

LUONNOS
2.9.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä muutettavaksi väliaikaisesti tuloverolakia. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu toteutettaisiin vuosina 2023–2026. Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista esityksen mukaisen kokeilun työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilu toteutettaisiin Pohjois- ja Itä-Suomessa kokeilun alueella, joka kattaa 25 kuntaa. Esityksen mukaan kokeiluryhmään valituille korkeakoulututkinnon suorittaneille henkilöille, jotka asuvat kokeilun alueella, myönnettäisiin säädettyjen edellytysten täyttyessä hakemuksesta alueellinen opintolainahyvitys. Alueellinen opintolainahyvitys voitaisiin myöntää enintään kolmessa erässä, ja se olisi määrältään yhteensä enintään 8 800 euroa, mutta kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia opintolainansaajan alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän lainamäärästä. Alueellinen opintolainahyvitys olisi saajalleen verovapaata tuloa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 ja olemaan voimassa 31.12.2027 saakka.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| PERUSTELUT | 3 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 3 |
| 1.1 Tausta | 3 |
| 1.2 Valmistelu | 4 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi..... | 5 |
| 2.1 Alueellisen opintolainahyvityksen esiselvitys | 5 |
| 2.2 Suomen opintotukijärjestelmä..... | 7 |
| 3 Tavoitteet | 9 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 10 |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset..... | 10 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset..... | 11 |
| 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset | 11 |
| 4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen, kokeilualan elinvoimaisuuteen ja työmarkkinoihin | 12 |
| 4.2.3 Vaikutukset yksilöiden asemaan ja talouteen..... | 13 |
| 4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset | 15 |
| 4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan | 15 |
| 4.2.6 Tietosuojavaikutukset | 16 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot | 18 |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset..... | 18 |
| 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot | 21 |
| 6 Lausuntopalaute..... | 23 |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut..... | 23 |
| 8 Voimaantulo | 34 |
| 9 Toimeenpano ja seuranta | 34 |
| 10 Suhde muihin esityksiin..... | 35 |
| 10.1 Suhde talousarvioesitykseen | 35 |
| 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys | 35 |
| LAKIEHDOTUKSET | 44 |
| 1. Laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta | 44 |
| 2. Laki tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta | 49 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto asetti lokakuussa 2017 toimikaudelle 2017–2019 Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän (HAMA-työryhmä) Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksien parantamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli käydä läpi ja esittää konkreettisia poliittisia toimenpiteitä muun muassa Harvaan asutun maaseudun strategian 2017–2020 toimenpiteiden toteutukselle sekä tarkastella verohuojennuksiin ja alueellisiin tukiin liittyviä mahdollisuuksia harvaan asutun maaseudun näkökulmasta. Työryhmän tarkastelussa oli joitakin Ruotsin ja Norjan aluepoliittisia toimenpiteitä ja niiden sovittaminen Suomen olosuhteisiin.

Yhtenä ratkaisuehdotuksena HAMA-työryhmä esitti lokakuussa 2019 julkaistussa loppuraportissaan (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:22) Norjassa käytössä olevaa alueellista opintolainahyvitysmallia, jonka mukaan harvaan asutun maaseudun alueelle töihin muuttavat saavat opintolainansa anteeksi 2 600 euron arvosta vuosittain. Lainan korot pitää maksaa itse. Riittävän kauan asumalla laina pyyhkiytyy kokonaan pois. Hyvityksen saamisen edellytyksenä on asuminen ja riittävä työskentely tai siihen rinnastettavan toiminnan harjoittaminen tietyn kunnan alueella.

Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä asetettiin lokakuussa 2020 uudelle toimikaudelle 2020–2023. Työryhmän työn pohjana ovat toimikaudelle 2017–2019 asetetun työryhmän ehdotukset sekä pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjaukset harvaan asuttujen alueiden kehittämiseksi. Hallitusohjelman mukaan toteutetaan harvaan asuttujen alueiden työryhmän esityksen pohjalta vaikutusarviointi ja muodostetaan toimenpideohjelma kokeiluineen elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi myös väestöään menettäville alueille. HAMA-työryhmän toimintasuunnitelman mukaan työryhmä selvittää mahdollisuutta soveltaa Suomen oloissa Norjan mallin mukaisia toimenpiteitä, joihin kuuluvat opintolainahyvitys harvaan asutuille alueille muuttavalle, ja erilaiset verohuojennukset, maksut ja lisät, jotka edistäisivät työllisyyttä ja osaavan työvoiman saatavuutta harvaan asutuilla alueilla. Yhdeksi tavoitteeksi työryhmä asetti Norjan mallin mukaisen opintolainahyvityksen selvittämisen sekä sen kokeilemisen Suomessa. Tavoitteen toteuttamisen keinona työryhmä esitti esiselvityksen teettämistä mahdollisen kokeilun toteuttamisedellytyksistä, jonka jälkeen arvioidaan kokeilulainsäädännön ja kokeilun käynnistämisedellytykset.

HAMA-työryhmä tilasi työnsä tueksi perustuslaillisen ennakoarvioinnin lokakuussa 2019 julkaistussa loppuraportissa esitetyistä toimenpide-ehdotuksista, joiden katsottiin osaltaan riippuvan ennakoarvioinnin johtopäätöksistä. Yhtenä arvioitavana toimenpide-ehdotuksena oli Norjan mallin mukaisen opintolainahyvityksen toteuttaminen. Perustuslaillisen ennakoarvioinnin johtopäätöksissä korostettiin tarvetta saada enemmän tietoa toimenpide-ehdotusten vaikutuksista, samoin kuin toimenpide-ehdotusten tosiasiallisista mahdollisuuksista saavuttaa niiden sellaiset päämäärät, joita voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Johtopäätösten mukaan toimenpide-ehdotusten mahdollinen toteuttaminen aluksi määräaikaisina kokeilulakeina, joilla pyrittäisiin hankkimaan tarvittavaa tietoa toimenpide-ehdotusten vaikutuksista ja toimivuudesta tavoitteidensa saavuttamiseksi, voisi muodostaa perustuslain 6 §:n edellyttämän hyväksyttävän perusteen tinkiä muodollisesta yhdenvertaisuudesta alueellisessa suhteessa. Siten ennakoarvioinnin suosituksena oli harkita mahdollisessa jatkovalmistelussa, että toimenpide-ehdotukset pyrittäisiin aluksi toteuttamaan määräaikaisina kokeilulakeina.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sai keväällä 2021 Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän ehdotuksen alueellisesta opintolainahyvityksestä arvioitavaksi ja valmisteltavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö päätti kesäkuussa 2021 aloittaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevan hankkeen valmistelun. Valmistelun ensivaiheessa kokeilun tavoitteeksi asetettiin osaavan työvoiman saatavuuden parantaminen harvaan asutulla maaseudulla. Osana hankkeen ensivaiheen valmistelua päätettiin teettää esiselvitys alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta. Esiselvitys tilattiin syyskuussa 2021 kilpailutuksen perusteella Itä-Suomen yliopiston yhteydessä toimivalta Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatialta ja lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmältä. Esiselvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi Norjan mallin mukaisen tai vastaavan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilemiseksi. Esiselvitys luovutettiin tiede- ja kulttuuriministerille 27.1.2022 (SPATIA raportteja 1/2022, [Alueellisen opintolainahyvityskokeilun esiselvitys](#)).

Esiselvitys puolsi kokeilun käynnistämistä. Kokeilua puoltavia keskeisiä seikkoja esiselvityksen mukaan ovat 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, joten kokeilu on ainoa tapa saada selville toimenpiteen teho ja ohjausvaikutus. Alueellinen opintolainahyvityskokeilu edustaisi uudenlaista poliittista kulttuuria, jossa tutkimustietoa pyritään hyödyntämään mahdollisimman kokonaisvaltaisesti uusien politiikkatoimenpiteiden suunnittelussa.

Esiselvityksen tuli toimeksiannon mukaisesti sisältää muun muassa arvion erilaisten kokeiluvaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta erityisesti lainsäädännön ja toimeenpanon kannalta. Esiselvityksessä kartoitettiin kokeilun lainsäädännöllisiä edellytyksiä kattavasti, eikä sen mukaan noussut esiin sellaisia lainsäädännöllisiä esteitä, jotka kokonaan estäisivät alueellista opintolainahyvitystä koskevan kokeilun toimeenpanon. Esiselvityksen mukaan perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset asettavat kuitenkin reunaehdoja kokeilumallin toteutustavalle. Esiselvityksessä esitellään kokeilumallin eri vaihtoehtoja sekä tutkimusryhmän ehdotus alueellisen opintolainahyvitysmallin kokeilusta. Esiselvityksessä ehdotetaan, että kokeilu toteutetaan Pohjois- ja Itä-Suomessa alueella, jossa osaavan työvoiman saanti on vaikeaa. Esiselvityksessä esitetään kokeilun kohderyhmäksi ylemmän korkeakoulututkinnon ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet vastavalmistuneet, joilla on opintolainaa. Alueellisen opintolainahyvityksen saannin ehtona olisi, että opintolainansaaja asuu kokeilualueella. Työpaikka voisi sijaita kokeilualueen ulkopuolella, jolloin muun muassa etätö harvaan asutulla alueella kuuluisi hyvityksen piiriin.

Esiselvityksen johtopäätösten sekä esiselvityksestä saatujen tietojen ja ehdotusten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö päätti maaliskuussa 2022 alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ja kokeilulainsäädännön valmistelun käynnistämisestä.

1.2 Valmistelu

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskeva esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen (Kela) kanssa. Valmistelun pohjana on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatialin esiselvitys ja sen mukainen ehdotus alueellisen opintolainahyvityskokeilun mallista.

Esityksen kiireellisyydestä johtuen lausuntoaikaa oli tarpeen lyhentää säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaisesta lausuntoaajasta, ja esitysluonnos oli lausuntokierroksella ajalla 2.—16.9.2022.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat asiakirjat löytyvät opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivulta: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM038:00/2022>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Alueellisen opintolainahyvityksen esiselvitys

Osaavan työvoiman saatavuus ja tarjonta

Alueellista opintolainahyvitystä koskevassa esiselvityksessä tarkasteltiin viimeisimpien tilastojen ja tutkimustulosten valossa ammatilliseen ja alueelliseen liikkuvuuteen vaikuttavia tekijöitä. Sitran selvityksen mukaan muuttohalukkaimpia ovat alle 35-vuotiaat. Muuttoalttius on korkeimmillaan oppilaitoksesta valmistumisen jälkeen ja halukkaimpia muuttamaan työn perässä ovat korkea-asteen koulutetut (Sitran selvityksiä 192/2021).

Emmi Suomäen pro-gradu tutkielman mukaan valmistuvalle opiskelijalle tärkeimmiksi tekijöiksi paikkakuntaa valitessa nousivat muun muassa työllistymismahdollisuudet, joukkoliikenneyhteydet, turvallisuus, lyhyet etäisyydet, suvaitsevainen 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 kokivat myös kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen huomioimisen tärkeäksi alueen strategiassa (Suomäki, 2020).

Viime vuosina muuttovoittoa ovat saaneet pääasiassa vain suuret keskuksat, ja keskuksista kaukana sijaitsevien alueiden muuttotappiot ovat olleet suurimpia. Myös kunnittaiset nettomuutto-kertymät vuosilta 1990–2004 ja 2005–2018 osoittavat, että väestö keskittyi Suomessa pääkaupunkiseudulle ja yliopistokaupunkeihin (Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikainen väestö, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12. Valtioneuvoston kanslia 2020).

Opetushallinnon tietokannan Vipusen tilastojen mukaan 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.

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. Tarkasteltaessa harvaan asuttuja seutuja, eniten edellä mainittuja ammatteja, joista on eniten pulaa, oli Kajaanin seudulla. Seuraavaksi eniten Kuopion, Varkauden ja Rovaniemen seuduilla, Oulun seudulla ja Keski-Pohjanmaan seudulla. Työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapaino on harvinaista tarkasteltaessa erityisesti yleislääkärien, sosiaalityöntekijöiden, psykologien tai lastentarhanopettajien saatavuutta eri seuduilla.

Esiselvityksen mukaan 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 työikäisiä 53 prosenttia. Työikäisiä naisia oli 47 prosenttia työvoimasta. Harvaan asutun maaseudun kuntiin muutti vuosittain keskimäärin 1420 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta. Kaikissa harvaan asutun maaseudun kunnissa oli vuonna 2019 yhteensä 102 898

työpaikkaa. Harvaan asutun maaseudun kuntien alueella kävi työssä yhteensä 30 160 korkeasteen tutkinnon suorittanutta, joista 40 prosenttia (12 016) oli alle 45-vuotiaita.

Kuntien elinvoimaisuuden haasteet

Alueellista opintolainahyvitystä koskevassa esiselvityksessä tarkastellaan kuntien elinvoimaisuuden edellytyksiä. Elinvoimaisuuden käsitteellä viitataan 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.

Kuntaliitossa laadittu elinvoimaindikaattori kuvaa kunnan verotulopohjan, väestön, työpaikkojen ja koulutustason muutosta. Vuonna 2019 harvaan asutun maaseudun kunnista Lapin kuntien, elinvoima oli kehittymässä parhaiten, mutta 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.

Valtioneuvoston asettaman harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä on nykyisen ja edellisen hallituskauden aikana tutustunut Suomeen harvaan asuttujen alueiden olosuhteisiin ja kartoittanut toimenpiteitä, joilla voitaisiin vaikuttaa alueiden elinvoimaan ja hyvinvointiin. Työryhmä on esittänyt toimenpide-ehdotuksia seuraaviin teemakokonaisuuksiin: kunnossa oleva infrastruktuuri, kilpailukykytekijät, luonto- ja luonnonresurssien kestävä käyttö, uudet palvelumuodot kumppanuuksien kautta, monipaikkaisuus ja paikkariippumaton työ sekä verotus ja alueelliset tuet. Työryhmän tarkastelussa on ollut joitakin Ruotsin ja Norjan aluepoliittisia toimenpiteitä ja niiden sovittaminen Suomen olosuhteisiin. Työryhmä ehdotti Suomessa käytönotettavaksi Norjan erityistukialueella käytössä olevaa alueellista opintolainahyvitystä.

Norjan erityistukialue

Pohjois-Norjaan perustettiin keväällä 1990 erityistukialue (tiltaksson), joka rajattiin maantieteellisesti silloisen Finnmarkin läänin 18 kuntaan ja Pohjois-Tromssan alueen kahdeksaan kuntaan. Erityistukialueella asui 1,7 prosenttia (92 403 asukasta) Norjan väestöstä tammikuussa 2021. Erityistukialueen perustamisen tavoitteena oli, että siihen kuuluvat kunnat ovat houkuttelevia paikkoja asua, tehdä työtä ja harjoittaa elinkeinotoimintaa. Erityistukialueella otettiin käyttöön useita tukitoimia kuten vapautus työnantajamaksuista, henkilöverohuojennukset alueella työskenteleville, vapautus kulutukseen perustuvasta sähköverosta sekä opintolainahyvitykset. Opintolainahyvitys erityistukialueella on vain yksi yksilökohtaisista tukimuodoista, jonka avulla erityistukialueelle pyritään houkuttelemaan osaavaa työvoimaa. Pääsääntö opintolainahyvityksen saamiseksi on asuminen ja työskenteleminen erityistukialueella.

Norjan erityistukialueen toimenpiteiden ja niiden vaikutusten selvittämiseksi esiselvityksessä haastateltiin asiantuntijoita Norjan 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 (vuosina 1997, 2002, 2012).

Haastattelujen mukaan opintolainahyvitysjärjestelmän tekninen toteutus on yksinkertainen ja opintolainahyvitysjärjestelmästä aiheutuviin kuluihin suhtaudutaan Norjassa positiivisesti, sillä

se osoittaa, että järjestelmä toimii ja erityistukialueelle muuttaa uusia ihmisiä. Lisäksi haastattelussa tuli esille se, että ellei erityistukialueen toimenpiteitä olisi olemassa, alueelle suunnattavat kansallisten tukien kustannukset voisivat olla nykyjärjestelmää suuremmat.

