöministeriön julkaisuja 8. Helsinki: Ympäristöministeriö.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-217-4>
- Ahonen, P., Tala, J. & Hämäläinen, K. (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja 8/2009. <https://docplayer.fi/22381414-Politiikkatoimien-vaikuttavuusarvioinnin-menetelmien-ja-toimintatapojen-kehittaminen-esiselvitys.html>
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Huovari, J., Härmälä, V., Kotavaara, O., Lehtonen, O., Muilu, T., Rusanen, J., & Vihinen, H. (2020). Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-928-8>
- Ammattibarometri II/2021. Julkaistu 27.9.2021. <https://www.ammattibarometri.fi/kartta2.asp>
- Ammattiluokitus 2010. https://www2.tilastokeskus.fi/fi/luokitukset/ammatti/ammatti_1_20100101/
- Angell, E., Eikeland, S., Grunfelt, L.A., Myhr, S., Nygaard, V. & Pedersen, P. (2012). Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. Northern Research Institute Rapport 2012:2. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/gjennomgang_tiltakssonen_norut.pdf?id=2308218
- Aro, T., Aro, R. & Mäkelä, I. (2021). Miten osaajat liikkuvat alueilla? Ammatillisen toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksesta valmistuneiden sijoittuminen työmarkkinoilla ja alueilla. Sitran selvityksiä 192. <https://media.sitra.fi/2021/10/26105419/sitra-miten-osaajat-liikkuvat-alueilla.pdf>
- Carson, R.T. & Hanemann, W. (2005). Chapter 17 Contingent Valuation. In K-G. Mler & J.R. Vincent (Eds). Handbook of Environmental Economics (2), 821–936.
[https://doi.org/10.1016/S1574-0099\(05\)02017-6](https://doi.org/10.1016/S1574-0099(05)02017-6)
- Eikeland, S. (2021). Norjan Arktisen yliopiston (UiT) vararehtorin Sveinung Eikelandin PowerPoint-esitys. Saatu sähköpostina 12.11.2021.
- Einiö, A. & Hyytinen, A. (2019). Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Euroopan Neuvosto (2008). Official Journal of the European Union. Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty on the Functioning of the European Union. 2008/C 115/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PT>
- Finnmark og Nord-Troms (Tiltakssonen). <http://www.finnmarkognordtroms.no/>
- Ghosh, A., Berg, V., Bhattacharya, K., Monsivais, D., Kertesz, J., Kaski, K., & Rotkirch, A. (2019). Migration patterns of parents, children and siblings: Evidence for patrilocality in contemporary Finland. Population Space and Place 25 (5).

- Haapanen, M. & Tervo, H. (2012). Migration of the Highly Educated: Evidence from Residence spells of University graduates. *Journal of Regional Science* 52 (4), 587-605. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00745.x>
- Haanpää, S., Koivisto, A., Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Siltanen, K. & Komulainen, M. (2021). Naisnäkökulmaa Kainuuseen. *Kainuun liitto B:20*. Kajaani: Kainuun liitto. <https://kainuunliitto.oncloudos.com/kokous/20212195-12-1.PDF>
- Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän toimintasuunnitelma 2020–2023. [HAMA Toimintasuunnitelma.pdf \(mmm.fi\)](https://www.hama.fi/HAMA_Toimintasuunnitelma.pdf)
- Helminen, V., Nurmio, K. & Vesänen, S. (2020). Kaupunki-maaseutu-alueuudistus 2018. Paikkatietopohjaisen alueuudistuksen päivitys. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5172-9> <http://hdl.handle.net/10138/315440>
- HE 105/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräiksi muiksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130105>
- Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Härkönen, A. (30.8.2021). Mistä maistereita maaseudulle? *Helsingin Sanomat*, 14–15.
- Honkatukia, J. & Niemi, J. (2017). Väestön alueellisen keskittymisen aluetaloudelliset vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79710/TEM-jul_17_2017_verkkojulkaisu.pdf
- Julkunen, E. & Mustonen, P. (23.10.2021). Osaajia haja-alueille porkkanan avulla. *Sanoma-lehti Karjalainen*, 2–3.
- Kauhanen, Merja (2021). Työvoimapula, työvoiman kohtaanto ja avointen työpaikkojen laatu. *Talous ja yhteiskunta* 49 (1), 30–36.
- Kallio-Kurssi, H. (21.9.2021). Yli puolta miljoonaa suomalaista kiinnostaa muutto näihin maisemiin – yksi asia mietityttää, vaikka luonto ja vapaa-aika vetävät puoleensa. *Maaseudun Tulevaisuus*.
- Kela Ateriatuki <https://www.kela.fi/ateriatuki>
- Kela Opintolainahyvitys <https://www.kela.fi/opintolainahyvitys>
- Kela Opintotuki <https://www.kela.fi/opintotuki>
- Kelasto Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuen maksetut tuet 2016–2020. <http://raportit.kela.fi/linkki/81757670>
- Kelasto Opintovelalliset ja lainamäärät 2016–2020 <http://raportit.kela.fi/linkki/12223714>
- Kelasto Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot 2016–2020 http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet
- Kinnunen, N. (14.5.2021). MT-kysely: Yhä useampi suomalainen haluaa asua maaseudulla – alle 30-vuotiailla miehillä eniten muuttohaaveita. *Maaseudun Tulevaisuus*.
- Kotavaara, N., Kotavaara, O., Rusanen, J. & Muilu, T. (2018). University Graduate Migration in Finland. *Geoforum* 96, 97–107. <http://urn.fi/urn:nbn:fi-fe2019090326534>
- Kunnskapsdepartementet 2021. Tieto saatu sähköpostina 25.11.2021 seniorrådgiver Erin Nordal/Kunnskapsdepartementet.

- Lainsäädännön arviointineuvosto (2020). Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Dnro: VN/11357/2019-VNK-2. 16.3.2020.
- Lahtinen, I. (2021). Opintotuen historia, nykypäivä ja tulevaisuus. <https://www.kela.fi/documents/10180/1169455/optuhistoriap.pdf>
- Lukkari, T. & Åström, C. (2019). Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 22. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161833/MMM_2019_22.pdf
- Lånekassen 2021a. Stipend og lån. <https://www.lanekassen.no/nb-NO/stipend-og-lan/>
- Lånekassen 2021b. Bor i Finnmark eller Nord-Troms. <https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/finnmark-eller-nord-troms/>
- Lånekassen 2021c. Reduksjon av gjeld for leger i utvalgte kommuner. <https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/leger-i-utvalgte-kommuner/>
- Lånekassen 2021d. Lærere med utdanning i realfag eller språk. <https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/larere-med-utdanning-i-realfag-eller-sprak/>
- Lånekassen 2021e. Nyutdannede lærere kan få slettet studielån. <https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/sletting-av-gjeld-for-larere/>
- Määttä, K. (2021). Kokeilulait – Kokeiluja kokeilun vuoksi vai onnistuneita lakien sisäänajoja. Edilex 2021/38.
- Nesseby (2021). Flytt til Nesseby of få gratis barnehage, Sfo og boligomt. <https://www.nesseby.kommune.no/flytt-til-nesseby-og-faa-gratis-barnehage-sfo-og-boligomt.5150331-27451.html?showtipform=2>
- Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet.
- Ojanen, T. (2021). Lausunto Maa- ja metsätalousministeriölle Harvaan asuttujen alueiden (HAMA) parlamentaarisen työryhmän loppuraportin esittämistä toimenpide-ehdotuksista. 27.1.2021.
- Opas kokeilulakien valmistelun tueksi. Tukea kokeilulakien valmisteluun. <http://kokeiluohje.finlex.fi/?print>
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 2.10.2020. 42 miljoonaa koronaviruksen vaikutusten tasoittamiseen ammatillisessa koulutuksessa sekä lähihoitajakoulutuksen lisäämiseen. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/42-miljoonaa-koronaviruksen-vaikutusten-tasoittamiseen-ammattillisessa-koulutuksessa-seka-lahihoitajakoulutuksen-lisaamiseen>
- Opintopolku-portaali <https://opintopolku.fi/konfo/fi/>
- Penttinen, P. (2016). Viettäisinkö elämäni periferiassa? Nuorten muuttoalttius Itä-Suomessa. Teoksessa: Kivijärvi, A., & Peltola, M. (2016). Lapset ja nuoret muuttoliik-keessä: nuorten elinolot -vuosikirja 2016. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. 149–165.
- Pyysiäinen, J. & Vihinen, H. (2020). Maaseutubarometri 2020. Tutkimusraportti osa 1. Saatavissa: <https://www.maaseutupolitiikka.fi/uploads/MANE-raportit/Maaseutubarometri-taitettu-diasetti-osa-1-julkaisu-FINAL-17062020-paivitetty.pdf>

