

Asia: VN/21868/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan näkemykset esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä muutettavaksi väliaikaisesti tuloverolakia. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu toteutettaisiin vuosina 2023–2026.

SAK kiittää lausuntopyyntöä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Alueellinen opintolainahyvitys kohdentuu epäoikeudenmukaisesti

Ensimmäinen tärkeä kysymys on, mitä ongelmaa esityksellä yritetään ratkaista. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on edistää harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuuden kehittymistä. Työvoimapula on erityisen kasvava erityisesti sosiaali- ja terveystalouden aloilla. SAK:n näkemyksen mukaan alueellinen opintolainahyvitys ei ole tarkoituksenmukaisin keino parantaa harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta tai elinvoimaisuutta.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia on kuvattu seuraavasti:

"537 [opintovelallisia tutkinnon suorittaneita kohdealueella] * 8 000 [keskimääräinen hyvitys saajaa kohti] * 0,83 [työskentelyehdon täyttävien osuus] * 0,5 [kokeiluun arvottavien osuus], josta tulee noin 1,8 miljoonaa euroa. --

Määrärahan mitoituksessa on lisäksi varauduttu siihen, että kokeiltavan kannustimen seurauksena kokeilualueelle muuttavien tai sinne jäävien määrä kolminkertaistuisi nykyisestä, jolloin määrärahatarpeeksi muodostuu 5,4 miljoonaa euroa ja alueellisen opintolainahyvityksen saajien määräksi noin 672 henkilöä."

Pelkästään esityksen vaikutusarvioiden perusteella voidaan todeta, että esitys ei kohtelee opiskelijoita yhdenvertaisesti ja kohdentuu epätasapainoisesti. Omat yhdenvertaisuuskysymyksensä liittyvät siihen, kuinka esitetty malli kohtelee eri tavoin korkeakouluopiskelijoita ja ammattiin opiskelevia henkilöitä. Myös yritysten ja yritysten väliseen kilpailuun liittyvät näkökulmat ovat relevantteja.

Vaikka kyseessä on nimenomaisesti tietyille alueille suunnattu kokeilu, niin hyvitys kohdistuisi rajattuun joukkoon ihmisiä. Kokeilun kustannus per alueella asuva henkilö olisi todella suuri. Nämä huomiot ovat äärimmäisen merkityksellisiä myös siinä tapauksessa, jos kokeilun perusteella on tarkoitus valmistella pysyvämpää hyvitysmallia.

Alueellisesta opintolainahyvityksestä on tehty alustava ja tiivis valtiosääntöoikeudellinen arvio (7.1.2021, professori Tuomas Ojanen), joka on perustunut harvaan asuttujen alueiden (HAMA) parlamentaarisen työryhmän loppuraportissa esittämiin toimenpide-ehdotuksiin. Arviossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Käsillä olevaa perustuslaillista ennakoarviota varten käytettävissä oleva aineisto ei valitettavasti anna edellytyksiä arvioida perusteellisesti toimenpide-ehdotusten oikeasuhtaisuutta, eikä edelleen sitä, onko toimenpide-ehdotuksilla reaaliset mahdollisuudet saavuttaa niillä tavoiteltavat, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettävät päämäärät --

Edellä on korostettu tarvetta saada huomattavasti enemmän tietoa käsillä olevien toimenpide-ehdotusten vaikutuksista, samoin kuin toimenpide-ehdotusten tosiasiallisista mahdollisuuksista saavuttaa niiden sellaiset päämäärät, joita voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta."

Voidaan todeta, että arviosta ei ole tässä vaiheessa mahdollisia tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on erityisesti taustamateriaaliensa puolesta

hyvin suppea ja tarkastelussa ei ole ollut tarkkarajainen lakiesitys, vaan yleisellä tasolla ajatuksia harvaan asuttujen alueiden tukemiseksi.

Vaikkakin esitetty lainsäädäntö läpäisisi valtiosääntöoikeudellisen perusoikeustarkastelun, esityksen rajatun kohdentumisen vuoksi sitä ei voida pitää oikeudenmukaisena. Merkityksellinen on erityisesti opiskelijoiden ja opiskelijaliikkeen näkökulma.

Työvoiman liikkuvuuden tukeminen mahdollista muilla keinoilla

Norjassa käytössä oleva alueellisen opintolainahyvityksen malli eroaa nyt esitetystä mallista useilta osin. On myös huomioitava, että Norjassa opintolainahyvitys on ainoastaan yksi keino osana laajempaa sääntelykokonaisuutta (kts. esim. Alueellisen opintolainahyvityksen esiselvitys, Spatia raportteja 1/2022). Norjan mallissa alueellinen opintolainahyvitys on maantieteellisesti ja ammattiryhmittäin tarkkaan rajattu. Nyt käsillä olevassa esityksessä esimerkiksi ammattirajausta ei ole tehty, vaan hyvitys on tarjolla kaikille ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneille, jotka täyttävät asumisehdon.

Oma näkökulmansa on erilaiset (vero)suunnittelumahdollisuudet, jotka linkittyvät asuinpaikan muutoksiin. Lähtökohtaisesti ei ole olemassa estettä sille, että henkilö siirtäisi asuinpaikkansa opintolainahyvityksen mahdollistavalle alueelle ja asuisi tosiasiaassa toisella paikkakunnalla. Koska hyvitys ei edellytä kokeilualueella työskentelyä, on mahdollista, että kaikki henkilön työskentelystä saatavat hyödyt valuvat muille kuin harvaan asutuille alueille.

Nämä huomiot palautuvat lausunnon alussa esitettyyn kysymykseen sen suhteen, mitä esitettyllä uudistuksella yritetään tavoitella ja mitä ongelmaa yritetään ratkaista. Kuten aikaisemmin on todettu, harvaan asutuilla alueilla ongelmana on erityisesti sote-henkilöstön puute. Koska alueellinen opintolainahyvitys kuuluu kaikille ammattiryhmille, hyvityksen voidaan katsoa edustavan enemmän välillistä aluetukea kuin työvoimatarpeita palvelevaa instrumenttia.

On kysyttävä, kumpaa edellä mainituista tavoitteista esityksellä halutaan ensisijaisesti ajaa. Jos haluamme siirtää harvaan asutuille alueille taloudellisia resursseja, onko tarpeen rakentaa monimutkaista järjestelmää näiden resurssien siirtämiseksi? Yhtenä opintotukijärjestelmän tavoitteena on olla kokonaisuutena mahdollisimman selkeä ja tehokas. Työvoimanäkökulmasta huomio kiinnittyy siihen, kuinka voimakas kannustin hyvitys olisi asua tietyllä alueella. Esityksen arvioihin perustuen vaikutus ei liene kovin merkittävä.

Loppuun todettakoon, että alueellisen opintolainahyvityksen toteuttaminen kokeiluna pysyvän ratkaisun sijaan on muun muassa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta perustellumpaa. Jos kokeilun tulokset kuitenkin osoittavat, ettei alueellisella opintolainahyvityksellä ole vaikutuksia tai vaikutukset ovat vähäisiä, resurssien kohdentaminen tulee toteuttaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

2. Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista

-

3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

-

Laaka Mari
SAK ry