Opiskelijakyselyn tulokset

Norjan mallin mukaisen alueellisen opintolainahyvityksen yhteyttä suomalaisten opiskelijoiden muuttohalukkuuteen harvaan asutuille alueille selvitetiin esiselvityksen yhteydessä marraskuussa 2021 kyselyllä, joka lähetettiin kaikille Itä-Suomen ja Turun yliopiston opiskelijoille. Kyselyyn vastasi yhteensä 3 269 yliopisto-opiskelijaa ja vastaajien määrää voidaan pitää kattavana. 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 kyseisissä maakunnissa toimiville ammattikorkeakouluille. Kyselyyn vastasi yhteensä 485 Karelia-ammattikorkeakoulun, Savonia ammattikorkeakoulun ja Turun ammattikorkeakoulun opintojensa loppuvaiheessa olevaa opiskelijaa.

Kyselyn tulosten perusteella noin kaksi kolmasosaa yliopisto-opiskelijoista ja kolme neljäsosaa ammattikorkeakouluopiskelijoista olisi valmis muuttamaan harvaan asutulle alueelle, jos he saisivat ehdotuksen mukaisen opintolainahyvityksen. Muuttoon vaikuttaa erityisesti se, onko alueella tarjolla koulutusta vastaavaa työtä ja maksetaanko siitä toiveita vastaavaa palkkaa. Mahdollisuus etätöihin, puolison työllistyminen, hyvät liikenneyhteydet sekä lasten päivähoito- ja koulupalvelujen saatavuus vaikuttavat esiselvityksen mukaan myönteisesti halukkuuteen muuttaa tai jäädä maaseudulle. Luonnon ja maaseudun tarjoamat mahdollisuudet, turvallinen asuinympäristö ja edulliset asumiskustannukset olivat tärkeimpiä vetovoimatekijöitä opiskelijoiden mielestä.

Kyselyn tulosten perusteella potentiaalisia muuttajia ovat esiselvityksen mukaan erityisesti ne korkeakoulutetut, jotka ovat aiemmin asuneet maaseudulla. Opintolainan suurella määrällä ei esiselvityksen mukaan olisi yhteyttä korkeampaan muuttohalukkuuteen. Sekä yliopisto- että ammattikorkeakouluopiskelijoista alle 30-vuotiaat ja yliopisto-opiskelijoista yli 40-vuotiaat ja naisopiskelijat ovat muita hieman enemmän kiinnostuneempia maalle muutosta. Yliopistossa tutkintoa suorittavista alueellinen hyvitys kiinnostaa eniten metsätieteen, varhaiskasvatuksen, psykologian, luokanopettajan sekä erityisopettajakoulutuksen opiskelijoita. Ammattikorkeakoulussa tutkintoa suorittaneista alueellisesta hyvityksestä kiinnostuneimpia olivat matkailu- ja ravitsemusalan, taide- ja kulttuurialan, maa- ja metsätalouden sekä sairaanhoidon tai terveydenhoidon opiskelijat.

2.2 Suomen opintotukijärjestelmä

Opintotuesta säädetään opintotukilaissa (65/1994). Opintotuen tavoitteena on opintojen aikaisen toimeentulon turvaaminen taloudellisen tuen tarpeessa oleville päätoimisille opiskelijoille. Opintojen aikana maksettava opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtioneuvoston takauksesta. Jos opiskelija on suorittanut korkeakoulututkinnon määräajassa, osa opintolainan lyhennyksistä maksetaan valtion varoista opintolainahyvityksenä. Pienituloiset opintoeläkeläiset voivat saada korkoavustusta opintolainan korkojen maksuun.

Opintolainan valtioneuvoston takaus

Opintolainan valtiontakauksesta säädetään opintotukilain 15 §:ssä. Opintolainan valtiontakaus myönnetään opintorahaa tai aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea saavalle opiskelijalle. Valtiontakaus opintolainalle on täysi-ikäisillä opiskelijoilla 650 euroa kuukaudessa, alle 18-vuotiailla 300 euroa kuukaudessa ja ulkomailla opiskelevilla 800 euroa kuukaudessa. Opintolaina on markkinaehtoista ja sen myöntää pankki. Opiskelija ja pankki sopivat lainan ehdoista kuten korosta ja takaisinmaksusta. Opintolainan korkoja ei tarvitse maksaa opiskeluaikana, vaan ne lisätään velkapääomaan. Valtio voi opintojen päätyttyä maksaa pienituloisen opintovelallisen korot pankille (korkoavustus). Valtiontakaus myönnetään enintään lukuvuodeksi kerrallaan. Opintolainan nostamisesta säädetään opintotukilain 15 a §:ssä.

Opintolainan käyttö on kasvanut erityisesti viime vuosina. Lainan käytön kasvun taustalla on ollut elinkustannusten kasvu, opintotuen lainapainotteisuuden kasvu sekä alhainen korkotaso. Korkea-asteen tukiaikaa lyhennettiin ja korkea-asteen opintorahan perusmäärät yhtenäistettiin toisen asteen opintorahan tasolle 1.8.2017. Samalla opintolainan kuukausimäärä korotettiin 400 eurosta 650 euroon. Opintolainaa oli vuoden 2021 lopussa 520 386 henkilöllä. Keskimääräinen opintolainan määrä oli ammatillisen perustutkinnon suorittaneella 10 200 euroa, ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneella 16 500 euroa ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneella 19 800 euroa. Vuonna 2020 tutkinnon suorittaneista ja opintotukea saaneista opintolainaa oli tutkinnon suorittamislukukauden lopussa yhteensä 50 263 tutkinnon suorittajalla. Heistä noin 11 400 oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon, noin 11 100 alemman korkeakoulututkinnon sekä noin 16 000 ammattikorkeakoulututkinnon.

Opintolainahyvitys

Opintolainahyvityksestä säädetään opintotukilain 15 b—15 g §:ssä. Määräajassa korkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja on tietyin edellytyksin oikeutettu opintolainahyvitykseen, jonka määrä on 40 prosenttia siitä osasta hyvitykseen oikeuttavaa opintolainaa, joka ylittää 2 500 euroa. Opintolainahyvityksen määrä lasketaan enintään sen lainamäärän perusteella, joka vastaa tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan tai laajuutta vastaavan ajan mukaista opintolainan määrää. Opintolainahyvityksen määrää laskettaessa otetaan huomioon opintolainaa enintään 400 euroa tukikuukautta kohti, jos tutkinto on suoritettu suomalaisessa korkeakoulussa, tai enintään 700 euroa tukikuukautta kohti, jos tutkinto on suoritettu ulkomaisessa korkeakoulussa. Opintolainaa otetaan huomioon yhdeksältä kuukaudelta lukuvuodessa. Siltä osin kuin tutkinnon tavoitteellinen suorittamisaika tai laajuus ei ole täysiä vuosia, hyvityksen enimmäismäärää laskettaessa opintolainaa otetaan huomioon viideltä kuukaudelta puolta lukuvuotta kohti.

Opintolainahyvitys myönnetään opintolainansaajalle, joka on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon, sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon, ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla. Opintolainansaajalle voidaan myöntää opintolainahyvitys vain hänen ensimmäiseksi suorittamansa korkeakoulututkinnon perusteella. Jos opintolainansaaja on suorittanut sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon, ensimmäiseksi suoritetuksi korkeakoulututkinnoksi katsotaan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen, jollei opintolainahyvitystä ole myönnetty opintolainansaajan hakemuksesta jo alemman korkeakoulututkinnon perusteella.

Opintolainahyvityksen tarkoituksena on ollut kannustaa suorittamaan ensimmäinen tutkinto määräajassa sekä parantaa opintolainan käytettävyyttä opintojen rahoitusmotona. Opintolainahyvitys otettiin käyttöön opiskelijoiden kannustamiseksi käyttämään opintotukea kokonaisuutena. Pelkkä opintoraha ei pelkästään riitä turvaamaan opiskelijan toimeentuloa päätoimisen opiskelun ajalle. Opintotukilain 15 d §:n mukaan opintolainansaaja on kuitenkin oikeutettu

opintolainahvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on lain 15 c §:ssä säädettyä pidempi tietyin edellytyksin. Suorittamisaika voi olla pidempi, jos opintolainansaaja on ollut suorittamassa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelusta, saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä. Suorittamisaikavaatimusta voidaan pidentää lisäksi lapsen hoitamisen perusteella saadun sairausvakuutuslain mukaisen vähintään 30 päivän mittaisen äitiys-, isyys- tai vanhempainrahajakson perusteella. Lapsen hoitamisen perusteella määräaika voidaan pidentää rajoituksetta. Muiden mainittujen olosuhteiden perusteella opintolainahvitykseen oikeuttavaa tutkinnon suorittamisaikaa pidennetään enintään kahdella lukuvuodella. Ulkomailla korkeakoulututkinnon suorittanut opintolainansaaja on oikeutettu opintolainahvitykseen, vaikka tutkinnon suorittamiseen käytetty aika on enintään kolme kuukautta 15 c §:ssä säädettyä pidempi, jos tutkinnon suorittamisaikaa on pidentänyt ulkomaisen korkeakoulun 3 §:stä poikkeava lukukauden määritelmä ja tutkintotodistuksen myöntökäytäntö. Opintolainahvityksen suoritusajavaatimuksen joustoa koskevissa opintotukilain säännöksissä on myötetty huomioon covid-19-epidemiasta johtuva opintojen viivästyminen.

Opintolainahvityksen säännöksiä sovelletaan henkilöön, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan ensimmäistä korkeakoulututkintoa varten 1.8.2014 tai sen jälkeen sekä myös henkilöön, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan ennen 1.8.2014, mutta joka on ilmoittautunut läsnä olevaksi ensimmäisen kerran 1.8.2014 tai sen jälkeen.

Kelan tutkimusyksikössä vuonna 2021 laaditun opintolainahvitystä koskevan selvityksen ([Selvitys opintolainahvityksestä](#)) mukaan opintolainahvitystä on saanut käyttöönoton alusta vuoden 2021 loppuun mennessä 54 747 henkilöä. Saajien määrä on kasvanut merkittävästi vuosittain. Opintolainahvitystä on maksettu yhteensä 226 519 413 euroa, ja maksetut summat ovat niin ikään nousseet vuosittain. Keskimäärin lainahvitys on ollut noin 4 150 euroa saajaa kohden, ja se on noussut vuosittain saajan korkeakoulun tyyppistä riippumatta. Maksettujen opintolainahvitysten jakauma on keskittynyt voimakkaasti yleisimpiä korkeakoulututkintoja (180 op, 210 op, 240 op ja 300 op) vastaaville enimmäishvitystasojen. Valtaosa opintolainahvityksen saajista on siis hyödyntänyt hvityksen täysimääräisesti.

Selvityksen mukaan opintolainahvitysten alueellinen jakautuminen on ollut varsin epätasainen. Yli 20 000 opintolainahvityksen saajan (noin 38 prosenttia) kotikunta on maksuhetkellä ollut Uudenmaan maakunnassa. Seuraavana ryhmänä erottuvat Pirkanmaan, Varsinais-Suomen sekä Pohjois-Pohjanmaan maakunnat, joissa kotikunta on hvityksen maksuhetkellä ollut yhteensä hieman yli neljänneksellä opintolainahvityksen saajista. Harvimmin saajan kotikunta on sijainnut pienimmissä maakunnissa Ahvenanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa. Alueelliset tarkastelut perustuvat opintolainahvityksen saajan kotikuntaan hvityksen maksuhetkellä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa alueellisen opintolainahvityksen kokeilu, jonka tarkoituksena on selvittää, kuinka alueellinen opintolainahvitys vaikuttaa työvoiman saatavuuteen ja kokeilualueen elinvoimaisuuteen. Tarkoitus on saada tutkittua tietoa erityisesti siitä, onko alueellisesti määräytyvällä opintolainahvityksellä mahdollista vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen ja saatavuuteen harvaan asutuilla alueilla, joissa on haasteita erityisesti korkeakoulutetun työvoiman saatavuudessa. Kokeilun tavoitteena on edistää harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuuden kehittämistä.

Kokeilun tarkoituksena on hankkia luotettavaa tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista, jotta voidaan arvioida mahdollisuutta pysyvän ratkaisun toteuttamiseen ja siihen liittyviä edellytyksiä. Kokeilu on ainoa tapa saada selville ehdotetun toimenpiteen teho ja ohjausvaihtus.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä muutettavaksi väliaikaisesti tuloverolakia. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu toteutettaisiin vuosina 2023–2026. Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista ehdotetun kokeilun alueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Esityksessä ehdotetaan, että kokeilu toteutettaisiin Pohjois- ja Itä-Suomessa kokeilualueella, joka kattaa 25 kuntaa. Kokeilukuntia olisi Kainuun, Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnista.

Esityksen mukaan kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain mukaista opintotukea. Kohdejoukkoon kuuluisivat lisäksi vuonna 2023 alemman korkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa ja jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain mukaista opintotukea. Kohdejoukkoon kuuluvista tutkinnon suorittaneista henkilöistä Kansaneläkelaitos valitsisi satunnaisotannalla puolet varsinaiseen kokeiluryhmään. Loput kohdejoukkoon kuuluvista tutkinnon suorittajista muodostaisivat kokeilun verokkiryhmän. Näin saataisiin tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista yksilön käyttäytymiseen ja muun muassa asuinpaikan valintaan. Kokeiluun osallistuminen olisi kokeiluryhmään valituille henkilöille vapaaehtoista.

Kokeilun toimeenpanosta ja alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisestä ja maksamisesta vastaisi Kansaneläkelaitos. Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos myöntäisi hakemuksesta alueellisen opintolainahyvityksen kokeiluryhmään valituille henkilöille, joilla on opintolainaa, jotka ovat asuneet vähintään 12 kuukautta kokeilun alueella ja jotka täyttävät ehdotetun lain mukaisen työskentelyehdon. Työskentelyä ei edellytetäisi kokeilun alueella. Alueellinen opintolainahyvitys voitaisiin myöntää enintään kolmessa erässä, ja se olisi määrältään yhteensä enintään 8 800 euroa, mutta kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia opintolainansaajan alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän lainamäärästä. Kansaneläkelaitos lyhentäisi hyvityksen määrällä henkilön opintolainaa suoraan lainan myöntäneelle pankille. Alueellinen opintolainahyvitys ei vaikuttaisi opintotukilain mukaisen nykyisen opintolainahyvityksen saamiseen. Alueellinen opintolainahyvitys olisi saajalleen verovapaata tuloa.

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ja sen tarkoituksen toteutumista selvitetäisiin seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa sekä kokeilun alueen työvoiman saatavuuden ja elinvoimaisuuden kehittymistä. Kansaneläkelaitos seuraisi kokeilun aikana sen toteutumista sekä raportoi kokeilusta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle. Lisäksi kokeilusta laadittaisiin sen päättyttyä erillinen arviointi, jolla selvitetäisiin muun muassa kokeilun aluetaloudellisia vaikutuksia.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Alueellinen opintolainahyvityskokeilu lisäisi valtion menoja myönnettyjen hyvitysten määrän verran. Kokeilua varten perustetulle uudelle momentille 29.70.53 *Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu* ehdotetaan varattavaksi 6 miljoonan euron kolmivuotinen siirtomääräraha alueellisten hyvitysten sekä kokeilun toimeenpanokustannusten maksamiseen.

Määräraharapeen arvioinnin lähtökohtana on staattinen arvio siitä, kuinka moni olisi oikeutettu alueelliseen opintolainahyvitykseen nykytilassa. Staattinen kustannusarvio on laadittu arvioimalla, kuinka moni täyttäisi alueellisen opintolainahyvityksen ehdot tällä hetkellä. Kansaneläkelaitokselta saatujen tietojen mukaan vuonna 2020 ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 833 henkilöllä oli kotipaikkakunta kohdealueella valmistumisvuonna tai kahtena tätä seuraavana vuonna. Näistä 537 henkilöllä oli valmistuessaan opintolainaa.