- Rautiainen, P. (2019). Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot. Lakimies 116 (2), 192–220.
- Rikt mangfold i nord – Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2003–2004. St.meld. nr. 8 (2003–2004). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-8-2003-2004-/id403523/sec1>
- Räisänen, H. & Tuomaala, J. (2007). Mitä mikronäkökulma kertoo rekrytointiongelmista? Työelämän tutkimus 3 (5), 188–201.
- Räisänen, H. & Tuomaala, J. (2021). Mitä tapahtui työvoimapulalle pandemiakriisissä? Työpoliittinen aikakauskirja 2 (64), 8–23.
- Saari, J., Koskinen, H., Attila, H. & Sarén, N. (2020). Eurostudent VII – Opiskelijatutkimus 2019. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-907-3>
- Selvitys opintolainahyvityksestä 14.1.2022. Kelan Tutkimusyksikkö.
- Stortinget (2004). Innstilling fra kommunalkomiteen om rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Innst. S. nr. 176 (2003–2004)
- Suomäki, E. (2020). ”Kaunis kaupunki, mutta väliaikainen asuinpaikka”. Aluehoukuttelevuus opiskelijoiden näkökulmasta. Tapausesimerkkinä Vaasa. Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma. https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/11634/Pro-Gradu_Suomaki.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Söderberg, P. (2017). Nuoret Pohjanmaalla 2016–2017. Opiskelijoiden muuttohalukkuus ja ajatuksia alueesta. Migrationsinstitutet, Julkaisuja 18. <https://www.concordia.jakobstad.fi/assets/Selvitykset/julkaisut/Ung-i-Osterbotten-Nuoret-Pohjanmaalla-2016-2017-Migrationsinstitutet-2017.pdf>
- Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms 2021. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>
- Tuominen, V., Puhakka, A. & Rautopuro, J. (2014). Elämää reunalla – maaseutukunnissa työskentelevät maisterit. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 42 (2), 196–212.
- Tuuva-Hongisto, S. (2018). Kotona, maalla, syrjässä. Syrjäkylänuorten haaveita kotiseudulle jäämisestä. Nuorisotutkimus 36 (3), 23–37. <https://elektra.helsinki.fi/oa/0780-0886/2018/3/kotonama.pdf>
- Valtioneuvoston yleisistunto 23.7.2020 VN 81/2020. <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/istunto?sessionId=0b00908f806ba749>

Virallislähteet

- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/1997 vp. – HE 85/1997 vp. ja HE 90/1997 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 39/2002 vp. – HE 120/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 70/2002 vp. – HE 205/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2012 vp. – HE 115/2012 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 51/2016 vp. – HE 215/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 24/2017 vp. – HE 51/2017 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2017 vp. – HE 114/2017 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 25/2020 vp. – HE 87/2020 vp. ja HE 114/2020 vp.
Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2020 vp. – HE 149/2020 vp.
Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 42/2021 vp. – HE 160/2021 vp.

Käytetyt tilastotietokannat

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen

Statistisk sentralbyrå Norge, Population and population changes by region, contents, and year.

Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti

Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit

Tilastokeskus, Muuttaneiden taustatiedot

Norjalaiset haastatellut asiantuntijat

Eikeland, Sveinung, vararehtori, Norjan Arktinen yliopisto (UiT), Tromssa, 12.11.2021

Fors, Bjerge Schwenke, johtaja, Norjan Arktinen yliopisto (UiT)/Barentsinstituutti, Kirkenes, 3.11.2021

Hart, Rannveig Kaldager, tutkija, Folkehelseinstituttet, Oslo, 3.12.2021

Kvello, Nina, johtava asiantuntija, Norjan kunta- ja modernisaatioministeriö, 9.12.2021

Lullau, Kari Mette, johtaja, Norjan kunta- ja modernisaatioministeriö, 9.12.2021

Nordal, Erin, vanhempi asiantuntija, Norjan opetusministeriö, 25.11.2021

Pedersen, Marianne, Osastonjohtaja, Tromssan ja Finnmarkin lääni 8.12.2021

Asiantuntijapaneelin osallistujat 17.12.2021

Hiltunen, Virpi, neuvotteleva virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö

Hyvönen, Ilmari, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Kuusisto Piia, etuuspäällikkö, Kela

Lahtinen Ilpo, vastaava suunnittelija, Kela

Nurminen Tuomas, tutkija, Kela

Polo, Tiina, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Randell, Antti, hallitusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Seuri Allan, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö

Liitetaulukko 1. Tutkinnon suorituspaikka 2016 sekä asuinmaakunta 2019 (päätoimiset työlliset). Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.

Ylemmän korkeakoulututkinnon suoritusmaakunta/yliopisto 2016	Päätoimisten työllisten asuinmaakunta 2019, %																			
	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Satakunta	Kanta-Häme	Pirkanmaa	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Pohjois-Savo	Pohjois-Karjala	Keski-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Kainuu	Lappi	Ahvenanmaa	N
Uusimaa	87,7	1,9	0,4	0,8	1,7	1,0	0,6	0,5	0,3	0,7	0,4	0,6	0,4	1,0	0,2	0,7	0,2	0,6	..	3 447
Aalto-yliopisto	92,0	1,9	0,4	..	1,1	0,6	..	0,4	..	..	..	0,4	..	1,1	..	0,4	..	..	..	1 389
Helsingin yliopisto	84,6	1,5	0,5	1,2	2,2	1,2	1,0	0,5	0,3	1,0	0,7	0,9	0,9	1,2	..	1,0	..	1,0	..	1 749
Svenska handelshögskolan	95,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	141
Taideyliopisto	78,6	5,4	..	..	3,6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	168
Åbo Akademi	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1-4
Varsinais-Suomi	42,8	41,5	2,5	0,5	4,0	0,5	..	0,5	..	0,5	..	0,7	0,5	4,0	..	0,5	..	..	1,0	1 206
Turun yliopisto	43,2	43,5	3,0	0,6	4,3	0,6	..	0,6	..	0,6	..	0,9	0,6	0,9	..	0,6	..	..	..	987
Åbo Akademi	41,7	33,3	..	..	2,8	..	..	..	..	..	..	..	..	16,7	..	..	..	..	5,6	216
Satakunta	21,5	17,7	43,0	..	8,9	..	..	..	..	..	..	..	2,5	..	..	..	..	..	..	237
Tampereen yliopisto	10,0	10,0	75,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	60
Turun yliopisto	25,9	20,7	32,8	..	10,3	..	..	..	..	..	..	..	3,4	..	..	..	..	..	..	174
Pirkanmaa	32,2	4,0	1,8	3,1	47,5	1,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	2,2	2,2	0,7	..	1,3	..	0,9	..	1 359
Tampereen yliopisto	32,2	4,0	1,8	3,1	47,5	1,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	2,2	2,2	0,7	..	1,3	..	0,9	..	1 359
Päijät-Häme	60,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	15
Helsingin yliopisto	75,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	12
Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1-4
Etelä-Karjala	51,5	3,7	1,5	1,5	3,0	6,7	7,5	15,7	2,2	2,2	2,2	1,5	..	..	..	..	..	..	..	402
Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto	51,5	3,7	1,5	1,5	3,0	6,7	7,5	15,7	2,2	2,2	2,2	1,5	..	..	..	..	..	..	..	402
Etelä-Savo	24,0	..	..	..	..	8,0	12,0	8,0	8,0	8,0	8,0	..	..	..	..	..	..	..	..	75
Itä-Suomen yliopisto	24,0	..	..	..	..	8,0	12,0	8,0	8,0	8,0	8,0	..	..	..	..	..	..	..	..	75
Pohjois-Savo	25,7	2,9	..	1,4	4,3	5,0	1,4	2,9	5,0	26,4	5,7	7,1	1,4	1,4	1,4	4,3	2,1	..	..	420
Itä-Suomen yliopisto	26,1	2,9	..	1,4	4,3	4,3	1,4	2,9	5,1	26,8	5,8	7,2	..	1,4	1,4	4,3	2,2	..	..	414
Taideyliopisto	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	9
Pohjois-Karjala	31,2	2,5	..	1,3	5,1	3,2	3,2	4,5	3,8	11,5	23,6	2,5	..	..	..	3,2	2,5	1,3	..	471
Itä-Suomen yliopisto	31,2	2,5	..	1,3	5,1	3,2	3,2	4,5	3,8	11,5	23,6	2,5	..	..	..	3,2	2,5	1,3	..	471
Keski-Suomi	37,0	2,5	1,3	2,2	8,2	3,8	2,2	1,9	2,2	4,7	0,9	24,8	2,2	0,9	0,9	3,4	..	1,3	..	957
Jyväskylän yliopisto	37,0	2,5	1,3	2,2	8,2	3,8	2,2	1,9	2,2	4,7	0,9	24,8	2,2	0,9	0,9	3,4	..	1,3	..	957