Alueellisen opintolainahyvityksen enimmäismäärä henkilöä kohti on 8 800 euroa. Kaikki alueellista opintolainahyvitystä saavat eivät kuitenkaan saa enimmäismäärää, joko siksi että he eivät asu kohdealueella kolmea vuotta, tai siksi että heillä ei ole riittävästi opintolainaa täysimääräiseen hyvitykseen. Kansaneläkelaitokselta saatujen tietojen pohjalta arvioidaan, että nämä rajoitteet huomioiden keskimääräinen hyvitys saajaa kohti olisi 8 000 euroa. Tämän lisäksi hyvityksen saajien on täytettävä työskentelyehto. Korkeakoulutuksen seurantatietojen perusteella noin 83 prosenttia ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista oli työllisiä, kun valmistumisesta oli kulunut vuosi. Lisäksi on huomioitu se, että vain puolet valmistuneista arvotaan kokeiluryhmään, joka on oikeutettu alueelliseen hyvitykseen. Edellä kerrottujen tietojen pohjalta staattinen kustannusarvio muodostuu 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 määräraharapeeksi muodostuu 5,4 miljoonaa euroa ja alueellisen opintolainahyvityksen saajien määräksi noin 672 henkilöä. Yllä oleva staattinen arvio perustuu viimeisimpiin, vuotta 2020 koskeviin tilastotietoihin. Staattisessa arviossa on lisäksi huomioitu, että niin opintovelallisten osuus valmistuneista kuin valmistuneiden opintovelallisten keskimääräiset lainamäärät ovat edelleen kasvussa, ja että todennäköisesti tämä kehitys jatkuu edelleen jossain määrin vuoteen 2023 saakka.

Jos kokeilualueelle muuttavien tai sinne jäävien määrä kolminkertaistuisi nykyisestä, maksettaisiin vuonna 2024 arviolta 600 lainansaajan hyvityksiä yhteensä 2,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2025 maksettaisiin arviolta 640 lainansaajan hyvityksiä yhteensä 1,6 miljoonaa euroa sekä vuonna 2026 arviolta 560 lainansaajan hyvityksiä 1,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2027 puolella maksettaisiin vielä arviolta joidenkin kymmenien opintolainansaajien hyvityksiä yhteensä noin 0,2 miljoonaa euroa. Arvio hyvitysmenojen jakaumasta perustuu siihen, että hyvitystä hyödynnettäisiin etupainotteisesti, ja että hyvityksen hakemiseen ja maksatukseen liittyy noin kahden kuukauden viive (suhteessa 12 kuukauden asumisehdon täyttymisen ajankohtaan). Vuosittaista menovaikutusta on vaikea arvioida etukäteen, joten hyvityspäätöksiä tulee tilastoida ja seurata määrärahan riittävyyden turvaamiseksi.

Kokeilun toimeenpanosta aiheutuisi Kansaneläkelaitoksen mukaan kustannuksia vuosina 2023–2027 yhteensä 440 000 euroa. Vuonna 2023 kokeilun käynnistämisestä ja toimeenpanosta aiheutuisi kustannuksia yhteensä 300 000 euroa. Vuosina 2024–2027 toimeenpanokustannukset olisivat yhteensä 140 000 euroa. Lisäksi Kansaneläkelaitos on alustavasti arvioinut kokeilun seurannan ja siihen liittyvän raportoinnin kustannukseksi yhteensä noin 80 000 euroa. Myös kokeilun päätyttyä laadittavan arvioinnin kustannuksien arvioidaan olevan muutamia kymmeniä tuhansia euroja.

4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen, kokeilualueen elinvoimaisuuteen ja työmarkkinoihin

Alueellisen opintolainahyvityksen arvioidaan lisäävän työvoiman tarjontaa ja julkisen sektorin työllisiä työvoimapulasta kärsivillä harvaan asutuilla alueilla. Tämän vaikutuksen suuruus riippuu hyvityksen luomasta kannustinvaikutuksesta ja kokeilualueen työvoimatarpeesta. Lisäksi alueellinen opintolainahyvytys voisi lisätä työllisten määrää työvoimapulasta kärsivillä aloilla, minkä lisäksi kokeilun voidaan arvioida lisäävän työvoiman liikkuvuutta. Työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen puolestaan voi parantaa työmarkkinoiden toimivuutta. Lisäksi alueellinen elinvoimaisuus paranisi lisääntyvän työllisyyden ja kasvavan asukasluvun myötä verrattuna tilanteeseen, jossa alueellista opintolainahyvitystä ei ole käytössä.

Esiselvityksen mukaan 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 prosenttia) 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 vakuutus toiminta, majoitus- ja ravitsemistoiminta sekä koulutus työllistivät pääasiassa naisia. Eniten työllistävästä toimialoista teollisuus, rakentaminen, kuljetus- ja varastointi, kaivostoiminta- ja louhinta sekä maa- ja metsätalous ovat miesvaltaisia aloja. Esitetyn kokeilualueen kunnissa kävi vuonna 2019 työssä 18 466 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta, joista 42 prosenttia (7 788) oli alle 45-vuotiaita.

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 pääasiällisen 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.

Kokeilussa on tarkoitus selvittää sitä, kuinka alueellinen opintolainahyvytys mahdollisesti pysyvänä järjestelmänä vaikuttaisi korkeakoulutettujen alueelliseen sijoittumiseen valmistumisen jälkeen. Tällä olisi puolestaan vaikutuksia kokeilualueen väestömäärään, korkeakoulutetun työvoiman saatavuuteen, verotuloihin ja muihin elinvoimaisuuden tekijöihin. Mikäli hyvytys vaikuttaisi alueelliseen sijoittumiseen ja järjestelmä olisi pysyvä, muuttoliikkeen kasvu heijastuisi myös kohdekuntien talouteen ja alueiden elinvoimaisuuteen. Varsinainen kokeilu on kuitenkin määräaikaikainen ja kattaa vain puolet tutkinnon suorittaneista, joten aluetaloudelliset vaikutukset olisivat todennäköisesti vähäisiä.

Alueellisella opintolainahyvityksellä voidaan olettaa olevan muuttoja (tai kohdealueelle jäämistä) lisäävä vaikutus. Tämän vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida luotettavasti olemassa

olevan tiedon perusteella. Rahallisten kannustimien vaikutusta muuttoliikkeeseen on Suomessa tutkittu varainsiirtoveron osalta (Eerola, E., Harjunen, O., Lyytikäinen, T. ja Saarimaa, T. (2021), "Revisiting the effects of housing transfer taxes", *Journal of Urban Economics* 124: 103367). Tutkimuksessa arvioitiin vuoden 2013 varainsiirtoverouudistusta, joka vaikutti eri tavalla omakotitaloihin ja osakehuoneistoihin. Tutkimuksen perusteella uudistus vähensi pitkiä, yli 50 kilometrin muuttoa noin 4 prosentilla. Alueellisen opintolainahyvityksen voidaan arvioida olevan noin viisinkertainen taloudellinen kannustin suhteessa varainsiirtoverouudistuksen kannustinmuutoksen. Tällöin yleistämällä varainsiirtoveroa koskevan tutkimuksen tulokset alueelliseen opintolainahyvitykseen, voisi vaikutus muuttoliikkeeseen olla noin 20 prosenttia (4 % * 5). Tämä tarkoittaa sitä, että alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun aikaansaama käyttäytymismuutos kasvattaisi alueellisen opintolainahyvityksen menojen staattista kustannusvaikutusta noin viidenneksellä, eli noin 0,3 miljoonalla eurolla. Toisaalta henkilömäärinä muutos tarkoittaisi, että alueelle muutot tai alueelle jääminen lisääntyisi joillakin kymmenillä henkilöillä. Tämä arvio on huomattavan epävarma, ja alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun keskeinen tarkoitus on tuottaa tietoa tästä käyttäytymisvaikutuksesta.

Kokeilun taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, hakeutuvatko vuonna 2023 korkeakoulututkinnon suorittaneet asumaan vakinaisesti kokeilualueelle nykyistä enemmän. Pienimuotoisessa kokeilussa vaikutukset eivät ole kuitenkaan merkittäviä. Riskinä myös on, että ehdotettu alueellinen opintolainahyvitys ei motivoi korkeakoulutettuja työllisiä muuttamaan kokeilualueelle. Kokeilun päätyttyä tehtävien tutkimusten perusteella on tarkoitus tarkastella toteutunutta kehitystä tarkemmin sekä arvioida samalla instrumentin vaikutuksia myös laajemmin kokeilun alueen kaltaisten kuntien työvoiman saantiin ja elinvoimaisuuteen.

4.2.3 Vaikutukset yksilöiden asemaan ja talouteen

Alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaisi myönteisesti hyvityksen saajan ja edun käyttäjän taloudelliseen asemaan. Vaikutukset kohdistuvat kohderyhmään kuuluvaan vastavalmistuneiden ikäluokkaan, joista hyvitystä käyttänevät eniten kokeilun alueen lähellä opintonsa suorittaneet. Koska alueellisen opintolainahyvityksen kohdejoukkona olisi korkeakoulututkinnon vuonna 2023 suorittaneet henkilöt, voisi alueellinen opintolainahyvitys myös kannustaa suorittamaan tutkinto aiottua nopeammin, varsinkin jos henkilö olisi loppusuoralla opinnoissaan ja hänen tarkoituksenaan olisi ollut valmistua esimerkiksi alkuvuodesta 2024.

Jos kokeilun alueelle muuttavien tai sinne jäävien määrä kolminkertaistuisi nykyisestä, alueellisen opintolainahyvityksen voisi saada vuosittain arviolta 672 opintolainansaajaa, joista osa olisi ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita ja osa yliopistossa alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. Suurin osa olisi ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita naisia kokeilun alueen koulutus- ja työpaikkatarjonnan perusteella. Ehdotetun alueellisen opintolainahyvityksen tarkoituksena on edistää työvoiman saatavuutta erityisesti niissä ammateissa, joissa on eniten pulaa osaavasta työvoimasta. Näitä ammatteja ovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetusalan ammatit. Kyseisillä ammattialoilla työskentelee enemmän naisia kuin miehiä, joten ehdotetun uuden etuuden saajissa olisi hyvin todennäköisesti enemmän naisia kuin miehiä.

Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneilla oli vuonna 2021 valmistuttuaan lainaa keskimäärin 16 500 euroa ja yliopistosta valmistuneilla alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla 19 800 euroa. Alueellisen hyvityksen ensimmäisen erän suuruus olisi enintään 3 600 euroa ja toisen ja kolmannen erän suuruus enintään 2 600 euroa. Yhteensä hyvitys olisi siten enintään 8 800 euroa, mutta kuitenkin enintään 60 prosenttia opintolainansaajan valmistumisajankohdan lainamäärästä. Keskimääräinen hyvitys on arviolta 8 000 euroa, jonka opintolainansaaja voisi saada valmistumisajankohdan opintolainan määrän ollessa noin 13 400 euroa.

Alueellinen opintolainahyvitys vähentäisi velkataakkaa tuntuvasti parantaen vastavalmistuneiden taloudellisia edellytyksiä selviytyä mahdollisesta jäljelle jäävästä velasta aiempaa nopeammin. Hyvityksen myötä opintovelalliselle jäisi varoja muihin elinkustannuksiin aiempaa enemmän. Hyvitys voisi olla euromääräisesti suurempi kuin määräajassa tutkinnon suorittamisen perusteella maksettava hyvitys ja sen voisi saada, vaikkei olisi suorittanut tutkintoa määräajassa.

Suurin osa alueellisen opintolainahyvityksen saajista saisi ennen alueellista opintolainahyvitystä määräajassa korkeakoulututkinnon suorittaneille suunnatun opintotukilain mukaisen opintolainahyvityksen, joka olisi tyypillisessä tapauksessa edellä mainittujen keskimääräisten lainojen perusteella ammattikorkeakoulusta valmistuneella lainansaajalla 4 000 euroa ja yliopistosta valmistuneella lainansaajalla 6 000 euroa. Siten ammattikorkeakoulusta valmistuneilla olisi lyhennettävää lainaa ennen alueellista opintolainahyvitystä keskimäärin noin 12 500 euroa (16 500 euroa – 4 000 euroa) ja yliopistosta valmistuneilla keskimäärin noin 13 800 euroa (19 800 euroa – 6 000 euroa).

Määräajassa korkeakoulututkinnon suorittamisen perusteella myönnetyn opintolainahyvityksen jälkeen myönnettävä ehdotettu uusi alueellinen opintolainahyvitys vähentäisi opintolainansaajien velkataakkaa merkittävästi. Jos opintolainansaaja täyttää alueellisen opintolainahyvityksen edellytykset ja hän saisi täysimääräisen alueellisen opintolainahyvityksen (8 800 euroa), voisi tyypillisessä tilanteessa ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneelle opintolainansaajalle jäädä itselleen maksettavaksi noin yhden lukukauden ajalle mitoitettu opintolainamäärä (16 500 – 4 000 – 8 800 = 3 700 euroa). Vastaavasti ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneelle opintolainansaajalle voisi jäädä itselleen maksettavaksi noin yhden lukuvuoden ajalle mitoitettu opintolainamäärä (19 800 – 6 000 – 8 800 = 5 000 euroa). Tällaisessa tapauksessa alueellisen opintolainahyvityksen voidaan arvioida olevan kannustava etuus ja siten lisäävän kokeiluryhmään kuuluvien vastavalmistuneiden halukuutta muuttaa kokeilualueelle.

Käytännössä opintolainansaaja saisi täyden, yhteensä 8 800 euron alueellisen opintolainahyvityksen, jos hänellä olisi opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisluokan viimeisenä päivänä opintolainaa vähintään noin 14 700 euroa. Alueellisen opintolainahyvityksen ehdotetun 60 prosentin enimmäismäärän vuoksi hyvitys olisi tätä suurempien opintolainojen osalta yhteensä enintään 8 800 euroa. Jos opintolainansaajalla on alle 14 700 euroa opintolainaa, hyvitys olisi enintään 60 prosenttia opintolainansaajan lainamäärästä.

Alueellisen opintolainahyvityksen laskennallinen määrä eri maksuerissä valmistumisajankohdan opintolainan mukaan:

| Opintolainan määrä, euroa | 1. erä | 2. erä | 3. erä |
|---------------------------|--------|--------|--------|
| 1 000 | 600 | 0 | 0 |
| 3 000 | 1800 | 0 | 0 |
| 5 000 | 3000 | 0 | 0 |
| 7 000 | 3600 | 600 | 0 |
| 9 000 | 3600 | 1800 | 0 |
| 11 000 | 3600 | 2600 | 400 |

| | | | |
|----------|------|------|------|
| 13 000 | 3600 | 2600 | 1600 |
| 15 000 – | 3600 | 2600 | 2600 |

Alueellisen opintolainahyvityksen oletetaan lisäävän korkeakoulututkinnon suorittaneiden opintolainansaajien kiinnostusta muuttaa kokeilualueelle. Hyvityksen saaminen edellyttää vakinaisen asumisen ohella myös työntekoa, mutta työpaikan ei tarvitse sijaita kokeilualueella, eikä työn tai yrittäjyyden tarvitse olla kokoaikaista. Työn tekemistä tai yrittäjyyttä koskeva ehto on välttämättä, joten sen voidaan arvioida alentavan kynnystä ottaa vastaan lyhytaikaisiakin työtarjouksia tai ryhtyä yrittäjäksi.