Ylemmän korkeakoulutut- kinnon suoritusmaa- kunta/yliopisto 2016	Päätoimisten työllisten asuinmaakunta 2019, %																			
	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Satakunta	Kanta-Häme	Pirkanmaa	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Pohjois-Savo	Pohjois-Karjala	Keski-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Kainuu	Lappi	Ahvenanmaa	N
Pohjanmaa	47,1	3,2	1,6	..	4,3	..	..	..	..	..	..	..	7,5	28,9	2,1	1,6	..	..	..	561
Svenska handelshögskolan	41,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	50,0	..	..	..	..	..	36
Vaasan yliopisto	52,2	2,9	2,2	..	5,9	..	..	..	..	..	..	..	10,3	19,1	2,2	2,2	..	..	..	408
Åbo Akademi	30,0	5,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	57,5	..	..	..	..	..	120
Keski-Pohjanmaa	32,0	..	..	..	8,0	..	..	..	..	..	..	..	12,0	16,0	12,0	12,0	..	..	..	75
Jyväskylän yliopisto	32,0	..	..	..	8,0	..	..	..	..	..	..	..	12,0	16,0	12,0	12,0	..	..	..	75
Pohjois-Pohjanmaa	23,3	1,7	..	..	3,4	0,6	..	..	..	1,7	..	1,7	2,3	1,1	2,0	51,7	2,6	6,6	..	1 044
Oulun yliopisto	23,1	1,7	..	..	3,5	0,6	..	..	..	1,7	..	1,7	2,3	1,2	2,0	51,9	2,6	6,6	..	1 041
Tampereen yliopisto	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1-4
Kainuu	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1-4
Jyväskylän yliopisto	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1-4
Lappi	31,5	1,9	..	..	5,6	..	..	1,9	..	4,6	..	2,8	1,9	..	..	20,4	..	24,1	..	324
Lapin yliopisto	31,5	1,9	..	..	5,6	..	..	1,9	..	4,6	..	2,8	1,9	..	..	20,4	..	24,1	..	324
Yhteensä	52,0 %	7,2 %	2,0 %	1,2 %	9,3 %	1,7 %	1,1 %	1,5 %	0,9 %	2,8 %	1,8 %	3,6 %	1,6 %	2,8 %	0,7 %	7,0 %	0,6 %	2,0 %	0,2 %	10 590

..= 1-4 henkilöä, määrää ei ole ilmoitettu tietosuojan vuoksi

Tutkinnon suoritusmaakunta /ammattikorkeakoulu 2016 (ammattikorkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto)	Päätoimisten työllisten asuinmaakunta, %																			
	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Satakunta	Kanta-Häme	Pirkanmaa	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Pohjois-Savo	Pohjois-Karjala	Keski-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Kainuu	Lappi	Ahvenanmaa	N
Uusimaa	88,1	2,1	0,3	1,7	1,8	1,5	0,8	0,4	0,2	0,4	0,2	0,4	0,3	0,6	..	0,5	..	0,4	0,2	5382
Diakonia-ammattikorkeakoulu	80,4	3,3	..	2,2	2,2	2,2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2,2	..	..	..	276
Haaga-Helia ammattikorkeakoulu	93,0	0,7	..	0,9	1,9	1,2	0,5	..	..	..	..	0,5	..	..	..	..	..	..	..	1284
Humanistinen ammattikorkeakoulu	78,8	..	..	..	9,1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	99
Laurea-ammattikorkeakoulu	86,4	2,6	0,5	3,5	1,6	1,4	0,9	..	..	0,5	0,5	..	..	..	..	0,7	..	0,5	..	1281
Metropolia Ammattikorkeakoulu	88,2	1,8	0,3	1,3	1,7	1,8	1,1	0,6	0,3	0,6	0,3	0,4	0,4	..	..	0,4	..	0,3	..	2112
Yrkeshögskolan Arcada	86,7	2,2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6,7	..	..	..	..	2,2	270
Yrkeshögskolan Novia	70,0	20,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	60
Varsinais-Suomi	14,7	74,5	1,9	1,2	3,1	..	..	..	..	..	..	..	0,4	1,2	..	0,6	..	0,4	0,8	1446
Humanistinen ammattikorkeakoulu	..	66,7	..	..	16,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	36
Turun ammattikorkeakoulu	13,5	77,3	1,9	1,4	3,1	..	..	..	..	..	..	..	0,5	..	..	0,5	..	0,5	..	1266
Yrkeshögskolan Novia	26,7	48,9	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	13,3	..	..	..	..	8,9	135
Satakunta	8,1	16,3	52,2	1,5	15,9	..	..	..	..	..	..	0,7	2,2	..	..	..	..	..	..	810
Diakonia-ammattikorkeakoulu	9,5	14,3	57,1	..	19,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	63
Satakunnan ammattikorkeakoulu	8,1	16,9	52,0	1,6	15,7	..	..	..	..	..	..	0,8	2,0	..	..	..	..	..	..	744
Kanta-Häme	27,3	6,2	1,5	31,9	21,9	4,6	1,2	..	..	..	..	1,2	1,2	..	..	0,8	..	..	..	780
Hämeen ammattikorkeakoulu	27,3	6,2	1,5	31,9	21,9	4,6	1,2	..	..	..	..	1,2	1,2	..	..	0,8	..	..	..	780
Pirkanmaa	12,2	3,2	2,3	2,5	70,9	1,5	0,4	..	0,4	0,6	0,4	2,1	1,3	..	..	0,4	..	0,6	..	1425
Hämeen ammattikorkeakoulu	21,7	8,7	..	8,7	47,8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	69
Seinäjoen ammattikorkeakoulu	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	44287
Tampereen ammattikorkeakoulu	11,5	2,9	2,4	2,2	72,1	1,6	0,4	..	0,4	0,7	0,4	2,0	1,3	..	..	0,4	..	0,4	..	1353
Päijät-Häme	31,1	2,0	..	3,7	5,3	46,7	2,9	1,2	0,8	0,8	..	2,0	0,8	..	..	0,8	..	0,8	..	732
Haaga-Helia ammattikorkeakoulu	50,0	..	..	..	7,7	11,5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78
Lahden ammattikorkeakoulu	29,0	1,8	..	3,2	5,1	51,2	2,8	..	..	0,9	..	2,3	..	..	..	0,9	..	..	..	651
Kymenlaakso	26,7	1,6	..	1,1	3,7	7,5	50,8	3,2	1,6	..	..	1,1	..	..	..	1,1	..	..	..	561
Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu	26,2	1,6	..	1,1	3,7	7,5	50,8	3,2	1,6	..	..	1,1	..	..	..	1,1	..	..	..	561
Omnia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	44287
Etelä-Karjala	18,5	1,5	..	..	3,1	2,3	5,4	58,5	2,3	2,3	1,5	2,3	..	..	..	..	..	..	..	390
Saimaan ammattikorkeakoulu	18,5	1,5	..	..	3,1	2,3	5,4	58,5	2,3	2,3	1,5	2,3	..	..	..	..	..	..	..	390