Alueellisen opintolainahyvityksen työskentelyä koskeva edellytys ottaisi Norjan mallia vastaavasti laajasti ja varsin joustavasti huomioon vastavalmistuneiden erilaiset elämäntilanteet sekä sen, että vastavalmistuneet eivät välttämättä heti ole kokoaikatyössä tai ovat estyneitä olemaan työmarkkinoiden käytettävissä erilaisista syistä johtuen. Esityksen mukainen työskentelyä koskeva edellytys mahdollistaisi alueellisen opintolainahyvityksen saamisen myös esimerkiksi, jos henkilö hoitaa lastaan tai toimii omaishoitajana. Lisäksi huomioitaisiin muun muassa tilanteet, joissa henkilö on suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetussa laissa on kyse alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta ja sen toimeenpanosta, ei pysyvän uuden opintolainahyvitysjärjestelmän säätämisestä. Siten yhteiskunnallisten vaikutusten voidaan arvioida jäävän kokonaisuudessaan pieniksi, koska kokeiluun osallistuvien ja hyvitystä hakevien henkilöiden määrän arvioidaan olevan kohtalaisen vähäinen. Paikallisella tasolla yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittäviä ja pitkäkestoisia. Kokeilua koskevan arvioinnin perusteella voidaan tarkemmin määrittää sen käyttöönoton kokonaistaloudelliset vaikutukset. Kokeilun perusteella saatavaa tutkimustietoa hyödynnettäisiin myös uusien politiikkatoimenpiteiden suunnittelussa.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu lisäisi kokeilun toimeenpanosta vastaavan Kansaneläkelaitoksen työtehtäviä väliaikaisesti. Kansaneläkelaitokselle kokeilun toteuttaminen edellyttäisi toimeenpanotyötä jo kokeilun suunnitteluvaiheessa. Kokeilua varten tulee hyvissä ajoin valmistella kokeiluryhmän ja verrokkiryhmän muodostamisen edellyttämät toimet, tarvittava asiakasinformaatio sekä viestintäsuunnitelma. Kansaneläkelaitos vastaisi myös uuden kokeilurekisterin perustamisesta ja toimisi sen rekisterinpitäjänä. Kokeilun tulosten seuraaminen ja arvioiminen olisi Kansaneläkelaitokselle myös uusi tehtävä. Kokeilu edellyttäisi myös kokeilua koskevan tarkemman seurantasuunnitelman laadintaa.

Kansaneläkelaitos toimeenpanisi kokeilun poimimalla kokeiluun valittavan kokeiluryhmän sekä maksamalla kokeiluryhmään kuuluvien alueelliset opintolainahyvitykset rahalaitoksille. Uuden etuuden maksamiseksi on valmisteltava myös hakulomake sekä tarvittavia muutoksia tietojärjestelmiin hyvitysten maksamiseksi rahalaitoksille. Alueellinen opintolainahyvitys myönnettäisiin hakemuksesta, joten hakemusten käsittely ja päätösten valmistelu aiheuttaisi lisätyötä Kansaneläkelaitokselle. Tehtävien määrään vaikuttaa myös se, kuinka paljon alueellista

opintolainahyvitystä hyödynnetään, kuinka paljon lisäselvityksiä joudutaan pyytämään hakijoilta ja kuinka paljon päätöksiin tultaisiin hakemaan muutosta.

4.2.6 Tietosuojavaikutukset

Kokeiluun liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) ja sitä täsmentävän ja täydentävän kansallisen tietosujalain (1050/2018) soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Käsillä olevassa esityksessä säädettäisiin Kansaneläkelaitokselle lakisääteinen velvoite kokeilun toimeenpanosta, kokeiluryhmän muodostamisesta ja kokeilun etenemisen seurannasta ja siitä raportoinnista opetus- ja kulttuuriministeriölle. Muun muassa näitä tehtäviä varten perustettaisiin 12 §:n mukainen kokeilurekisteri. Nämä Kansaneläkelaitokselle säädettävät uudet tehtävät toimitusvoimassa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena ja käsittelyn lainmukaisuus perustuisi mainittuun 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan c alakohdassa tarkoitettujen käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Kansaneläkelaitoksen henkilötietojen käsittelyä ei voitaisi kokeilulaissa tarkoitettulla tavalla toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaa sääntelyä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Edelleen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lisäksi kansallisen erityissääntelyn on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Kokeilurekisterin osalta on ehdotettu säädettäväksi käsiteltävien tietojen tyypeistä, niiden käyttötarkoituksesta ja säilytysajasta. Kokeilurekisteriä koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista, sillä sen päämääränä on Kansaneläkelaitoksen kokeilun toimeenpanotehtävän ohella mahdollistaa kokeilua koskeva arviointitutkimus ja näin tuottaa tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi ja kokeilun tarkoituksen toteuttamiseksi. Kokeilurekisteriä koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen tähän päämäärään nähden, sillä kunkin tietoineiston kohdalla on kiinnitetty erityistä huomiota tietojen minimointiin ja säilytyksen rajoittamiseen. Ehdotetun lain mukaan kokeilurekisterin tiedot säilytettäisiin vuoden 2027 loppuun saakka.

Kokeilun seurannan ja arvioinnin osalta on ehdotettu säädettäväksi henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta ja salassa pidettävien tietojen saamisesta sekä seuranta- ja arviointiaineiston säilytysajasta. Seuranta ja arviointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista, sillä sen päämääränä on tuottaa tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi ja edistää kokeilun tarkoituksen toteuttamista. Seuranta ja arviointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen tähän päämäärän nähden, sillä salassa pidettävien tietojen saaminen olisi sidottu välttämättömyyteen. Ehdotetun lain mukaan seuranta- ja arviointiaineisto säilytettäisiin kokeilun seuranta koskevan raportin sekä kokeilun päätyttyä laadittavan arvioinnin julkaisemiseen saakka.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan käyttää myös rekisterinpitäjistä säätämiseen. Rekisterinpitäjä määrittää tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittää unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Käsillä olevassa esityksessä rekisterinpitäjä on selvyyden vuoksi katsottu tarpeelliseksi säätää kokeilurekisterille. Kokeilurekisterin rekisterinpitäjä olisi ehdotetun 12 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos.

Kokeilurekisteri

Lakiehdotuksella ehdotetaan perustettavaksi uusi kokeilurekisteri, joka sisältäisi Kansaneläkelaitoksen etuusrekistereistä kerättyjä ja Kansaneläkelaitoksen tallentamia tietoja kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista henkilöistä sekä Kansaneläkelaitoksen keräämiä tietoja kokeiluun osallistumisesta. Kokeilurekisteri olisi keskeinen väline kokeilun toimeenpanon hallinnoinnissa, tilastoinnissa sekä seurannassa ja arvioinnissa. Kokeilurekisteri mahdollistaisi myös koasetelman myöhemmän mallintamisen ja tutkimuksellisen arvioinnin. Edellä on todettu kokeilurekisteriin liittyvän henkilötietojen lainmukaisuuden perustuvan tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Kokeilurekisteriin tallennettavia tietoja on kuvattu 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kokeilurekisteriin tallennettaisiin usean kymmenen tuhannen korkea-asteen tutkinnon suorittaneen henkilön tiedot. Tietojen minimointiperiaatetta noudattaen koe- ja verokkiryhmään kuuluvista henkilöistä kerättäisiin vain kullekin ryhmälle tarpeelliset tiedot. Kokeilurekisterissä ei olisi erityisiä henkilötietoryhmiä eikä arkaluonteisia tietoja. Vaikka rekisteröityjen määrä olisi laaja, ei kokeilurekisterin henkilötietojen käsittelyn, ottaen huomioon rekisterin yksityiskohtaisesti säädetyn tietosisällön luonteen ja rajatun käyttötarkoituksen, katsota aiheuttavan luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeaa riskiä. Kokeilurekisterin tiedot ehdotetaan säilytettäväksi kokeilun seuranta ja arviointia koskevien tutkimusten julkaisemiseen, eli vuoden 2027 loppuun saakka.

Yleisen tietosuojasetuksen mukaiset rekisterinpitäjän velvoitteet kuuluisivat Kansaneläkelaitokselle, kuten tietojen sisältö ja virheettömyys, rekisterin käytettävyys, eheys ja muuttumattomuus sekä tietojen suojaaminen ja säilyttäminen. Kansaneläkelaitos vastaisi myös tietosuojasetuksen 15 ja 18 artiklan mukaisista rekisteröidyn oikeuksista päästä tietoihin ja rajoittaa käsittelyä sekä 19 artiklan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Kansaneläkelaitos vastaisi myös rekisteristä tapahtuvan tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta. Kansaneläkelaitos olisi myös kokeilurekisterin suhteen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukainen tiedonhallintayksikkö, jonka tehtävänä olisi järjestää kokeilurekisterin tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti.

Rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain kokeilun toimeenpanon hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Yksi rekisterin keskeinen hyödyntäjä olisi Kansaneläkelaitoksen ohella 13 §:ssä tarkoitettu kokeilun päätyttyä laadittavan arvioinnin toteuttaja. Rekisteriä koskeviin tietojen teknisiin luovutustapoihin sovellettaisiin yleislainsäädäntöä.

Kokeilun seuranta ja arviointi

Kansaneläkelaitokselle ja 13 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kokeilun arvioinnin toteuttajalle säädettäisiin oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä ja Eläketurvakeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi välttämättömät tiedot, jotka liittyvät henkilön asuinpaikkaan, työntekoon ja tuloihin. Tiedoilla voitaisiin verrata, onko kokeilu- ja verokkiryhmien välillä ollut eroa esimerkiksi asuinpaikkakunnan valinnassa, työllistymisessä, ja esimerkiksi mitä muutoksia tapahtuu osaavan työvoiman saatavuudessa ja työllistymisessä kokeilualueella.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kokeilun tavoite

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevan lainsäädännön valmistelussa arvioitiin eri vaihtoehtoja kokeilun toteuttamiseksi. Kokeilun tavoitteen määrittelyn osalta arvioitiin vaihtoehtoa, jossa kokeilun tavoitteeksi valittaisiin pelkästään harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuuden parantuminen. Tässä vaihtoehdossa alueellisen opintolainahyvityksen ehtona olisi työskentely harvaan asutulla alueella, mutta asumista siellä ei edellytettäisi, toisin kuin ehdotetussa vaihtoehdossa. Kyseisessä vaihtoehdoissa mallissa ei siten asetettaisi rajoituksia perustuslain 9 §:ssä säädettyyn vapauteen valita asuinpaikka. Vaihtoehdoissa mallissa hyvityksen saamisen ehtona olisi korkeakoulututkinnon suorittaminen sekä riittävä työskenteleminen, mutta työskentelyn tulisi tapahtua kokeilualueella. Kuten alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevassa esiselvityksessäkin todetaan, kokeilun oikeasuhtaisuuden arvioinnin näkökulmasta vaihtoehtoinen malli voisi täyttää paremmin oikeasuhtaisuuden vaatimuksen, mutta siinä nousee esiin kysymyksiä siitä, miten määritellään työskentely jossakin kunnassa. Esimerkiksi työnantajayhteisön kotipaikkaa ei voida suoraan käyttää sen määrittelyyn, missä työskentely tapahtuu. Asumiseen perustuva edellytys on siten helpompi todentaa kuin työssäkäyntiin perustuva edellytys.

Nyt ehdotetussa mallissa edellytettäisiin asumista jossakin kokeilualan kunnassa, mutta mallin ei katsota olevan perustuslain vastainen, kun perustuslain 9 §:ään kohdistuva rajoitus perustuu siihen, että kokeilualueella asumisen seurauksena saadaan tietoa siitä, kannustaako ehdotettu alueellinen opintolainahyvitys korkea-asteen tutkinnon suorittaneita muuttamaan tai jäämään asumaan harvaan asutulle seudulle, jossa on työvoimapulaa. Lisäksi kokeiluun osallistuminen ja siten asuminen kokeilualueella perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen. Jos kokeilussa ei edellytettäisi asumista kokeilualueella, ei kokeilun avulla saataisi tietoa kokeilun vaikutuksesta kokeilualan elinvoimaisuuteen yhtä tehokkaasti, kuin nyt ehdotetussa vaihtoehdossa. Kun henkilöllä on kotikunta kokeilualan kunnassa, vaikuttaisi esitys myös kunnan verotuloihin.

Kokeilun kohdejoukko

Kokeilu tarkoittaa sitä, että alueellista opintolainahyvitystä ei myönnettäisi heti esimerkiksi kaikille korkea-asteen tutkinnon suorittaneille, vaan kokeilun toimeenpanijan on tarkkaan määrittelyllä tavalla valittava, kenelle alueellinen opintolainahyvitys voidaan myöntää kokeilun aikana ja kenelle ei. Ehdotetussa mallissa kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet sekä ne alemman korkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus työllisistä harvaan asutuilla alueella on koko maan keskiarvoa huomattavasti alhaisempi ja korkeakoulutettujen tulomuutto harvaan asutuille alueille on vähäistä. Lisäksi työvoimapula-ammateissa korostuvat korkea-asteen koulutusta vaativat ammatit. Kokeilun kohdejoukon osalta arvioitiin vaihtoehtona myös toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneiden ottamista mukaan kokeilun kohdejoukkoon. Esityksen valmistelussa päädyttiin kuitenkin jättämään toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneet kokeilun ulkopuolelle, koska merkittävä osa toisen asteen opiskelijoista jää valmistuttuaan oppilaitosten sijaintimaakuntiin. Lisäksi toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita on huomattavasti enemmän kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneita ja heillä on vähiten opintolainaa.

Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona selvitettiin vaihtoehtoa, jossa kohdejoukkoon kuuluisivat kaikki yhden vuoden aikana ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet, jotka työskentelevät tietyissä ammateissa. Tätä vaihtoehtoa puoltaisi harvaan asuttujen alueiden työvoimapulan korostuminen tietyillä ammattialoilla. Ammattibarometrin (II/2021) työvoimapula-alojen perusteella alueellisen opintolainahyvityksen saajien kohderyhmäksi voitaisiin valita esimerkiksi korkea-asteen tutkintoa edellyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetusalan ammatit, joiden työntekijöistä on eniten pulaa seuduilla, joissa on harvaan asuttuja kuntia. Kyseinen toteuttamisvaihtoehto asettaisi kuitenkin korkea-asteen tutkinnon suorittaneet eriarvoiseen asemaan pelkän opintoalan perusteella. Lisäksi kyseinen vaihtoehto ei ottaisi huomioon muita korkea-asteen tutkinnon suorittaneita, joiden muutto harvaan asutun maaseudun kuntiin on vähäistä. Vuonna 2019 harvaan asutun maaseudun kuntiin muutti yhteensä 1 391 korkea-asteen tutkinnon suorittanutta 15–44-vuotiaista. Jos kokeilun kohdejoukko rajattaisiin esimerkiksi vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetusalan tutkinnon suorittaneisiin, ei kokeilulla saataisi todennäköisesti selvitettyä yhtä hyvin kokeilun ja alueellisen opintolainahyvityksen vaikutusta vastavalmistuneiden käyttäytymiseen kohdejoukon ollessa huomattavasti ehdotettua kohdejoukkoa pienempi. Siten kokeilun tavoitteen kannalta on perusteltua, että kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat yhden vuoden aikana korkea-asteen tutkinnon suorittaneet opintoalasta riippumatta.

Kokeilualue

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun esiselvityksen mukaan kokeilualueen tulisi muodostaa mahdollisimman selvärajainen ja yhtenäinen alue, joka mahdollisimman hyvin rajautuu alueella työssäkäynnin tai asiointialueiden mukaisesti. Kokeilualueen tulisi olla työpaikkapotentiaaliltaan riittävän suuri. Myös alueellisen opintolainahyvityksen kannustinvaikutuksen luotettava (eli ns. tilastollisesti merkitsevä) selvittäminen edellyttää riittävää otoskokoa. Kokeilualueen määrittelyssä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että kokeilun aikana alueella avautuu tai siellä on avoinna riittävästi työpaikkoja alueellisen opintolainahyvityksen tehon selville saamiseksi. Kokeilualueeseen voisi kuulua myös muita kuin harvaan asutun maaseudun kuntia. Ehdotettuun kokeilualueeseen kuuluisi yhteensä 25 Itä- ja Pohjois-Suomen kuntaa.

Toisena vaihtoehtona kokeilualueen määrittelyssä oli, että kokeiluun valittaisiin kaikki harvaan asutun maaseudun 77 kuntaa tai valittaisiin satunnaisotannalla osa harvaan asutun maaseudun

77 kunnasta. Satunnaisotanta kaikista 77 harvaan asutun maaseudun kunnasta tuottaisi monipuolisen alueen, jossa olisi eri puolilla Suomea sijaitsevia harvaan asuttuja kuntia. Kaikilla harvaan asutun alueen kunnilla olisi myös yhtäläiset mahdollisuudet päästä kokeilualueeksi. Oppilaitoksien sijoittumisessa on eroja alueiden välillä, joten satunnaisesti valitut kunnat mahdollistaisivat kokeiluun osallistumisen laajemmalle vastavalmistuneiden joukolle. Tässä vaihtoehdossa ei olisi kyse kuitenkaan yhtenäisestä ja selvärajaisesta alueesta, eikä kokeilu kohdistuisi tällöin välttämättä sellaisiin harvaan asutun alueen kuntiin tai alueisiin, joilla on kaikkein vaikeinta saada osaavaa työvoimaa tai jotka ovat sijainniltaan syrjäisimpiä. Sääntelyn selkeyden vuoksi ja kokeilun koeasetelman toteuttamiseksi paras vaihtoehto olisi, että kokeilukunnat mainittaisiin lainsäädännössä. Lisäksi kokeilualueen tulisi olla mahdollisimman yhtenäinen ja selvärajainen alue, joten ehdotettua 25:n Itä- ja Pohjois-Suomen kunnan muodostama kokeilualue arvioitiin esityksen valmistelussa parhaaksi toteuttamisvaihtoehdoksi.

Alueellisen opintolainahyvityksen määrä

Esityksen valmistelun yhteydessä arvioitavana oli myös alueellisen opintolainahyvityksen määrän määräytyminen eri tavoin. Alueellinen opintolainahyvitys voisi määräytyä pelkästään kiinteällä euromääräisellä summalla vuosittain tai kytkemällä hyvityksen suuruus kokonaisuudessaan opintolainan suuruuteen tiettyinä prosentiosuutena. Kiinteä vuosihyvitys olisi selkeä opintolainansaajalle, eikä se synnyttäisi kannustinta olla lyhentämättä opintolainaa. Lisäksi se olisi sääntelyteknisesti helpompi määrittellä tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi. Kiinteä euromääräinen hyvitys voisi vastata Norjan mallin mukaista hyvitystä, jolloin se olisi noin 2 500 euroa vuodessa. Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona oli myös se, että alueellinen opintolainahyvityksen jokainen maksettava erä olisi yhtä suuria. Ehdotetussa mallissa ensimmäinen erä olisi suurempi verrattuna kahteen seuraavaan erään, koska ensimmäisen suuremman hyvityserän arvioidaan kannustavan paremmin vastavalmistuneita muuttamaan ja hakeutumaan töihin harvaan asutuille alueille. Koska esityksen mukaan alueellisen opintolainahyvityksen määräytyminen kytkettäisiin kokeilualueelle muuttamiseen, olisi perusteltua luoda ylimääräinen vetovoimatekijä työn perässä muuttamiseen ensimmäiselle vuodelle.

Alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytyksenä oleva työskentely

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun tavoitteiden, eli harvaan asuttujen alueiden osaavan työvoiman saatavuuden ja elinvoimaisuuden kehittymisen edistämisen, saavuttamisen kannalta on tarpeen, että alueelliseen opintolainahyvityksen myöntämiseksi edellytetään henkilön olevan työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa taikka toimivan yrittäjänä kokeilun aikana Norjan mallia vastaavalla tavalla. Ilman työskentelyehtoa voisi kokeilun piiriin tulla myös merkittävästi suurempi määrä alueellisen opintolainahyvityksen saajia.

Ehdotetun työskentelyä koskevan edellytyksen vaihtoehtona esityksen valmistelussa selvitettiin tulorajaan perustuvaa mallia, jossa alueelliseen opintolainahyvityksen saadakseen henkilöllä tulisi olla riittävästi ansio- tai yrittäjätuloja tai niihin rinnastettavia muita veronalaisia tuloja kunakin 12 kuukauden seurantajakson aikana. Tulorajan määrittelyssä tulisi ottaa huomioon muun muassa aika, jolloin henkilö saa esimerkiksi sairauspäivärahaa, vanhempainpäivärahaa taikka niihin rinnastuvia etuuksia tai jolloin hän toimii omaishoitajana tai on suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta. Tuloraja voisi vastata esimerkiksi keskimääräistä korkeakoulututkinnon suorittaneen vastavalmistuneen palkkatasoa ottaen huomioon osa-aikatyön mahdollisuus. Tulorajana voisi käyttää myös työttömyysturvan työssäoloehdon mukaista tulorajaa. Sellaisen työttömyysturvan työssäoloehdon täyttymisen määrittelystä poikkeavan tulorajan, jonka ylittävät tulot oikeuttavat alueelliseen opintolainahyvitykseen, asettaminen olisi mahdollista vain, jos sille on esitettävissä kokeilun tavoitteisiin liittyvät hyväksyttävät perustelut.

Tuloraja helpottaisi kokeilun toimeenpanoa ja alueellisen opintolainahyvityksen hakemista, kun tuloja koskevat tiedot olisivat Kansaneläkelaitoksen helposti saatavissa. Tarkan tulorajan määrittäminen olisi kuitenkin ongelmallista siten, että se ottaisi mahdollisimman laajasti huomioon erilaiset mahdolliset tilanteet. Esimerkiksi yrittäjien osalta tulisi huomioida, että yrittäjätulo voi muodostua eri tavalla ja erilaisessa aikataulussa kuin palkkatulo. Tulorajamallissa henkilö voisi myös rajautua pelkästään tulotasonsa perusteella hyvityksen ulkopuolelle, mitä ei voida pitää perusteltuna kokeilun tavoitteiden kannalta. Tuloraja saatettaisiin kokea myös epäoikeudenmukaisena, koska käytännössä hyvin pienikin tulorajan alitus johtaisi hyvityksen menetykseen. Käytännössä alueellisen opintolainahyvityksen ulkopuolelle jäisivät myös kaikkein pienituloisimmat opintolainansaajat, joille ehdotettu hyvitys voisi olla erityisen tarpeellinen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Norja

Opintotuen toimeenpanosta vastaa Norjassa Lånekassen (<https://www.lanekassen.no>). Norjassa korkeakouluopiskelijan opintotuki perustuu kokonaan valtion lainaan, joka muutetaan osittain opintorahaksi (enintään 40 prosenttia) opintojen edistymisen perusteella. Lukuvuonna 2021–2022 itsenäisesti asuvan yliopistossa, korkeakoulussa tai ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevan opintotuki on 126 357 Norjan kruunua. Tuen määrä on siten noin 1 260 euroa kuukaudessa opiskelijan saadessa tyypillisesti tukea 10 kuukautena vuodessa. Opiskelijoilla, joilla on lapsia tai jotka ovat 30-vuotiaita tai vanhempia, on mahdollisuus saada hakemuksesta lisälainaa. Asumisesta aiheutuvat kustannukset on tarkoitettu opintotuella katettavaksi, mutta lasta huoltavat opiskelijat voivat saada Norjassa asumiskustannuksiin yleistä asumistukea. Yhtä korkeakoulututkintoa varten tarkoitettu tukiaika on Norjassa tutkinnon normatiivinen suoritus aika lisättyä enintään yhdellä vuodella. Opintotukea saa korkea-asteella enintään kahdeksan lukuvouden ajalle.

Lisäksi Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueen 25 kunnassa asuville ja niissä työskenteleville voidaan hyvittää opintolainasta vuosittain kymmenen prosenttia opintolainan määrästä vuosittain, kuitenkin enintään 25 000 Norjan kruunua vuodessa (2 600 euroa). Lainan korot pitää maksaa itse. Käytännössä hyvitys tarkoittaa sitä, ettei opintovelallisen tarvitse maksaa valtion myöntämää opintolainaa hyvityksen osalta takaisin. Riittävän pitkän asumalla laina pyyhkiytyy kokonaan pois. Norjan opetusministeriön mukaan vuonna 2020 hyvityksiä myönnettiin 5 800 lainansaajalle yhteensä noin 123,6 miljoonaa Norjan kruunua (12,6 miljoonaa euroa). Lisäksi noin 600 opettajalle myönnettiin hyvityksiä noin 36,5 miljoonaa Norjan kruunua (3,7 miljoonaa euroa).

Hyvityksen saamisen edellytyksenä on asuminen ja riittävä työskentely tai siihen rinnastettavan toiminnan harjoittaminen. Hyvityksen voi saada 12 kuukauden ansaintajakson päätyttyä. Työllisiksi määritellään myös muut kuin kokopäiväiset työntekijät. Työllisinä pidetään myös 50 prosenttista työaika 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, tai jos työntekijä on työskennellyt kuljetusalalla, laivalla, öljynporausalalla tai manneralustalla sijaitsevilla kiinteillä porauslaitteilla. Hakemuksen opintolainan hyvityksestä voi tehdä Norjan opintotukiviranomaiselle kolme kuukautta sen jälkeen, kun on asunut vuoden ansaintajakson ajan Finnmarkissa tai Pohjois-Tromssassa. Hakemukseen tulee liittää työnantajan todistus siitä, että hakija täyttää vaadittavat työssäolon ehdot tai työ- ja hyvinvointihallinnon todistus muiden ehtojen täyttymisestä. Niin kauan kuin opintovelallinen on oikeu-

tettu saamaan opintolainahyvitystä, hänen tulee maksaa ainoastaan opintolainan korot ja mahdolliset lainan nostosta aiheutuneet palkkiot. Opintolainarahasto myöntää hyvityksen ensimmäisen hakemuksen jälkeen automaattisesti.

Lääkäreitä koskevaa opintolainahyvitystä on laajennettu myös erityistukialueen ulkopuolisiin 16 kuntaan Nordlannin, Trøndelagin, Møren ja Romsdalin sekä Tromssan ja Finnmarkin lääneissä. Lääkäriin ei tarvitse asua missään näiden läänien kunnassa opintolainahyvityksen saadakseen, mutta hänen täytyy olla työsuhteessa kuntaan 12 kuukauden ansaintajakson ajan, ennen kuin hän voi hakea opintolainahyvitystä.

Peruskoulun opettajat sekä tiettyjen aineiden opettajat taikka säädettyssä ajassa opettajankoulutuksen suorittaneet opettajat voivat saada työskentelyn perusteella erillisen kertaluonteisen hyvityksen asuinkunnasta riippumatta. Reaaliaineiden ja vieraiden kielten (ei pohjoismaisten kielten ja norjan kielen), saamen tai kveenin kielten opettajiksi taikka lastentarhanopettajiksi valmistuneilla on mahdollisuus saada 50 000 Norjan kruunun (noin 5 200 euroa) kertaluonteinen opintolainahyvitys. Hyvitystä on haettava kuusi kuukautta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Opintolainahyvitystä on mahdollisuus saada myös, jos on suorittanut vähintään 60 opintopistettä saamen tai kveenin kielellä osana saamelaisen ala-asteen opettajankoulutusta tai saamelaisen lastentarhanopettajan koulutusta. Hyvitys on mahdollista saada myös silloin, jos henkilö on opiskellut 60 opintopistettä saamen tai kveenin kieltä osana peruskoulun tai toisen asteen opettajankoulutusta.

Opintolainahyvitystä on lisäksi mahdollista saada, jos opintolainansaaja on suorittanut säädettyssä 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. Hyvityksen saamiseksi ei edellytetä asumista tietyssä kunnassa. Etuuden piiriin kuuluvat ne opintolainansaajat, jotka ovat aloittaneet opettajankoulutuksen lukuvuosina 2017–2018 tai sen jälkeen. Ensimmäiset opintolainahyvitykset voidaan tämän järjestelmän perusteella myöntää opintolainansajille vuonna 2025. Opintolainahyvitystä voi hakea sen jälkeen, kun on valmistunut ja työskennellyt opettajana vähintään kolme vuotta. Lainahyvityksen suuruus määräytyy suoritetun opettajankoulutuksen mukaan (51 000–106 000 Norjan kruunua). Opettajaksi valmistunut opintolainansaaja voi saada hyvitystä useilla eri perusteilla. Jos on esimerkiksi suorittanut peruskoulun opettajankoulutuksen vuosiluokille 1–7 säädettyssä 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 lisäksi vuosittainen 25 000 kruunun opintolainahyvitys.

Yhdysvallat

Yhdysvaltojen eri osavaltioilla on opintolainahyvitysohjelmia, joiden perusteella valtio antaa anteeksi osan tai jopa koko opintolainan. Jokaisella osavaltioilla on oma lainahyvitysjärjestelmä maaseudulla tai matalan tulotason alueella työskenteleville terveydenhuollon ammattilaisille. Yleisimmin vaadittu työskentelyaika hyvityksen saamiseksi on 3–5 vuotta. Osavaltioiden välillä on eroja, kuinka paljon opintolainasta voidaan antaa anteeksi. Yleisimmin lainoista voidaan hyvittää tai antaa anteeksi 20–50 prosenttia. Lisäksi on useita kansallisia hyvitysjärjestelmiä, kuten esimerkiksi Nurse Corps Loan Repayment Program- ohjelma. Sen puitteissa sairaanhoitajaksi koulutautunut lainansaaja voi saada 85 prosenttia lainastaan hyvitettyä, jos työskentelee riittävän pitkään alueella, jossa on pulaa terveydenhuoltoalan ammattilaisista. Yhdysvalloissa on myös lainahyvitysjärjestelmiä armeijan ja liittovaltion virastojen työntekijöille. Esimerkiksi Public Service Loan Forgiveness-ohjelmassa hyvityksen ehtona on, että lainansaaja on jo lyhentänyt lainaansa (120 kuukausilyhennystä) ja työskentelee kokoaikaisesti julkisen sektorin

palveluksessa tai muussa yleishyödyllisessä voittoa tavoittelemattomassa organisaatiossa. Opettajana työskentelevien opintolainoja voidaan hyvittää Teacher Loan Forgiveness- ohjelman puitteissa (enintään 17 500 dollaria), jos lainansaaja on työskennellyt opettajana vähintään viitenä vuonna ja työskentelee koulussa, jonka oppilaat tulevat matalan tulotason perheistä.

Saksa

Saksassa on käytössä osavaltiokohtaisia palkanlisä- tai apurahoja erityisesti opettajille, kulttuurialan työntekijöille tai lääkäreille, jotka sitoutuvat työharjoitteluun tai työskentelyyn määrätyllä alueella tietyn ajan. Tyypillisesti edellytetään usean vuoden sitoutumista työharjoitteluun tai työskentelyyn. Lisäksi lääkäreille voidaan maksaa investointitukea praktiikan avaamiseen.

6 Lausuntopalaute

Täydentyy lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1. Laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin ehdotetun lain tarkoituksesta. Pykälän *1 momentin* mukaan ehdotetun lain tarkoituksena olisi toteuttaa tammikuun 2023 alusta joulukuun 2026 loppuun kestävä kokeilu alueellisesta opintolainahyvityksestä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kokeilun tarkoituksena olisi saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista ehdotetussa 4 §:ssä tarkoitetun kokeilualueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilulla pyrittäisiin siis selvittämään, mitä muutoksia tapahtuu työvoiman saatavuudessa, liikkuvuudessa ja työllistymisessä kokeilualueella, sekä mitä muutoksia kokeilun seurauksena tapahtuu kokeilualueen elinvoimaisuudessa, kuten verotulojen, työpaikkojen ja väestön määrässä sekä alueen väestön koulutustasossa.

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin ehdotetun lain soveltamisalasta. Pykälän mukaan ehdotettua lakia sovellettaisiin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpanoon ja kokeilun kohdejoukkoon valittuihin henkilöihin. Ehdotetussa laissa säädettäisiin siitä, miten alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu toteutetaan, mitä alueellisen opintolainahyvityksen myöntämiseksi edellytetään ja miten kokeiluun valittujen henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät.

3 §. Kokeilun toimeenpano. Pykälässä säädettäisiin kokeilun toimeenpanosta. Pykälän *1 momentin* mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi kokeilun toimeenpanoa. Opintotukilain 8 §:n mukaan opintotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle, joten on perusteltua, että opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi myös alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpanoa.

Pykälän *2 momentin* mukaan ehdotetun lain ja siten kokeilun toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos. Kansaneläkelaitos vastaa nykyisin myös opintotuen ja opintotukilain mukaisen opintolainahyvityksen toimeenpanosta.

4 §. Kokeilualue ja kokeilun kohdejoukko. Pykälässä säädettäisiin kokeilualueesta ja kokeilun kohdejoukosta. Kokeilualueella tarkoitettaisiin niiden kuntien muodostamaa aluetta, joiden alueella asuessaan kokeiluun valittu henkilö voisi saada alueellisen opintolainahyvityksen. Kohde-

joukolla tarkoitettaisiin sitä henkilöryhmää, josta satunnaisotannalla poimittaisiin kokeiluryhmään henkilöt, jotka voisivat ehdotetussa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä hakea ja saada alueellisen opintolainahyvityksen.