Tutkinnon suoritusmaakunta /ammattikorkeakoulu 2016 (ammattikorkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto)	Päätoimisten työllisten asuinmaakunta, %																			
	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Satakunta	Kanta-Häme	Pirkanmaa	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Pohjois-Savo	Pohjois-Karjala	Keski-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Kainuu	Lappi	Ahvenanmaa	N
Etelä-Savo	17,1	3,3	0,8	1,2	4,1	4,5	5,3	4,5	33,3	9,3	3,3	8,9	0,8	..	..	1,2	1,6	0,8	..	738
Diakonia-ammattikorkeakoulu	5,7	8,6	..	..	8,6	..	..	..	14,3	22,9	..	22,9	..	..	..	..	8,6	..	..	105
Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu	19,0	2,4	..	1,0	3,3	4,8	5,7	5,2	36,7	7,1	3,3	6,7	1,0	..	..	1,4	..	1,0	..	630
Pohjois-Savo	11,5	1,1	..	0,7	3,0	1,1	0,7	2,2	4,1	57,2	4,8	6,7	0,7	..	..	2,6	1,9	1,1	..	807
Humanistinen ammattikorkeakoulu	..	..	..	..	..	..	..	..	..	50,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	18
Savonia-ammattikorkeakoulu	11,8	1,1	..	0,8	2,7	0,8	0,8	2,3	4,2	57,6	4,6	6,5	0,8	..	..	2,7	1,9	1,1	..	786
Pohjois-Karjala	12,3	1,2	..	..	2,3	1,2	1,2	1,8	2,9	5,3	65,5	2,3	..	..	..	1,2	1,8	..	..	513
Karelia-ammattikorkeakoulu	12,3	1,2	..	..	2,3	1,2	1,2	1,8	2,9	5,3	65,5	2,3	..	..	..	1,2	1,8	..	..	513
Keski-Suomi	16,7	1,5	0,9	..	9,9	1,9	0,6	1,5	1,9	3,1	..	55,2	2,2	0,6	..	2,2	..	0,9	..	972
Humanistinen ammattikorkeakoulu	33,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	33,3	..	..	..	..	..	..	..	36
Jyväskylän ammattikorkeakoulu	16,1	1,3	1,0	..	9,6	1,9	0,6	1,6	1,9	2,9	..	56,3	2,3	0,6	..	1,9	..	0,6	..	933
Etelä-Pohjanmaa	6,2	1,3	2,2	0,9	9,7	..	..	..	..	..	..	4,4	62,6	4,8	2,2	3,1	..	1,3	..	681
Seinäjoen ammattikorkeakoulu	6,2	1,3	2,2	0,9	9,7	..	..	..	..	..	..	4,4	62,6	4,8	2,2	3,1	..	1,3	..	681
Pohjanmaa	15,0	2,9	..	..	5,3	..	..	..	..	..	..	1,0	7,2	61,4	3,4	1,4	..	..	1,0	621
Centria-ammattikorkeakoulu	26,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	33,3	13,3	..	..	..	..	45
Vaasan ammattikorkeakoulu	16,8	1,8	..	..	9,7	..	..	..	..	..	..	..	12,4	51,3	1,8	1,8	..	..	..	339
Yrkeshögskolan Novia	11,3	3,8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80,0	2,5	..	..	..	2,5	240
Keski-Pohjanmaa	13,7	..	..	..	4,1	..	..	..	..	..	..	2,7	5,5	5,5	47,9	15,1	..	..	..	219
Centria-ammattikorkeakoulu	13,7	..	..	..	4,1	..	..	..	..	..	..	2,7	5,5	5,5	47,9	15,1	..	..	..	219
Pohjois-Pohjanmaa	7,9	0,5	0,5	..	2,6	..	..	..	..	1,2	0,5	1,7	0,7	0,5	2,4	73,7	2,6	4,5	..	1254
Centria-ammattikorkeakoulu	4,3	..	..	..	4,3	..	..	..	..	..	..	..	..	4,3	6,4	66,0	..	..	..	141
Diakonia-ammattikorkeakoulu	9,1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	81,8	..	..	..	66
Oulun ammattikorkeakoulu	8,3	..	0,6	..	2,3	..	..	..	..	1,1	0,6	1,4	0,6	..	2,0	73,9	2,6	4,9	..	1047
Kainuu	11,1	..	..	..	3,7	..	..	..	..	11,1	..	3,7	..	..	..	17,3	49,4	..	..	243
Kajaanin ammattikorkeakoulu	11,1	..	..	..	3,7	..	..	..	..	11,1	..	3,7	..	..	..	17,3	49,4	..	..	243
Lappi	7,8	2,0	..	..	2,9	..	..	..	..	1,2	..	1,2	..	..	0,8	28,7	1,2	51,6	..	732
Lapin ammattikorkeakoulu	7,8	2,0	..	..	2,9	..	..	..	..	1,2	..	1,2	..	..	0,8	28,7	1,2	51,6	..	732
Yhteensä maakunnat	36,3	8,5	3,0	2,6	10,1	3,4	2,5	2,0	2,0	3,8	2,5	4,6	3,3	2,7	1,0	7,4	1,2	2,9	0,1	18306

Ammatillisen oppilaitoksen sijaintimaakunta/ammattillinen perustutkinto (opetus-suunnitelmaperusteinen)	Päätoimisten työllisten asuinmaakunta 2019, %																			N
	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Satakunta	Kanta-Häme	Pirkanmaa	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Pohjois-Savo	Pohjois-Karjala	Keski-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Kainuu	Lappi	Ahvenanmaa - Åland	
Uusimaa	83,7	2,2	0,6	2,6	2,1	1,6	0,9	0,6	0,6	1,0	0,3	1,2	0,3	0,4	0,1	1,0	0,1	0,5	0,2	10767
Varsinais-Suomi	5,3	87,2	1,9	1,3	1,9	0,4	..	..	..	0,2	0,3	0,5	0,2	0,2	..	0,2	..	0,3	..	2982
Satakunta	4,8	6,7	77,8	0,9	6,7	0,4	0,4	..	..	0,4	..	0,6	0,7	..	..	0,4	..	0,4	..	1620
Kanta-Häme	17,6	5,0	1,1	60,6	8,0	2,3	0,5	0,5	0,7	0,9	..	0,9	0,7	..	..	1,1	..	..	..	1311
Pirkanmaa	4,6	1,5	2,6	1,4	85,4	0,4	0,3	..	..	0,3	..	1,4	1,2	..	..	0,6	..	0,2	..	3435
Päijät-Häme	13,3	1,2	0,5	2,3	3,5	70,8	3,3	1,4	0,9	0,7	..	1,6	..	..	..	0,5	..	..	..	1284
Kymenlaakso	9,6	0,9	..	..	1,5	1,8	81,4	2,7	..	0,6	..	0,9	..	..	..	0,6	..	..	..	1002
Etelä-Karjala	6,8	0,9	..	..	2,3	1,4	1,4	84,7	0,9	0,9	..	0,9	..	..	..	..	..	..	..	666
Etelä-Savo	5,6	1,5	..	..	1,2	1,8	2,7	2,9	75,2	5,0	1,5	2,7	0,0	0,0	..	..	..	..	..	1017
Pohjois-Savo	5,9	1,0	0,3	..	1,5	0,8	0,5	0,3	2,5	75,6	2,2	2,7	0,5	0,3	0,5	3,4	1,0	0,7	..	1773
Pohjois-Karjala	3,6	0,8	..	..	1,7	..	0,6	1,4	2,5	3,9	80,9	1,1	..	..	..	0,6	2,2	0,8	..	1083
Keski-Suomi	4,8	1,3	0,4	0,7	4,5	1,3	0,4	0,3	1,3	1,5	0,9	78,2	0,4	0,3	0,6	1,5	0,4	1,0	..	2049
Etelä-Pohjanmaa	5,5	1,6	1,0	0,6	5,0	0,8	..	..	..	0,6	0,6	1,6	73,7	5,0	1,4	2,0	..	0,8	..	1515
Pohjanmaa	4,9	1,5	..	..	2,0	..	..	..	..	0,5	..	0,5	6,1	80,4	2,7	0,7	..	..	0,7	1227
Keski-Pohjanmaa	2,7	0,0	1,1	1,1	2,1	..	..	..	..	..	..	2,1	2,7	6,9	67,0	12,8	..	1,6	..	564
Pohjois-Pohjanmaa	4,6	0,5	0,2	0,3	1,1	0,2	..	..	..	0,7	..	1,0	0,3	0,2	1,0	86,1	0,8	2,9	..	2976
Kainuu	7,3	0,0	..	..	2,4	..	..	..	..	4,8	1,8	2,4	..	..	..	8,5	71,5	1,2	..	495
Lappi	4,0	1,0	..	..	1,7	..	..	..	..	..	..	1,0	..	..	..	9,7	0,5	82,2	..	1263

Liitetaulukko 2. Valittujen pula-ammattien saatavuus koko Suomessa ELY-keskuksittain ja seuduittain