Pykälän 1 momentin mukaan kokeilualueeseen kuuluisivat Kajaanin, Kemijärven, Kuhmon, Kuusamon, Lieksan, Nurmeksien ja Pudasjärven kaupungit sekä Ilomantsin, Juuan, Hyrynsalmen, Paltamon, Pelkosenniemen, Posion, Puolangan, Pyhännän, Rautavaaran, Ristijärven, Salalan, Savukosken, Sonkajärven, Sotkamon, Suomussalmen, Taivalkosken, Utajärven ja Vaalan kunnat. Ehdotettu kokeilualue vastaisi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevassa esiselvityksessä ehdotettua kokeilualueetta. Momentissa mainitut kaupungit ja kunnat muodostaisivat selvärajaisen ja yhtenäisen kokeilualueen, joka sijoittuisi Pohjois- ja Itä-Suomen alueelle. Kokeilukuntia olisi Kainuun, Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnista. Ehdotetut kokeilukunnat ovat Kajaanin ja Nurmesta lukuun ottamatta Suomen ympäristökeskuksen paikkatietopohjaisen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisesti harvaan asutun maaseudun kuntia. Kajaani ja Nurmeksien kuuluisivat kokeilualueeseen, jotta kokeilualueella olisi riittävä työpaikkatarjonta korkea-asteen koulutetuille. Kokeilu kohdistuisi kuntiin, jotka ovat sijainniltaan syrjäisiä, ja joilla on heikko saavutettavuus. Ehdotetulla kokeilualueella ei ole myöskään yliopistoa, ja alueella korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä on alhainen. Kokeilun tavoitteiden kannalta on keskeistä, että kokeilualueella on nykyisin pulaa osaavasta työvoimasta, ja että toisaalta siellä on riittävä työpaikkapotentiaali alueellisen opintolainahyvityksen tehon selville saamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain mukaista opintotukea. Kohdejoukkoon kuuluisivat lisäksi vuonna 2023 alemman korkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa ja jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain mukaista opintotukea. Alueellinen opintolainahyvitys olisi Suomen opintotukijärjestelmän mukainen etuus ja ulkomaisessa korkeakoulussa tutkinnon suorittaneella henkilöllä olisi oikeus alueelliseen opintolainahyvitykseen, jos hän on ollut Suomen opintotukijärjestelmän piirissä.

Kokeilun kohdejoukko rajattaisiin yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneisiin, koska toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista valmistuneet sijoittuvat pääasiassa oppilaitostensa sijaintimaakuntiin, minkä lisäksi toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita on huomattavasti enemmän kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneita ja heillä on vähiten opintolainaa. Koska kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa, rajautuisi kokeilun kohdejoukon ulkopuolelle myös muut alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet. Rajaus johtuu siitä, että useimmiten alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet, joita ei ole otettu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa, jatkavat suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa. Kokeilun luonne ja tavoite huomioon ottaen on perusteltua, että kokeilun kohderyhmään kuuluisivat alemman korkeakoulututkinnon suorittaneista vain ne, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa. Pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa suorittamaan otetaan eniten varhaiskasvatuksen opettajan koulutuksessa (kasvatustieteiden kandidaatti), farmasian koulutuksessa (farmaseutin tutkinto). Ammattibarometrin (II/2021) työvoimapula-alojen perusteella harvaan asutun alueen kunnissa työntekijöistä on pulaa erityisesti korkea-asteen tutkintoa edellyttävistä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetusalan ammanteista, joita ovat yleislääkärit, hammaslääkärit, sairaan- ja terveydenhoitajat, suuhygienistit, farmaseutit, kuulontutkijat, puheterapeutit, psykologit, sosiaalityön erityisasiantuntijat, lastentarhanopettajat, erityisopettajat ja luokanopettajat.

Kokeilun kohdejoukoksi valittaisiin kaikki yhden vuoden aikana ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet sekä ne alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa. Kohdejoukon määrittely koskemaan vuonna 2023 tutkinnon suorittaneita perustuu siihen, että kokeilun koeasetelmaa varten on tarpeen rajata tietty ryhmä, jonka sisällä voidaan muodostaa varsinainen kokeiluryhmä ja kokeilun verrokkiryhmä. Lisäksi on tarpeen, että kohderyhmä muodostetaan tutkinnon suorittaneista, jotka voisivat mahdollisimman pian tutkinnon suoritettuaan tulla valituksi kokeiluryhmään. Tällöin heillä olisi myös esimerkiksi ennen vakituisen työpaikan saamista parempi mahdollisuus arvioida alueellisen opintolainahyvityksen kannustavuutta asuinpaikkakunnan valinnassa.

Kohdejoukon määrittelyssä otettaisiin huomioon, että ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettujen tutkinnon suorittaneiden on täytynyt saada kyseisen hyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisen aikana opintotukea, jotta Kansaneläkelaitoksella on tiedot tutkinnon suorittaneesta henkilöstä. Suurin osa opintotuen saajista myös nostaa opintolainaa, joka on yksi alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytyksistä. Käytännössä kokeilun kohdejoukkoon tulisi kuulumaan myös niitä tutkinnon suorittaneita henkilöitä, joilla ei ole opintolainaa ja jotka eivät siten olisi oikeutettuja alueelliseen opintolainahyvitykseen. Kokeiluryhmää muodostettaessa Kansaneläkelaitoksella ei kuitenkaan vielä ole käytettävissä tietoa siitä, onko tutkinnon suorittaneella ollut opintolainaa. Kansaneläkelaitos saa tiedon tutkinnon suorittaneen henkilön opintolainan määrästä rahalaitoksilta viiveellä vasta valmistumista seuraavan lukukauden aikana.

5 §. Kokeilu- ja verrokkiryhmä. Pykälässä säädettäisiin kokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmästä. Tarkoitus on kohdentaa kokeiltava muutos vain osaan kohdejoukosta. Verrokkiryhmä puolestaan kertoisi, mitä kokeiluryhmälle olisi tapahtunut ilman kokeilua. Yksinkertaisin tapa jakaa kohdejoukko kaikilta tavoiltaan toisiaan vastaaviin tutkimusryhmiin on satunnaistaminen. satunnaistamisen antaisi jokaiselle kohdejoukkoon kuuluvalla henkilölle yhdenvertaisen mahdollisuuden päästä joko kokeilu- tai verrokkiryhmään. Satunnaistaminen ansiosta on mahdollista arvioida luotettavasti, voidaanko alueellisella opintolainahyvityksellä vaikuttaa henkilön asuinpaikan valintaan ja sen myötä lisätä työvoiman saatavuutta harvaan asutuilla alueilla. Samaa henkilöä ei voida tutkia alueellisen opintolainahyvityksen saajana ja ilman hyvitystä, mutta hyvityksen keskimääräistä vaikutusta voidaan arvioida jakamalla kohdejoukko satunnaisesti kokeilu- ja verrokkiryhmään. Satunnaistamisen seurauksena kokeilu- ja verrokkiryhmä ovat ominaisuuksiltaan samanlaisia, mutta kokeiluryhmällä olisi muiden ehdotettujen edellytysten täytyessä oikeus hyvitykseen ja verrokkiryhmällä ei.

Pykälän *1 momentin* mukaan Kansaneläkelaitos poimisi ehdotetussa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua kohdejoukosta satunnaisotannalla puolet henkilöistä mukaan kokeiluun. Kokeiluryhmään poimitut henkilöt olisivat oikeutettuja alueelliseen opintolainahyvitykseen ehdotetussa laissa säädetyin edellytyksin. Kyseinen ryhmä muodostaisi kokeiluryhmän. Kansaneläkelaitoksen toteuttama satunnaisotanta suoritettaisiin siten, että jokaisella kohdejoukkoon kuuluvalla olisi yhdenvertainen mahdollisuus tulla valituksi kokeiluryhmään. Poiminta tehtäisiin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämän opintotukea ja tutkintotietoja koskevan rekisterin tietojen perusteella. Ehdotetun säännöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi julkistettava poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista. Viranomaisen toiminnan avoimuuden varmistamiseksi Kansaneläkelaitos testaisi ja julkistaisi valinnan toteuttavan komentojonon hyvissä ajoin ennen varsinaista kokeilu- ja verrokkiryhmän poiminta-ajankohtaa. Kokeiluryhmä poimittaisiin ohjelmointikomennolla, jotka Kansaneläkelaitos julkistaisi viimeistään 31.1.2023.

Pykälän *2 momentin* mukaan ne kohdejoukkoon kuuluvat, jotka eivät kuulu kokeiluryhmään, muodostaisivat kokeilun verrokkiryhmän. Käytännössä verrokkiryhmään kuuluisivat siten ne

ehdotetussa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat henkilöt, jotka eivät tulisi satunnaisotannan perusteella valituksi kokeiluryhmään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, miten kokeiluryhmä muodostetaan. Ehdotetun momentin mukaan Kansaneläkelaitos poimisi kokeiluryhmään kuuluvat henkilöt ehdotetussa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tutkinnon vuonna 2023 suorittaneista henkilöistä kerran kuukaudessa. Ensimmäinen poiminta tehtäisiin helmikuussa 2023, jolloin kokeiluryhmään valittaisiin satunnaisotannalla puolet tammikuussa 2023 tutkinnon suorittaneista henkilöistä. Tämän jälkeen satunnaisotanta tehtäisiin kuukausittain käytännössä pääosin edellisen kuukauden aikana niistä tutkinnon suorittaneista henkilöistä, joiden tutkinnon suorittamista koskevat tiedot Kansaneläkelaitos on saanut. Viimeinen poiminta tehtäisiin maaliskuussa 2024 niistä tutkinnon vuonna 2023 suorittaneista, joiden tutkinnon suorittamista koskevat tiedot Kansaneläkelaitos on saanut helmikuun 2024 loppuun mennessä. Käytännössä Kansaneläkelaitokselle tulee suomalaisista korkeakouluista kuukausittain tieto tutkinnon suorittaneista. Ulkomailta korkeakoulututkinnon suorittaneen tulee itse ilmoittaa tutkinnon suorittamisesta Kansaneläkelaitokselle. Tutkinto rekisteröidään manuaalisesti Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmään. Kun poiminta kokeiluryhmään tehtäisiin kuukausittain, saisivat tutkinnon suorittaneet henkilöt tiedon kokeiluryhmään valikoitumisesta mahdollisimman pian valmistumisensa jälkeen. Koska kokeiluryhmään poiminta toteutettaisiin satunnaisotannalla, poiminnan tuloksista ei voisi hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 4 momentin mukaan Kansaneläkelaitos ilmoittaisi kokeiluryhmään poimitulle henkilölle tämän kuulumisesta kokeiluryhmään ja mahdollisuudesta hakea alueellista opintolainahyvitystä, kun kuukausittainen poiminta kokeiluun osallistuvista henkilöistä on tehty. Tarkoitus on, että henkilöllä olisi mahdollisimman pian tutkinnon suorittamisen jälkeen tiedossa mahdollisuus osallistua kokeiluun. Kokeiluryhmään kuulumisesta ilmoittamisen yhteydessä Kansaneläkelaitos ilmoittaisi muun muassa, minkä kaikkien edellytysten tulee täytyä, jotta henkilö olisi oikeutettu alueelliseen opintolainahyvitykseen, miten hyvitystä haettaessa menetellään sekä alueellisen opintolainahyvityksen määrän laskemisessa noudatettavat periaatteet sekä hyvityksen enimmäismäärän. Pelkästään valikoituminen kokeiluryhmään ei suoraan oikeuta henkilöä alueelliseen opintolainahyvitykseen, vaan kokeiluryhmään valittujen henkilöiden tulee täyttää ehdotetussa laissa säädetyt alueellisen opintolainahyvityksen saamisen edellytykset ja Kansaneläkelaitos tutkisi oikeuden hyvitykseen hakemuksesta.

6 §. Alueellinen opintolainahyvitys ja sen määrä. Pykälässä säädettäisiin alueellisesta opintolainahyvityksestä ja sen määrästä. Pykälän 1 momentin mukaan kokeiluryhmään kuuluvan henkilön opintotukilain nojalla myönnettyä opintolainaa lyhennettäisiin valtion varoista maksettavalla alueellisella opintolainahyvityksellä ehdotetussa laissa säädetyin edellytyksin. Toisin kuin opintotukilain mukaisessa opintolainahyvityksessä, alueellisella opintolainahyvityksellä voitaisiin lyhentää myös opintolainaan pääomitetuista opintolainan korkoja. Siten Kansaneläkelaitoksen ei tarvitsisi alueellista opintolainahyvitystä maksaessaan ja lyhennettävää määrää laskiessaan vähentää alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan korkeakoulututkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän opintolainasaldosta opintolainaan pääomitetuista korkoja. Kokeilussa hyvityksen maksamiseen liittyvä menettely olisi korkojen huomioimisen osalta opintotukilain mukaisen opintolainahyvityksen maksamiseen liittyvää menettelyä yksinkertaisempi ja kaavamaisempi.

Pykälän 2 momentin mukaan alueellinen opintolainahyvitys voitaisiin myöntää enintään kolmessa erässä. Hakija voisi siten hakea alueellista opintolainahyvitystä enintään kolmessa erässä, mutta hyvitystä olisi mahdollista hakea myös yhdessä tai kahdessa erässä. Jos opintolainansaaja on asunut kokeilualueella kokeilun aikana yhtäjaksoisesti esimerkiksi 12 kuukauden ajan, voisi

hän hakea opintolainahyvitystä yhden vuoden seurantajakson ajalta eli käytännössä yhtä hyvi-tyserää. Jos taas opintolainansaaja on asunut kokeilualueella kokeilun aikana yhtäjaksoisesti 24 kuukauden ajan, voisi hän hakea opintolainahyvitystä kahdessa erässä siten, että ensimmäistä erää haettaisiin ensimmäisen 12 kuukauden seurantajakson päättymisen jälkeen ja toista erää haettaisiin seuraavan 12 kuukauden seurantajakson päättymisen jälkeen. Vaihtoehtoisesti hyvi-tystä voisi hakea myös yhdessä erässä 24 kuukauden jälkeen, jolloin Kansaneläkelaitos tutkisi oikeuden alueelliseen opintolainahyvitykseen kerralla kahden seurantajakson ajalta.

Pykälän 3 *momentin* mukaan alueellisen opintolainahyvityksen ensimmäisen erän määrä olisi enintään 3 600 euroa sekä toisen ja kolmannen erän määrä kumpikin enintään 2 600 euroa. Alueellisen opintolainahyvityksen määrä olisi kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia opin- tolainansaajan alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukau- den viimeisen päivän lainamäärästä. Enimmäisprosenttimäärä mahdollistaisi sen, että alueelli- sen opintolainahyvityksen toimeenpano ei vaikuttaisi opintotukilain mukaisen opintolainahyvi- tyksen ehtoihin tai hakemista koskevaan aikatauluun. Opintotukilain mukaisen opintolainahy- vityksen määrä on 40 prosenttia siitä osasta hyvitykseen oikeuttavaa opintolainaa, joka ylittää 2 500 euroa.

Enimmäisprosenttimäärästä huolimatta alueellista opintolainahyvityksen voidaan arvioida ole- van kannustava etuus, koska se mahdollistaa enimmäishyvityksen (8 800 euroa) saamisen suu- rimmalla osalla opintolainansaajista korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden keskimääräisten opintolainojen ollessa lähellä 20 000 euroa. Käytännössä 60 prosentin enimmäismäärä leikkaisi 8 800 euron enimmäishyvitystä opintolainansaajilla, joilla on tutkinnon suorittamislukukauden viimeisenä päivänä opintolainaa alle 14 700 euroa. Jos 60 prosenttia vastaava määrä täytyisi jo esimerkiksi myönnettävän hyvityksen ensimmäisen tai toisen erän osalta, ei opintolainansaaja saisi enää hyvityksen viimeisiä eriä, vaikka hän täyttäisi kaikki ehdotetussa laissa säädetty edel- lytykset.