ELY-keskus	Seutu	Yleislääkärit	Hammaslääkärit	Sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat	Lähihoitajat	Suuhygienistit	Farmaseutit
Uudenmaan	Pääkaupunkiseutu	1	1	1	1	2	3
	Muu Helsingin seutu	1	2	1	1	2	3
	Raasepori	2	1	1	1	3	3
	Porvoo	3	3	1	2	3	3
Varsinais-Suomen	Salo	2	2	1	1	2	2
	Turku	1	2	1	1	3	3
	Vakka-Suomi	2	3	1	1	3	2
	Loimaa	2	2	1	1	3	3
Satakunnan	Rauma	2	2	2	1	3	3
	Pori	2	2	2	1	2	2
	Pohjois-Satakunta	2	3	2	2	2	2
Hämeen	Hämeenlinna	2	2	2	1	2	3
	Riihimäki	2	2	2	1	2	3
	Forssa	2	2	2	1	2	3
	Lahti	1	2	1	2	3	2
Pirkanmaan	Luoteis-Pirkanmaa	3	3	1	2	3	3
	Etelä-Pirkanmaa	3	2	2	1	3	3
	Tampere	2	2	2	2	2	2
	Lounais-Pirkanmaa	2	2	1	1	3	3
	Ylä-Pirkanmaa	3	2	1	2	2	3
Kaakkois-Suomen	Kouvola	2	3	1	1	2	2
	Kotka-Hamina	1	2	1	1	2	2
	Lappeenranta	2	1	2	1	2	3
	Imatra	1	1	2	2	2	2
Etelä-Savo	Mikkeli	2	2	1	1	2	3
	Savonlinna	1	2	1	1	3	2
	Pieksämäki	2	2	1	1	3	3
Pohjois-Savo	Ylä-Savo	2	2	1	1	3	3
	Kuopio	1	1	1	1	3	3
	Varkaus	2	3	1	1	3	2
Pohjois-Karjala	Joensuu	1	1	1	2	1	2
	Keski-Karjala	2	2	1	1	3	3
	Pielisen Karjala	3	3	1	1	2	2
Keski-Suomi	Jyväskylä	1	2	1	1	2	3
	Jämsä	3	3	1	1	3	3
	Äänekoski	2	1	1	1	3	3
Etelä-Pohjanmaan	Suupohja	1	1	1	1	2	3
	Seinäjoki	1	1	1	1	1	1
	Kuusikunnat	3	3	1	1	3	3
	Järviseu	2	2	1	1	2	2
Pohjanmaan	Vaasa	1	1	1	1	2	1
	Pietarsaaren seutu	2	2	2	2	2	2
Pohjois-Pohjanmaa	Keski-Pohjanmaa	2	2	1	2	3	2
	Oulu	2	2	1	2	3	3
	Raahe	2	2	1	2	3	2
	Haapavesi-Siikalatva	2	2	2	2	2	3
	Nivala-Haapajärvi	2	2	2	2	3	3
	Ylivieska	2	2	1	2	3	3
Kainuun	Koillismaa	3	3	2	2	3	3
	Kehys-Kainuu	1	1	1	1	2	3
Lapin	Kajaani	1	2	1	1	3	3
	Rovaniemi	2	2	1	1	2	2
	Kemi-Tornio	3	2	2	1	2	2
	Itä-Lappi	2	2	1	1	2	2
	Tunturi-Lappi	3	3	2	2	3	3
Pohjois-Lappi	3	2	1	1	2	3	

ELY-keskus	Seutu	Kuulontutkijat ja puheterapeutit	Psyko- logit	Sosiaalityön erityisasian- tuntijat	Peruskou- lun alaluok- kien opet- tajat	Erytisopet- tajat	Lastentarhan- opettajat
Uudenmaan	Pääkaupunkiseutu	1	2	1	3	2	1
	Muu Helsingin seutu	1	1	1	3	1	1
	Raasepori	2	2	2	2	2	2
	Porvoo	2	2	2	2	2	1
Varsinais- Suomen	Salo	2	1	1	2	2	1
	Turku	2	2	2	3	2	1
	Vakka-Suomi	3	2	2	3	2	2
	Loimaa	3	3	1	3	2	2
Satakunnan	Rauma	2	2	2	3	3	3
	Pori	2	1	2	3	2	3
	Pohjois-Satakunta	2	2	2	3	2	2
Hämeen	Hämeenlinna	2	2	2	3	2	2
	Riihimäki	2	2	2	3	2	2
	Forssa	3	1	2	3	2	2
	Lahti	2	2	1	3	2	2
Pirkanmaan	Luoteis-Pirkanmaa	3	2	2	3	3	2
	Etelä-Pirkanmaa	3	2	2	2	2	2
	Tampere	2	2	2	3	2	2
	Lounais-Pirkanmaa	2	3	2	3	2	3
	Ylä-Pirkanmaa	3	3	2	2	2	2
Kaakkois- Suomen	Kouvola	2	2	2	3	2	2
	Kotka-Hamina	1	1	1	2	1	1
	Lappeenranta	1	1	2	3	3	2
	Imatra	1	1	2	3	2	2
Etelä-Savo	Mikkeli	2	2	2	3	2	2
	Savonlinna	2	3	2	3	2	2
	Pieksämäki	3	2	2	3	2	2
Pohjois- Savo	Ylä-Savo	2	1	1	3	1	2
	Kuopio	1	1	1	3	1	1
	Varkaus	2	1	1	3	1	2
Pohjois-Kar- jala	Joensuu	1	1	1	3	2	2
	Keski-Karjala	3	2	2	2	2	2
	Pielisen Karjala	3	2	1	3	2	1

1 paljon pulaa

2 pulaa

3 kysyntä ja tarjonta tasapainossa

Liitetaulukko 3. Kyselyyn vastanneiden yliopisto-opiskelijoiden taustatiedot

Taustamuut- tuja	Muuttujan arvot	Itä-Suomen yo		Turun yo		Yhteensä	
		N	%	N	%	N	%
Sukupuoli	Nainen	1211	69,5 %	1003	66,6 %	2214	68,1 %
	Mies	496	28,5 %	476	31,6 %	972	29,9 %
	Muu	36	2,1 %	28	1,9 %	64	2,0 %
	Yhteensä	1743	100,0 %	1507	100,0 %	3250	100,0 %
Ikä	alle 20-vuotias	47	2,7 %	45	3,0 %	92	2,8 %
	20–29-vuotias	1262	72,1 %	1152	76,4 %	2414	74,1 %
	30–39-vuotias	285	16,3 %	218	14,5 %	503	15,4 %
	40–	157	9,0 %	93	6,2 %	250	7,7 %
	Yhteensä	1751	100,0 %	1508	100,0 %	3259	100,0 %
Perhe	vanhempieni/vanhempani kanssa	22	1,3 %	23	1,5 %	45	1,4 %
	yksin	858	49,1 %	782	51,9 %	1640	50,4 %
	yksin lapsen/lasten kanssa	33	1,9 %	15	1,0 %	48	1,5 %
	puolisoni kanssa	626	35,8 %	551	36,6 %	1177	36,2 %
	puolisoni ja lapsen/lasten kanssa	209	12,0 %	135	9,0 %	344	10,6 %
	Yhteensä	1748	100,0 %	1506	100,0 %	3254	100,0 %
Koulutusala	Humanistinen koulutusala	125	7,2 %	201	13,4 %	326	10,1 %
	Luokanopettajankoulutus/kasvatustieteelli- nen koulutusala	96	5,5 %	107	7,1 %	203	6,3 %
	Erytisopettaja/kasvatustieteellinen koulu- tusala	35	2,0 %	19	1,3 %	54	1,7 %
	Varhaiskasvatus/kasvatustieteellinen koulu- tusala	38	2,2 %	22	1,5 %	60	1,9 %
	Muu kasvatustieteellinen koulutusala	98	5,6 %	45	3,0 %	143	4,4 %
	Kauppätieteellinen koulutusala	130	7,5 %	207	13,8 %	337	10,4 %
	Luonnontieteellinen koulutusala	234	13,5 %	286	19,0 %	520	16,0 %
	Lääketiede	236	13,6 %	197	13,1 %	433	13,4 %
	Hammaslääketiede	43	2,5 %	39	2,6 %	82	2,5 %
	Farmasia	98	5,6 %	1	0,1 %	99	3,1 %
	Muu lääketieteellinen koulutusala	19	1,1 %	30	2,0 %	49	1,5 %
	Terveystieteiden koulutusala	107	6,2 %	24	1,6 %	131	4,0 %
	Psykologian koulutusala	55	3,2 %	32	2,1 %	87	2,7 %
	Metsätieteellinen koulutusala	39	2,2 %	0	0,0 %	39	1,2 %
	Oikeustieteellinen koulutusala	122	7,0 %	115	7,7 %	237	7,3 %
	Teologian koulutusala	52	3,0 %	3	0,2 %	55	1,7 %
	Sosiaalityö/yhteiskuntatieteellinen koulutus- ala	130	7,5 %	81	5,4 %	211	6,5 %
	Muu yhteiskuntatieteellinen koulutusala	81	4,7 %	94	6,3 %	175	5,4 %
	Yhteensä	1738	100,0 %	1503	100,0 %	3241	100,0 %

Liitetaulukko 4. Kyselyyn vastanneiden ammattikorkeakouluopiskelijoiden taustatiedot

Taustatekijät		Turun AMK		Savonia AMK		Karelia AMK		Yhteensä	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Suku- puoli	Nainen	96	63,6 %	61	58,1 %	132	57,6 %	289	59,6 %
	Mies	53	35,1 %	41	39,0 %	97	42,4 %	191	39,4 %
	Muu	2	1,3 %	3	2,9 %	0	0,0 %	5	1,0 %
	Yhteensä	151	100,0 %	105	100,0 %	229	100,0 %	485	100,0 %
Ikä	alle 20-vuotias	0	0,0 %	1	1,0 %	2	0,9 %	3	0,6 %
	20–29-vuotias	115	76,2 %	82	78,1 %	157	67,1 %	354	72,2 %
	30–39-vuotias	28	18,5 %	15	14,3 %	53	22,6 %	96	19,6 %
	40–	8	5,3 %	7	6,7 %	22	9,4 %	37	7,6 %
	Yhteensä	151	100,0 %	105	100,0 %	234	100,0 %	490	100,0 %
Perhe	vanhempieni/vanhempani kanssa	3	2,0 %	2	1,9 %	1	0,4 %	6	1,2 %
	yksin	57	38,0 %	48	46,2 %	79	33,8 %	184	37,7 %
	yksin lapsen/lasten kanssa	4	2,7 %	1	1,0 %	8	3,4 %	13	2,7 %
	puolisoni kanssa	75	50,0 %	36	34,6 %	88	37,6 %	199	40,8 %
	puolisoni ja lapsen/lasten kanssa	11	7,3 %	17	16,3 %	58	24,8 %	86	17,6 %
	muuten, miten?	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
	Yhteensä	150	100,0 %	104	100,0 %	234	100,0 %	488	100,0 %
Koulutus- ala	Taiteet ja kulttuuri	20	13,3 %	8	7,6 %	10	4,3 %	38	7,8 %
	Liiketalous, hallinto ja oikeustie- teet	24	16,0 %	12	11,4 %	44	19,1 %	80	16,5 %
	Maa- ja metsätalous	0	0,0 %	9	8,6 %	33	14,3 %	42	8,7 %
	Palveluala matkailu- ja ravitsemis- ala	0	0,0 %	5	4,8 %	10	4,3 %	15	3,1 %
	Sosiaali- ja terveysala	34	22,7 %	13	12,4 %	8	3,5 %	55	11,3 %
	Sairaanhoidaja terveydenhoitaja	9	6,0 %	12	11,4 %	34	14,8 %	55	11,3 %
	Suuhygienisti	1	0,7 %	1	1,0 %	0	0,0 %	2	0,4 %
	Sosionomi	0	0,0 %	4	3,8 %	27	11,7 %	31	6,4 %
	Tekniikka	62	41,3 %	41	39,0 %	64	27,8 %	167	34,4 %
	Yhteensä	150	100,0 %	105	100,0 %	230	100,0 %	485	100,0 %

Liitetaulukko 5. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden tulomuutto harvaan asutun maaseudun kuntiin (yhteenlaskettu määrä) maakunnittain sekä esitetyn kokeilualueen kuntiin vuosina 2015–2019

HAMA-kunnat yhteensä maakunnittain	Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden tulomuuttajien määrä/vuosi/ikäryhmä														
	2015			2016			2017			2018			2019		
	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64
Satakunta	14	6	5	7	2	5	5	3	4	..	..	..	9	5	7
Pirkanmaa	39	12	30	43	20	23	28	13	33	36	7	44	31	18	33
Etelä-Savo	150	51	100	146	44	89	167	40	108	143	55	104	101	50	111
Pohjois-Savo	66	29	53	68	25	52	95	25	64	61	25	49	42	18	40
Pohjois-Karjala	71	23	68	80	28	51	55	28	49	59	26	82	67	31	82
Keski-Suomi	86	15	34	104	29	56	80	29	49	58	10	32	84	21	60
Etelä-Pohjanmaa	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Keski-Pohjanmaa	20	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Pohjois-Pohjanmaa	169	68	94	221	54	120	132	55	74	185	71	132	184	65	115
Kainuu	129	47	71	148	44	93	122	40	71	156	52	100	118	48	71
Lappi	312	124	183	316	132	179	337	103	150	321	156	206	338	161	201
Yhteensä	1056	375	638	1133	378	668	1021	336	602	1019	402	749	974	417	720

Kunnat (esitetty kokeilualue)	Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden tulomuuttajien määrä														
	2015			2016			2017			2018			2019		
	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64	15-34	35-44	45-64
Hyrnsalmi	6	1	7	12	2	9	..	..	..	..	..	..	7	4	..
Ilomantsi	12	3	8	9	4	12	5	5	11	9	4	11	12	4	12
Juuka	16	6	14	18	8	10	16	2	12	11	5	8	15	11	8
Kajaani	307	75	86	317	77	113	331	83	112	292	94	129	257	94	122
Kemijärvi	18	9	22	26	13	11	32	5	14	26	12	17	20	11	25
Kuhmo	34	9	13	26	10	13	29	10	15	40	7	24	18	5	13
Kuusamo	58	19	33	101	14	33	66	20	29	67	25	41	75	24	37
Lieksa	27	7	31	41	13	17	26	15	11	25	15	35	31	8	30
Nurmes	29	16	18	30	5	9	29	4	17	40	10	18	21	12	22
Paltamo	12	2	11	10	7	12	7	5	13	14	5	8	12	4	12
Pelkosenniemi	..	..	..	7	3	..	..	..	..	10	5	7	..	..	..
Posio	8	4	9	12	5	11	15	2	9	12	6	14	14	5	10
Pudasjärvi	22	5	16	27	8	13	23	11	15	24	6	11	22	10	19
Puolanka	6	6	9	7	2	12	..	..	..	12	2	10	9	4	7
Pyhäntä	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Rautavaara	3	0	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ristijärvi	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6	5	..	..	..	..
Salla	8	10	11	..	..	..	..	..	..	9	2	16	10	6	13
Savukoski	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	7	2	..
Sonkajärvi	12	8	5	..	..	..	13	5	4	..	..	..	..	..	..

Sotkamo	53	23	20	68	14	29	58	20	29	63	25	40	50	27	30
Suomussalmi	18	6	11	25	9	18	28	5	14	21	8	18	22	4	9
Taivalkoski	6	5	3	11	7	10	..	..	..	10	6	12	11	5	11
Utajärvi	10	3	6	..	..	..	..	..	..	6	2	8	3	4	13
Vaala	..	..	..	8	5	13	..	..	..	4	4	10	..	..	..
Yhteensä	665	217	334	755	206	345	678	192	305	701	248	437	616	244	393

.. = ei tietoa

Lähde: Tilastokeskus, Muuttaneiden taustatiedot

Liitetaulukko 6. Väestö ikäryhmittäin, väestöosuus koko maasta, naisten osuus työikäisistä vuonna 2020 ja väkiluvun kehitys 1995-2020 (1995=100) esitetyn kokeilualueen kunnissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteensä.