Alueellisessa opintolainahyvityksessä ei olisi opintotukilain mukaista opintolainahyvitystä vas- taavalla tavalla omavastuuosuutta, eli alueellisen opintolainahyvityksen voisi saada edellytysten täytyessä aina, kun henkilöllä on opintolainaa ehdotetussa 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun alu- eelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden viimeisenä päi- vänä.

7 §. Alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytykset. Pykälässä säädettäisiin edel- lytyksistä, joiden täytyessä kokeiluryhmään valituksi tulleelle henkilölle voitaisiin myöntää alueellinen opintolainahyvitys.

Pykälän 1 *momentin* mukaan alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että kokeiluryhmään kuuluvalla henkilöllä on opintotukilain mukaista opintolainaa ehdo- tetussa 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittamislukukauden viimeisenä päivänä. Opintotukilain mukaisella opintolainalla tarkoitettaisiin säännöksessä myös muun kuin alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisen aikana nostettua opin- tolainaa, joka on myönnetty opintotukilain nojalla. Siten myös mahdollisesti aikaisempiin opin- toihin nostettua opintolainaa voidaan lyhentää alueellisella opintolainahyvityksellä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan edellytyksenä olisi myös, että henkilöllä on yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan ennen alueellisen opintolainahyvityksen kunkin erän hakemista ollut kotikun- talaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta 4 §:n 1 momentissa tarkoitetulla kokeilualueella. Eh- dotettu 12 kuukauden aika muodostaisi seurantajakson, jonka ajalta tutkittaisiin henkilön asu- mista kokeilualueella sekä hyvityksen myöntämisen edellytyksenä olevaa työskentelyä. Kokei-

lun viimeinen seurantajakso päättyisi 31 päivänä joulukuuta 2026. Siten kokeiluryhmään kuuluvan henkilön tulee alueellisen opintolainahyvityksen saadakseen täyttää hyvityksen myöntämisen edellytykset viimeistään 12 kuukauden seurantajaksolla, joka sijoittuu ajalle 1.1.–31.12.2026.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytyksenä olevasta työskentelystä. Työskentelyä koskevan edellytyksen tarkoituksena on, että alueellisen opintolainahyvityksen saadakseen kokeiluryhmään valituksi tulleen henkilön tulee hyvityksen saadakseen työskennellä tai toimia yrittäjänä vähintään kuuden kuukauden ajan kunkin 12 kuukauden seurantajakson aikana. Kokeilun tavoitteen kannalta on tarpeen asettaa työskentelyä koskeva edellytys, jotta kokeilulla voitaisiin tosiasiasa vastata kokeilualan työvoimatarpeeseen. Kuitenkin työskentelyedellytys ottaa joustavasti ja laajasti huomioon erilaiset tavat ja mahdollisuudet työskennellä sekä erilaiset elämäntilanteet ja syyt, miksi henkilö voi olla estynyt olemasta työmarkkinoilla. Tarkoituksena on, ettei työskentelyehto olisi tarpeettoman tiukka ottaen huomioon, että kokeilun tarkoituksena on kannustaa osaavaa työvoimaa muuttamaan tai jäämään asumaan kokeilualueelle. Kyseessä on työskentelyn osoittamista koskeva vähimmäisedellytys, jonka valtaosan alueellisen opintolainahyvityksen saajista arvioidaan täyttävän kokoaikaisen työskentelyn perusteella. Työskentelyä ei edellytetä kokeilualueella, vaan henkilö voisi työskennellä myös kokeilualan ulkopuolella tai esimerkiksi etätöissä.

Ehdotetun säännöksen mukaan henkilöllä olisi oikeus alueelliseen opintolainahyvitykseen, jos hän on 12 kuukauden seurantajaksolla yhteensä vähintään kuuden kuukauden ajan työskennellyt työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa kokoaikatyössä tai sellaisessa osa-aikatyössä, jossa työaika on vähintään 50 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta taikka toiminut yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaisesti vakuutettuna yrittäjänä. Työssäoloaikaa laskettaessa henkilön tulee työskennellä työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa, jossa hänen työaikansa yhteensä vähintään kuuden kuukauden aikana ylittää 50 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehtäisiin työaikalain (872/2019) 3 luvussa tarkoitettuun säännölliseen työaikaan. Myös yrittäjän yritystoiminnan tulee kestää 12 kuukauden seurantajakson aikana vähintään kuusi kuukautta, jotta hän olisi oikeutettu alueelliseen opintolainahyvitykseen. Yritystoiminnan kesto arvioitaisiin sen perusteella, kuinka kauan yrittäjä on toiminut yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesti vakuutettuna yrittäjänä.

Henkilöllä voi kuitenkin olla erilaisia syitä, joiden vuoksi hän on estynyt olemaan työmarkkinoiden käytettävissä seurantajakson aikana. Tämän vuoksi säädettäisiin pykälän 4 momentissa niistä olosuhteista, jotka voidaan ottaa huomioon ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettua työssäoloaikaa laskettaessa. Ehdotetun säännöksen mukaan 3 momentissa tarkoitettua kuuden kuukauden työssäoloaikaa laskettaessa työskentelyyn rinnastettaisiin myös aika, jolloin henkilö on saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä, saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista raskaus-, erityisraskaus- tai vanhempainrahaa, ollut suorittamassa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelusta tai ollut lakiin tai työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvalla hoitovapaalla tai toiminut omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna omaishoitajana.

8 §. Alueellisen opintolainahyvityksen hakeminen. Pykälässä säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen hakemisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä.

Pykälän *1 momentin* mukaan Kansaneläkelaitos tutkisi oikeuden alueellisen opintolainahyvityksen kokeiluryhmään kuuluvan henkilön hakemuksesta kunkin hyvityserän osalta erikseen. Henkilö hakisi itse alueellista opintolainahyvitystä Kansaneläkelaitokselta.

Pykälän *2 momentin* mukaan alueellisen opintolainahyvityksen ensimmäistä erää voisi hakea, kun alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisesta on kulunut vähintään 12 kuukautta. Koska ehdotetun 7 §:n 2 momentin mukaan alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen yhtenä edellytyksenä olisi, että henkilöllä on yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan ennen alueellisen opintolainahyvityksen kunkin erän hakemista ollut kotikunta kokeilualueella, ei opintolainahyvityksen ensimmäistä erää voisi hakea ennen ensimmäisen 12 kuukauden pituisen seurantajakson päättymistä. Seuraavaa erää voisi hakea aikaisintaan 12 kuukauden kulluttua edellisen seurantajakson päättymisestä. Alueellisen opintolainahyvityksen kutakin erää voisi hakea 12 kuukauden seurantajakson jälkeen, jolloin Kansaneläkelaitos tutkisi hyvityksen saamisen edellytysten täyttyminen edellisen 12 kuukauden aikana. Seurantajaksojen ajoittuminen olisi yksilöllistä kunkin hakijan osalta. Hyvityksen kaikkia kolmea erää voisi hakea myös yhdellä hakemuksella. Jos henkilö hakisi kahta tai kaikkia kolmea erää yhdellä hakemuksella, arvioisi Kansaneläkelaitos kuitenkin edellytysten täyttyminen kunkin hyvityserän osalta erikseen siten, että jokaisen erän osalta edellytysten on tullut täytyä kutakin erää koskevan 12 kuukauden seurantajakson aikana. Mikäli hakija ei täyttäisi seurantajakson aikana esimerkiksi työskentelyä koskevaa hyvityksen myöntämisen edellytystä, voisi hän hakea hyvitystä uudelleen heti, kun edellytys täyttyy.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen viimeisestä hakuajankohdasta. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ehdotetaan päättyvän 31.12.2026, jolloin myös viimeinen seurantajakso päättyisi. Siten saadakseen alueellisen opintolainahyvityksen, on hakijan tullut täyttää ehdotetussa laissa tarkoitetut edellytykset viimeistään aikavälillä 1.1.–31.12.2026. Ehdotetun 2 momentin säännöksen mukaan viimeinen hakemus olisi jätettävä Kansaneläkelaitokselle viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2027. Tämä tarkoittaa, että hakemus voidaan jättää vielä 31.12.2026 jälkeen, mutta hakemuksen tulee kuitenkin kohdistua seurantajaksoon, joka päättyy viimeistään 31.12.2026. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että hakija pystyy hakemaan alueellista opintolainahyvitystä myös tilanteessa, jossa viimeinen seurantajakso päättyy aivan vuoden 2026 lopussa.

Pykälän *4 momentin* mukaan hakijan olisi annettava Kansaneläkelaitokselle alueellista opintolainahyvitystä koskevan hakemuksen ratkaisemiseksi ja hyvityksen myöntämiseksi tarvittavat tiedot ehdotetussa 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta työskentelystään tai yritystoiminnastaan sekä muusta 7 §:n 4 momentissa tarkoitetusta olosuhteesta ja sen kestosta. Käytännössä hakemuksessa olisi siten ilmoitettava hakijan työnantaja ja työsuhteen kesto sekä onko työ ollut koko-aikatyötä vai osa-aikatyötä. Jos työskentely on ollut osa-aikaista, tulee hakijan ilmoittaa hakemuksessa osa-aikatyön työajan määrä. Hakijan tulee varautua tarvittaessa toimittamaan Kansaneläkelaitokselle hakemuksen ratkaisemiseksi työnantajan laatiman todistuksen työajan määrästä ja kestosta. Lisäksi hakija tulee ilmoittaa hakemuksessaan päivät, joiden aikana hän on saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelainin mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista raskaus-, erityisraskaus- tai vanhempainrahaa taikka päivät, joiden aikana hän on ollut suorittamassa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelusta tai ollut lakiin tai työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvalla hoitovapaalla tai toiminut omaishoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettuna omaishoitajana.

9 §. Alueellisesta opintolainahyvityksestä päättäminen. Pykälässä säädettäisiin, että jos hakija on ehdotetussa laissa säädettyin edellytyksin oikeutettu opintolainahyvitykseen, Kansaneläkelaitos laskisi rahalaitosten ilmoittamien tietojen perusteella ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitetun alueellisen opintolainahyvityksen määrän ja antaisi asiassa päätöksen. Säännös vastaisi pääosin opintotukilain 15 e §:n 3 momentin säännöstä.

10 §. Alueellisen opintolainahyvityksen maksaminen. Pykälässä säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen maksamisesta ja siihen liittyvästä menettelystä. Pykälän *1 momentin* mukaan, kun päätös oikeudesta alueelliseen opintolainahyvitykseen ja sen määrästä olisi annettu opintolainansaajalle, Kansaneläkelaitos maksaisi hyvityksen rahalaitokselle. Siten ehdotetun säännöksen mukaan hyvityksellä lyhennettäisiin henkilön nostamaa opintolainaa maksamalla hyvitys suoraan pankille, josta opintolainansaaja on nostanut opintolainansa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin maksettavan alueellisen opintolainahyvityksen kohdistamisesta henkilön opintolainoihin. Ehdotetun säännöksen mukaan alueellisella opintolainahyvityksellä lyhennettäisiin valtion takaamaa opintolainaa lainojen suuruuden mukaisessa järjestyksessä suurimmasta pienimpään. Alueellisella opintolainahyvityksellä lyhennettäisiin ensin sitä opintolainaa, joka on kokonaismäärältään suurin hyvityksen maksamishetkellä. Jos lainahyvityksen määrä olisi enemmän kuin henkilöllä rahalaitoksessa oleva suurin opintolaina, lyhennettäisiin ensin tehdyn lyhennyksen jälkeen jäävän alueellisen opintolainahyvityksen määrällä seuraavaksi suurinta valtion takaamaa opintolainaa. Säännös vastaisi opintotukilain 15 g §:n 2 momenttia, jossa säädetään opintolainahyvityksen maksamisesta ja sen kohdistamisesta lainansaajan opintolainoihin.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tilanteesta, jossa hakijan opintolaina on Kansaneläkelaitoksen perittävänä takausvastuun perusteella. Ehdotetun säännöksen mukaan, jos Kansaneläkelaitos on kuitenkin takaajana maksanut opintolainan rahalaitokselle ja opintolaina on Kansaneläkelaitoksen perittävänä, alueellisen opintolainahyvityksen määrä vähennettäisiin ensisijaisesti Kansaneläkelaitoksen perittävänä olevasta takaussaatavasta. Koska alueellinen opintolainahyvitys olisi kannustin kokeilualueella asumiseen, ei sillä, että kyseinen opintolaina on valtion takautumisoikeuden perusteella Kansaneläkelaitoksen perittävänä, tulisi heikentää henkilön oikeutta opintolainahyvitykseen. Alueellisen opintolainahyvityksen vähentäminen perittävänä olevasta takaussaatavasta olisi henkilölle usein edullisempaa muun muassa takaussaatavalle säädetyn pankkien perimää korkoa korkeamman koron vuoksi. Säännös vastaisi opintotukilain 15 g §:n 3 momenttia.

Jos henkilöllä olevan opintolainan määrä olisi alueellisen opintolainahyvityksen maksamishetkellä pienempi kuin maksettavaksi tulevan alueellisen opintolainahyvityksen määrä, maksettaisiin jäljellä jäävän hyvityksen määrä ehdotetun *4 momentin* mukaan suoraan opintolainansaajalle. Käytännössä hyvitystä voitaisiin maksaa henkilölle itselleen silloin, kun hän olisi itse lyhentänyt opintolainansa alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden jälkeen siten, että jäljellä oleva lainapääoma olisi hyvityksen maksamishetkellä pienempi kuin maksettavaksi tulevan alueellisen opintolainahyvityksen määrä. Henkilölle itselleen maksettaisiin vain se osa alueellisesta opintolainahyvityksestä, joka jää jäljelle opintolainaan tehdyn lyhennyksen jälkeen.

11 §. Tietojen saaminen ja luovuttaminen. Pykälässä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa ehdotetun lain mukaisia ja kokeilun toimeenpanossa tarvittavia tietoja. Pykälän mukaan ehdotetun lain mukaisten tietojen saamiseen ja luovuttamiseen sovellettaisiin, mitä opintotukilain 41 a §:ssä, 41 b §:n 3 ja 4 kohdassa sekä 42, 43, 43 a ja 43 b §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa opintotukea koskevia tietoja. Opintotuki-

lain 41 a §:ssä säädetään tietojen saamisesta pyynnöstä, 41 b §:ssä Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeudesta, 42 §:ssä tietojen käytöstä, 43 §:ssä teknisestä käyttöyhteydestä, 43 a §:ssä tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta sekä 43 b §:ssä rekisteröidyn oikeuden rajaamisesta. Kyseisiä tietojen saamiseen ja luovuttamiseen sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä olisi tarpeen soveltaa myös alueellisen opintolainahyvityksen kokeilussa ja sen toimeenpanoon liittyvissä tehtävissä.

12 §. Kokeilurekisteri. Pykälässä säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua varten perustettavasta kokeilurekisteristä. Rekisteri olisi välttämätön kokeilun toimeenpanon hallinnonin sekä kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttamiseksi. Kansaneläkelaitoksen kokeilurekisteriin tallennettaisiin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmään kuuluvien henkilöiden tiedot.

Pykälän *1 momentin* mukaan kokeilurekisterin tarkoituksena olisi mahdollistaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpanon hallinnointi, tilastointi, seuranta ja arviointi.

Pykälän *2 momentin* mukaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun kokeiluryhmässä ja verrokkiryhmässä mukana olevien henkilöiden tiedot tallennettaisiin Kansaneläkelaitoksen kokeilurekisteriin. Rekisteriin merkittäisiin tieto henkilön kuulumisesta kokeiluryhmään tai verrokkiryhmään. Kansaneläkelaitos toimisi kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin yksityiskohtaisemmin kokeilurekisteriin kerättävistä ja tallennettavista kokeiluryhmään kuuluvien henkilöiden tiedoista Kokeiluryhmään kuuluvista henkilöistä rekisteriin tallennettaisiin nimi, henkilötunnus, kotikunta, suoritettu korkeakoulututkinto ja tutkinnon suorittamisajankohta, tiedot maksetusta alueellisesta opintolainahyvityksestä, sen ajallisesta kohdentumisesta ja maksupäivistä sekä tiedot annetuista alueellista opintolainahyvitystä koskevista päätöksistä.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin verrokkiryhmään kuuluvista henkilöistä tallennettavista tiedoista. Nämä tiedot olisivat nimi, henkilötunnus, kotikunta, suoritettu korkeakoulututkinto ja tutkinnon suorittamisajankohta. Kansaneläkelaitos keräisi kokeilurekisteriin tallennettavat 3 ja 4 momentissa tarkoitetut tiedot omista etuusrekistereistään.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin kokeilurekisteriin kerättyjen ja tallennettujen tietojen käytämisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa, ehdotetussa 13 §:ssä tarkoitettussa kokeilun seurannassa ja arvioinnissa sekä muissa kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja saisi yhdistää Kansaneläkelaitoksen ja myös muiden viranomaisten rekistereiden tietoihin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun vaikutuksia tutkittaessa. Rekisterin tiedot säilytettäisiin vuoden 2027 loppuun saakka.