Esitetyn kokeilualueen kunnat ja kaikki HAMA-kunnat yhteensä	Kaikki ikäryhmät yhteensä			0-14-vuotiaat		15-64-vuotiaat			65+ vuotiaat	
	Määrä	Väestöosuus koko maasta	Väkiluvun kehitys, 1995=100	Määrä	Väestöosuus koko maasta	Määrä	Väestöosuus koko maasta	Naisia, %	65+ vuotiaat	Väestöosuus koko maasta
Hyrnsalmi	2199	0,0	56,3	202	0,0	1084	0,0	46,1	913	0,1
Ilomantsi	4749	0,1	60,6	421	0,0	2380	0,1	47,5	1948	0,2
Juuka	4527	0,1	64,1	441	0,1	2382	0,1	47,1	1704	0,1
Kajaani	36567	0,7	91,8	5698	0,7	22096	0,6	48,1	8773	0,7
Kemijärvi	7191	0,1	61,1	695	0,1	3617	0,1	46,7	2879	0,2
Kuhmo	8042	0,1	65,1	872	0,1	4144	0,1	45,1	3026	0,2
Kuusamo	15213	0,3	81,4	2259	0,3	8652	0,3	47,7	4302	0,3
Lieksa	10719	0,2	64,0	1065	0,1	5573	0,2	46,3	4081	0,3
Nurmes	9501	0,2	67,4	1087	0,1	5010	0,1	47,4	3404	0,3
Paltamo	3235	0,1	68,0	398	0,0	1735	0,1	46,1	1102	0,1
Pelkosenniemi	931	0,0	67,6	88	0,0	498	0,0	45,2	345	0,0
Posio	3117	0,1	59,3	259	0,0	1575	0,0	46,1	1283	0,1
Pudasjärvi	7779	0,1	71,0	1198	0,1	4057	0,1	43,9	2524	0,2
Puolanka	2491	0,0	58,1	226	0,0	1282	0,0	44,1	983	0,1
Pyhäntä	1593	0,0	77,3	346	0,0	874	0,0	47,1	373	0,0
Rautavaara	1561	0,0	56,2	157	0,0	794	0,0	44,5	610	0,0
Ristijärvi	1235	0,0	60,4	126	0,0	634	0,0	46,2	475	0,0
Salla	3407	0,1	58,6	297	0,0	1772	0,1	44,5	1338	0,1
Savukoski	1009	0,0	60,8	101	0,0	574	0,0	43,2	334	0,0
Sonkajärvi	3841	0,1	67,7	467	0,1	2050	0,1	45,7	1324	0,1
Sotkamo	10301	0,2	89,8	1532	0,2	5973	0,2	48,3	2796	0,2
Suomussalmi	7594	0,1	62,6	767	0,1	3951	0,1	46,0	2876	0,2
Taivalkoski	3916	0,1	70,0	562	0,1	2140	0,1	44,7	1214	0,1
Utajärvi	2619	0,0	72,9	384	0,0	1402	0,0	45,5	833	0,1
Vaala	2737	0,0	61,9	305	0,0	1407	0,0	45,7	1025	0,1
Kokeilualue yhteensä	156074	2,7	72,2	19953	2,1	85656	2,4	46,8	50465	3,8
Kaikki HAMA-kunnat	303942	4,8	71,9	38407	3,7	162144	4,2	46,9	103391	8,0

Lähde Tilastokeskus Maaseutuindikaattorit

Liitetaulukko 7. Elinkeinorakenne esitetyn kokeilualueen kunnissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteensä vuonna 2019

Työpaikan toimiala	Määrä yhteensä		Miesten määrä		Naisten määrä	
	HAMA-kunnat	Kokeilu-alue	HAMA-kunnat	Kokeilu-alue	HAMA-kunnat	Kokeilu-alue
Maatalous, metsätalous ja kalatalous	11636	4704	8758	3579	2878	1125
Kaivostoiminta ja louhinta	2516	1008	2197	900	319	108
Teollisuus	11763	5595	9400	4365	2363	1230
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	402	191	347	158	55	33
Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	577	329	511	297	66	32
Rakentaminen	6549	3425	6084	3243	465	182
Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	8892	4997	3824	2374	5068	2623
Kuljetus ja varastointi	5455	2787	4718	2434	737	353
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	5091	2369	1348	623	3743	1746
Informaatio ja viestintä	635	750	366	455	269	295
Rahoitus- ja vakuutustoiminta	607	408	136	91	471	317
Kiinteistöalan toiminta	871	532	474	268	397	264
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	2551	1676	1373	874	1178	802
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	6275	4221	2943	1880	3332	2341
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	5242	3730	2439	1910	2803	1820
Koulutus	6130	3549	1520	1066	4610	2483
Terveys- ja sosiaalipalvelut	20410	11482	2199	1303	18211	10179
Taiteet, viihde ja virkistys	1811	1128	985	652	826	476
Muu palvelutoiminta	2894	1569	847	503	2047	1066
Kotitalouksien toiminta työnantajin	605	276	179	71	426	205
Tuntematon	1986	758	1106	407	880	351
Yhteensä	102898	55484	51754	27453	51144	28031

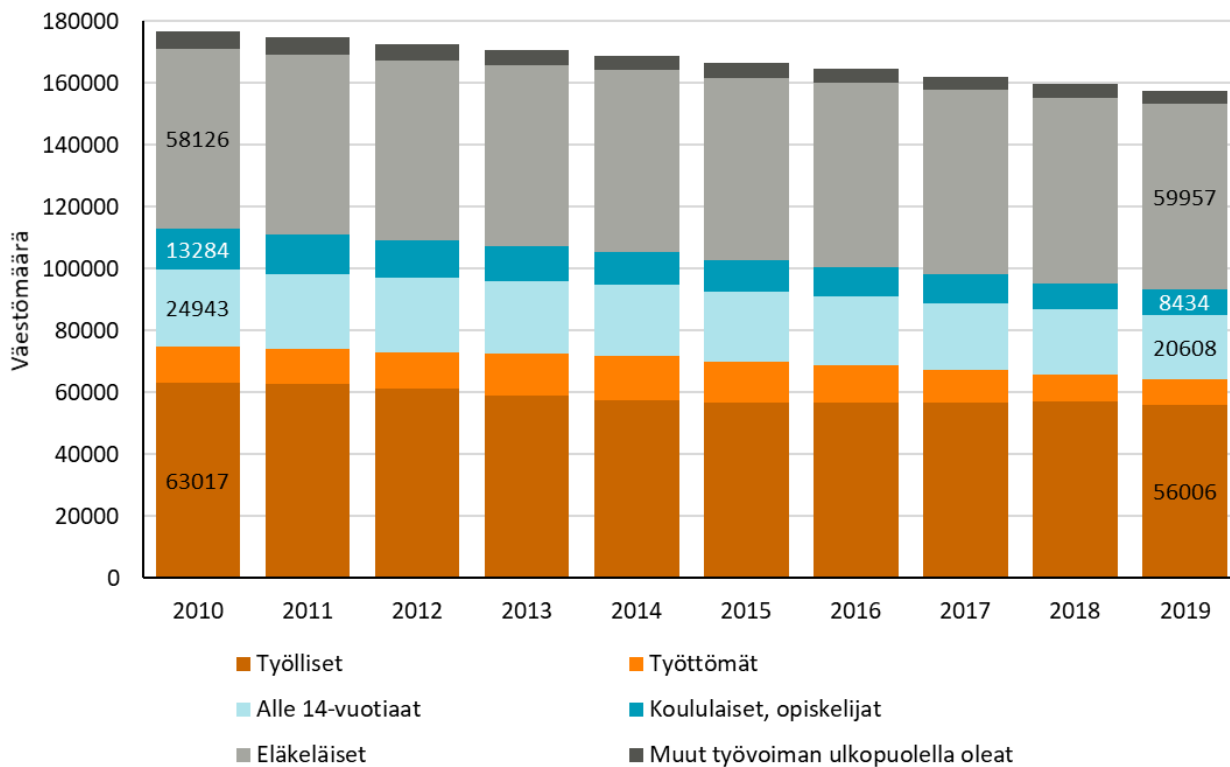
Työpaikan toimiala	Yhteensä, %		Miehet, %		Naiset, %	
	HAMA-kunnat	Kokeilu-alue	HAMA-kunnat	Kokeilu-alue	HAMA-kunnat	Kokeilu-alue
Maatalous, metsätalous ja kalatalous	11,3	8,5	16,9	13,0	5,6	4,0
Kaivostoiminta ja louhinta	2,4	1,8	4,2	3,3	0,6	0,4
Teollisuus	11,4	10,1	18,2	15,9	4,6	4,4
Sähkö-, kaas- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	0,4	0,3	0,7	0,6	0,1	0,1
Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	0,6	0,6	1,0	1,1	0,1	0,1
Rakentaminen	6,4	6,2	11,8	11,8	0,9	0,6
Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	8,6	9,0	7,4	8,6	9,9	9,4
Kuljetus ja varastointi	5,3	5,0	9,1	8,9	1,4	1,3
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	4,9	4,3	2,6	2,3	7,3	6,2
Informaatio ja viestintä	0,6	1,4	0,7	1,7	0,5	1,1
Rahoitus- ja vakuutustoiminta	0,6	0,7	0,3	0,3	0,9	1,1
Kiinteistöalan toiminta	0,8	1,0	0,9	1,0	0,8	0,9
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	2,5	3,0	2,7	3,2	2,3	2,9
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	6,1	7,6	5,7	6,8	6,5	8,4
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	5,1	6,7	4,7	7,0	5,5	6,5
Koulutus	6,0	6,4	2,9	3,9	9,0	8,9
Terveys- ja sosiaalipalvelut	19,8	20,7	4,2	4,7	35,6	36,3
Taiteet, viihde ja virkistys	1,8	2,0	1,9	2,4	1,6	1,7
Muu palvelutoiminta	2,8	2,8	1,6	1,8	4,0	3,8
Kotitalouksien toiminta työnantajin	0,6	0,5	0,3	0,3	0,8	0,7
Tuntematon	1,9	1,4	2,1	1,5	1,7	1,3
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti

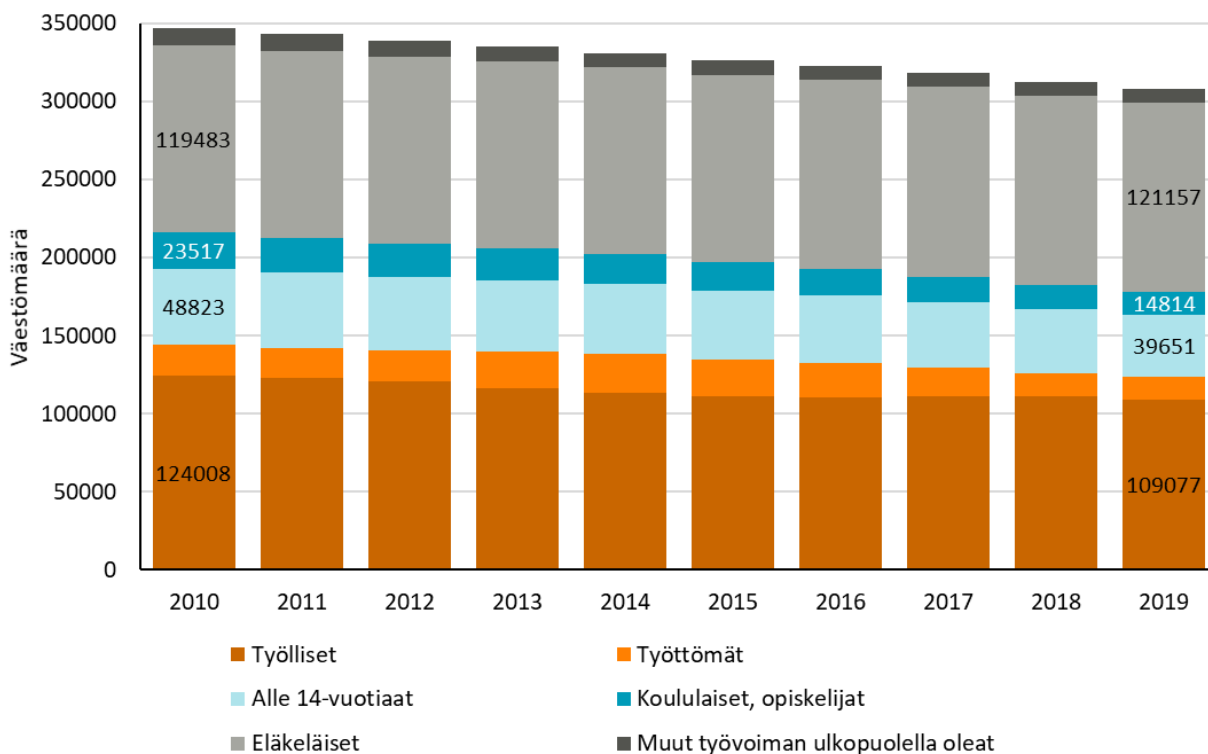
Liitetaulukko 8. alueella työssäkäyvät iän ja koulutuksen mukaan esitetyn kokeilualueen kunnissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteensä vuonna 2019

Kunta	Alueella työssäkäyvät				Alueella työssäkäyvät korkea-asteen tutkinnon suorittaneet		
	Yhteensä	Alle 45-v. lkm.	Alle 45-v. %	Korkea-asteen suorit %	Yhteensä	Alle 45-v. lkm.	Alle 45-v. %
Hyrnsalmi	574	185	32,2	22,3	128	33	25,8
Ilomantsi	1424	573	40,2	27,2	388	143	36,9
Juuka	1399	562	40,2	29,5	413	163	39,5
Kajaani	15351	8280	53,9	44,3	6801	3334	49,0
Kemijärvi	2258	903	40,0	32,7	738	209	28,3
Kuhmo	2736	1187	43,4	27,7	759	287	37,8
Kuusamo	5993	2847	47,5	30,9	1853	708	38,2
Lieksa	3491	1459	41,8	31,2	1089	393	36,1
Nurmes	3189	1458	45,7	27,3	870	345	39,7
Paltamo	890	377	42,4	27,0	240	70	29,2
Pelkosenniemi	389	169	43,4	35,5	138	57	41,3
Posio	860	286	33,3	29,8	256	84	32,8
Pudasjärvi	2552	1198	46,9	29,0	740	296	40,0
Puolanka	706	260	36,8	26,8	189	65	34,4
Pyhäntä	699	399	57,1	25,6	179	101	56,4
Rautavaara	451	180	39,9	29,7	134	58	43,3
Ristijärvi	318	111	34,9	29,6	94	35	37,2
Salla	1084	417	38,5	26,9	292	95	32,5
Savukoski	332	140	42,2	23,5	78	25	32,1
Sonkajärvi	1207	544	45,1	26,5	320	136	42,5
Sotkamo	4396	2388	54,3	29,5	1296	618	47,7
Suomussalmi	2247	826	36,8	28,5	640	230	35,9
Taivalkoski	1271	531	41,8	26,8	340	106	31,2
Utajärvi	831	404	48,6	30,4	253	122	48,2
Vaala	836	350	41,9	28,5	238	75	31,5
Kokeilualue yht.	55484	26034	46,9	33,3	18466	7788	42,2
Kaikki HAMA-kunnat	102898	46786	45,5	29,3	30160	12016	39,8

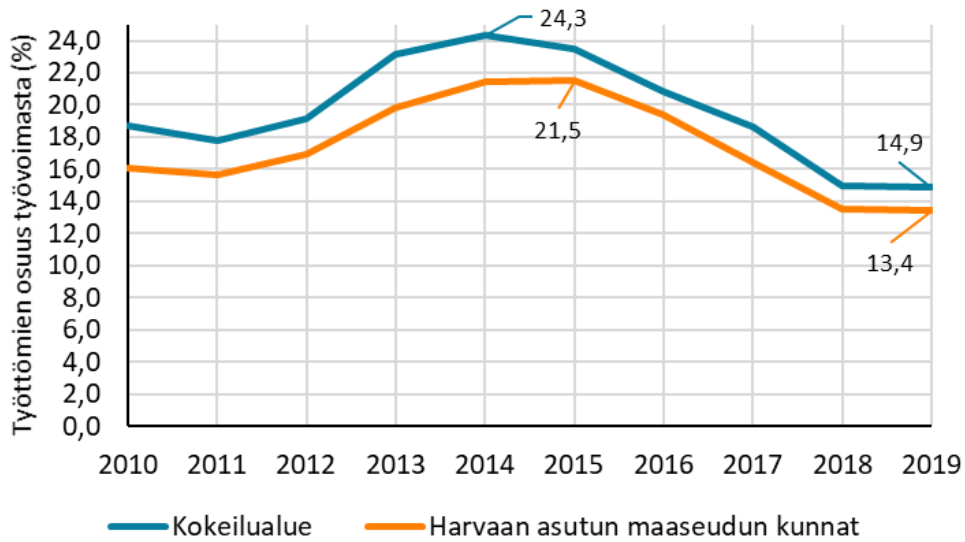
Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti



Liitekuvio 1. Esitetyn kokeilun alueen väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 2010–2019. Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti.



Liitekuvio 2. Harvaan asutun maaseudun kuntien väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 2010–2019. Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti.



Liitekuvio 3. Työttömien osuus työvoimasta pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 2010–2019 harvaan asutun maaseudun kunnissa ja esitetyn kokeilualan kunnissa. Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