13 §. Kokeilun seuranta ja arviointi. Pykälässä säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun seurannasta ja arvioinnista. Kokeilun onnistumisen edellytyksenä on, että kokeilun tulosten seuranta ja arviointi on järjestetty asianmukaisesti. Kokeilun arvioinnissa on olennaista, että se perustuu luotettaviin aineistolähteisiin ja että se toteutetaan tieteellisen tutkimuksen periaatteita noudattaen. Pykälän *1 momentin* mukaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ja sen tarkoituksen toteutumista selvitetäisiin seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa sekä kokeilun alueen työvoiman saatavuuden ja elinvoimaisuuden kehittymistä.

Pykälän *2 momentin* mukaan Kansaneläkelaitos seuraisi kokeilun aikana sen toteutumista sekä raportoi kokeilusta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle. Tässä kokeilun seuran-

nassa ja arvioinnissa käytettävät henkilötasoiset tutkimusaineistot muodostettaisiin hallinnollisista rekistereistä. Näin tutkittavat pysyvät mahdollisimman laajasti tutkimuksen seurannassa, koska rekisterit kattavat kaikki maassa asuvat henkilöt.

Pykälän 3 momentin mukaan kokeilusta laadittaisiin sen päätyttyä arviointi, joka toimitetaan opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi kokeilun arvioinnin toteuttajan. Kokeilun päätyttyä toteutettavan erillisen arvioinnin tarkoituksena on selvittää tarkemmin muun muassa kokeilun aluetaloudellisia vaikutuksia ja sitä, miten kokeilualueen työvoiman saatavuus sekä elinvoimaisuus ovat kehittyneet kokeilun seurauksena. Arviointi tilattaisiin kokeilun aikana ja opetus- ja kulttuuriministeriö tekisi päätöksen mahdollisesta tarjouskilpailusta sekä kokeilun arvioinnin toteuttajasta.

Pykälän 4 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella ja ehdotetussa 3 momentissa tarkoitetun kokeilun arvioinnin toteuttajalla olisi oikeus saada maksutta sekä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä kokeilun seuranta ja arviointia varten välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaiselta, muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä sekä Eläketurvakeskukselta. Kansaneläkelaitoksen tarvitsemat välttämättömät tiedot olisivat käytännössä henkilön asuinpaikkaa, työskentelyä sekä tuloja koskevia tietoja. Kokeilun seurannassa ja arvioinnissa hyödynnettäisiin ainakin Kansaneläkelaitoksen etuustietoja, Eläketurvakeskuksen ansaintatietoja, Verohallinnon tulotietoja ja tulorekisteriä sekä Digi- ja väestötietoviraston tietoja henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta.

Pykälän 5 momentin mukaan seuranta- ja arviointiaineisto säilytettäisiin kokeilun seurantaan koskevan raportin sekä kokeilun päätyttyä laadittavan arvioinnin julkaisemiseen saakka. Siten seurantaan ja arviointiin liittyvät aineistot säilytettäisiin niin kauan kuin se on välttämätöntä seuranta- ja arviointitutkimuksen toteuttamiseksi.

14 §. Kokeilun rahoitus. Pykälässä säädettäisiin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun rahoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan alueellinen opintolainahyvitys rahoitettaisiin valtion varoista. Siten valtio korvaisi Kansaneläkelaitokselle ehdotetun lain nojalla maksettavasta alueellisesta opintolainahyvityksestä aiheutuvat kustannukset.

Pykälän 2 momentin mukaan ehdotetun lain toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat menot luettaisiin Kansaneläkelaitoksen toimintamenoiksi.

15 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin alueelliseen opintolainahyvitystä koskevaan päätökseen liittyvästä muutoksenhausta. Ehdotetun pykälän mukaan alueellista opintolainahyvitystä koskevan päätöksen muutoksenhakuun, itseoikaisuun, päätöksen poistamiseen ja asiavirheen korjaamiseen sovellettaisiin, mitä opintotukilain 29 §:n 1, 2 ja 4 momentissa, 30 §:ssä, 30 a §:ssä, 31 §:ssä ja 31 a §:ssä säädetään.

Opintotukilain 29 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Sen 1 momentin mukaan opintotukietuutta koskevaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta opintotuen muutoksenhakulautakunnalta ja muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön vakuutusosikeudelta. Vakuutusosikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Opintotukilain 29 §:n 2 momentin mukaan valituskirjelmä on toimitettava Kansaneläkelaitokselle 30 päivän kuluessa siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon. Opintotukilain 29 §:n 4 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

Opintotukilain 30 §:ssä säädetään itseoikaisusta. Pykälän mukaan jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta

oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 29 §:ssä säädetään. Jos Kansaneläkelaitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainituin tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Jos valitus on jo toimitettu muutoksenhakuelimelle, on väliaikaisesta päätöksestä ilmoitettava sille viipymättä. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta. Opintotukilain 30 §:n 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettua määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Opintotukilain 30 a §:ssä säädetään valituksen myöhästymisestä. Pykälän mukaan jos opintotuen muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutusosikeudelle annettava valitus on saapunut 29 §:ssä säädetyn määräajan jälkeen, asianomainen muutoksenhakuelin voi tästä huolimatta ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

Opintotukilain 31 §:ssä säädetään päätöksen poistamisesta. Pykälässä säädetään muun muassa, että jos tässä laissa tarkoitettua etuutta koskeva Kansaneläkelaitoksen tai opintotukilautakunnan antama lainvoimainen päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lainvastainen, opintotuen muutoksenhakulautakunta voi asianomaisen tai Kansaneläkelaitoksen vaatimuksesta poistaa päätöksen muilta kuin myönnettyä opintolainan valtioneutrausta koskevilta osin ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan on varattava asianomaisille tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista. Muutoksenhakulautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Opintotukilain 31 a §:ssä säädetään asiavirheen korjaamisesta. Pykälän mukaan jos Kansaneläkelaitoksen päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, Kansaneläkelaitos voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Päätös voidaan korjata asianomaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianomaisen vahingoksi edellyttää, että asianomainen suostuu päätöksen korjaamiseen.

16 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023, ja että se olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2027. Varsinainen kokeilu kestäisi vuoden 2026 loppuun, mutta lain ehdotetaan olevan kuitenkin voimassa vuoden 2027 loppuun, jotta lakia voitaisiin soveltaa vielä vuoden 2027 puolella alueellisen opintolainahyvitykseen liittyvään toimeenpanoon, kuten viimeisten hyvitysten maksamiseen sekä kokeilun seurantaan ja arviointiin ja niihin liittyvään kokeilurekisteriin tallennettavien tietojen säilyttämiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin vuosina 2023–2026 toteuttavaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeiluun. Vaikka lain voimassaolo päättyisi vuoden 2027 lopussa, lakia sovellettaisiin senkin jälkeen silloin, kuin se olisi tarpeen alueelliseen opintolainahyvityksen kokeiluun liittyvien toimien osalta. Tämä koskisi esimerkiksi alueellisen opintolainahyvityksen muutoksenhakua koskevien säännösten soveltamista.

2. Tuloverolaki

92 §. Verovapaat sosiaaliuudet. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 18 kohta, jonka mukaan veronalaista tuloa ei olisi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta annetussa

laissa tarkoitettu alueellinen opintolainahyvitys. Ehdotettu uusi kohta olisi voimassa vuoden 2027 loppuun saakka alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskevaa lakia vastaavasti.

Alueellinen opintolainahyvitys maksettaisiin opintotukilain mukaista opintolainahyvitystä vastaavasti lähtökohtaisesti suoraan rahalaitokselle verovelvollisen opintolainan lyhennykseksi, jolloin verovelvollisella ei olisi määräysvaltaa saamaansa etuuteen. Alueellisen opintolainahyvityksen luonne ja maksutapa huomioiden voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että alueellinen opintolainahyvitys olisi saajalleen verovapaa sosiaalietuus. Tämän vuoksi tuloverolain 92 §:ään ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 18 kohta, jonka mukaan alueellinen opintolainahyvitys ei olisi saajalleen veronalaista tuloa. Ehdotettu sääntely alueellisen opintolainahyvityksen verovapaudesta vastaisi opintotukilain mukaisen opintolainahyvityksen verovapautta, josta säädetään voimassa olevan 92 §:n 14 kohdassa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2023 ja ovat voimassa 31.12.2027 saakka. Koska ehdotetussa laissa säädettäisiin määräajan kestävästä kokeilusta, ehdotetaan myös lain olevan voimassa kokeiluun tarvittavan määräajan. Laissa ehdotetaan toteutettavaksi tammikuun 2023 alusta joulukuun 2026 loppuun kestävä kokeilu alueellisesta opintolainahyvityksestä. Vaikka kokeilu päättyisi vuoden 2026 lopussa, olisi tarpeen, että ehdotettu laki olisi kuitenkin voimassa vuoden 2027 loppuun saakka kokeiluun liittyvien toimeenpanotehtävien loppuunsaattamiseksi ja kokeilun jälkeisen seurannan ja arvioinnin toteuttamiseksi.

9 Toimeenpano ja seuranta

Kokeilun toimeenpanosta säädettäisiin ehdotetun lain 3 §:ssä siten, että opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi ehdotetun lain toimeenpanoa, ja että ehdotetun lain toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos. Kansaneläkelaitos vastaisi muun muassa kokeilun kokeiluryhmän ja verokkiryhmän muodostamisesta satunnaisotannalla, alueellisen opintolainahyvityksestä päättämisestä sekä hyvityksen myöntämisestä ja maksamisesta sekä kokeilurekisterin ylläpitämisestä.

Kokeilujen toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on pidetty sitä, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun seurannasta ja arvioinnista säädettäisiin ehdotetun lain 13 §:ssä. Sen mukaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ja sen tarkoituksen toteutumista selvitettäisiin seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa, kohdejoukkoa sekä kokeilualueen työvoiman saatavuuden ja elinvoimaisuuden kehittymistä. Kansaneläkelaitos seuraisi kokeilun aikana sen toteutumista sekä raportoi kokeilusta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle.

Lisäksi kokeilusta laadittaisiin sen päätyttyä erillinen arviointi, joka toimitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle. Arviointiselvityksessä tarkasteltaisiin esimerkiksi kokeilun aluetaloudellisia ja yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia. Kokeilun tavoitteiden arvioimiseksi tulisi selvittää muun muassa sitä, mitä muutoksia tapahtuu osaavan työvoiman saatavuudessa, eli korkeakoulututkinnon suorittaneiden työvoiman liikkuvuudessa ja työllistymisessä kokeilualueella sekä kokeilualueen elinvoimaisuudessa. Työvoiman liikkuvuutta ja työllistymistä arvioidessa selvitettäisiin esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneiden työllistyvien määrää sekä toimialaa. Kokeilualueen elinvoimaisuuden muutosta arvioidessa selvitettäisiin esimerkiksi alueen verotulojen, työpaikkojen ja väestön määrää sekä koulutustason muutosta.

Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksikkö on esityksen valmisteluvaiheessa laatinut alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun arviointia koskevan alustavan suunnitelman kokeilun aikaisesta seurannasta, arvioinnista ja raportoinnista. Suunnitelman mukaan kokeilun käynnistyttyä vuonna 2023 kokeilun arvioinnista tehtäisiin tarkempi suunnitelma. Tarkoitus on, että seurannan ja arvioinnin tulokset raportoidaan ministeriölle siten, että kokeilun aikana vuosittain väli-raportissa toimitettaisiin tiedot haetuista ja maksetuista alueellisista opintolainahyvityksistä. Kokeilun päätyttyä toimitettaisiin Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksikön toteuttama arvioinnin loppuraportti kokeilun vaikutuksista.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta. Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista kokeilualueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilun tavoitteena on edistää harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuuden kehittymistä. Alueellisen opintolainahyvityksen tarkoituksena on kannustaa korkeakoulututkinnon suorittaneita sijoittumaan asumaan harvaan asutulle alueelle, jossa on haasteita työvoiman saatavuudessa. Esitetyt ehdotukset liittyvät erityisesti perustuslain 6, 9, 10 ja 18 §:än.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kokeilulakien säätämistä on pidetty perustuslain mukaisena, jos kokeilulla on hyväksyttävä tavoite, kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla, kokeilusäätely on oikeasuhtaista, kokeilualueesta ja siihen osallistuvista säädetään lailla, kokeilusäätely ei ole syrjivää, kokeilusäätely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan ja kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty.

Yhdenvertaisuus

Ehdotettu alueellisen opintolainahyvityksen kokeilua koskeva laki on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n kannalta, koska lakiehdotuksessa asetetaan siinä tarkoitettuun kokeiluryhmään kuuluvat opintolainansaajat eri asemaan muihin samassa tilanteessa oleviin opintolainansaajiin verrattuna. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/D).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, perhesuhteet ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitatus lausunnot). Valiokunta on tällöin korostanut, 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 alueellisessa suhteessa (PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 37/2020 vp, s. 2, PeVL 44/2017 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 19/1997 vp, s. 1/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä myös henkilölliseen satunnaisotantaan perustunutta perustulokokeilua voitiin arvioida samantaisista lähtökohdista (PeVL 51/2016 vp, s. 3).

Nyt ehdotetun kokeilun taustalla ovat Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän toimenpide-ehdotukset Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksien parantamiseksi. Lisäksi kokeilun taustalla ovat pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukset harvaan asuttujen alueiden kehittämiseksi. Hallitusohjelman mukaan toteutetaan harvaan asuttujen alueiden työryhmän esityksen pohjalta vaikutusarviointi ja muodostetaan toimenpideohjelma kokeiluneen elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi myös väestöään menettäville alueille.

Määräaikainen kokeilu, jonka tarkoituksena on hankkia sääntelyn tueksi sellaista tietoa, jota ei muutoin ole saatavissa, voi ainakin tietyissä 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.). Perustulokokeiluehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 51/2016 vp, s. 3), että kun arvioitavan lakiehdotuksen mukaiset kokeiluryhmät muodostettiin laissa säädettyjen yhdenmukaisten kriteerien perusteella, joiden mukaan henkilön sijoittuminen kokeiluryhmään perustui satunnaisotantaan, ei kysymys tältä osin ollut erilaisesta kohtelusta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valiokunta katsoi, että kohdejoukkoa ehdotettiin rajattavaksi myös eräiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Valiokunnan mielestä esitetyt perusteet liittyivät kuitenkin kiinteästi perustulokokeilun tiedollisiin tavoitteisiin siten, että niitä voitiin pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuina hyväksyttävinä perusteina (ks. myös PeVL 42/2010 vp, s. 5/I—II, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I—II, PeVL 4/2003 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2/II—3/I).

Esityksen mukaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun kokeiluryhmä muodostettaisiin laissa säädettyjen yhdenmukaisten kriteerien perusteella ja henkilön sijoittuminen kokeiluryhmään perustuisi satunnaisotantaan. Tältä osin kokeiluryhmään sijoittumisen osalta ei ole kyse erilaisesta kohtelusta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpano kuitenkin edellyttää, että ihmisten periaatteellisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä on välttämätöntä tehdä rajauksia. Ehdotetun lain mukaan alueellisen opintolainahy-

vityksen myöntämiseen vaikuttavana yhtenä tekijänä olisi kokeiluryhmään kuuluvan opintolainansaajan kotikunta. Kokeiluryhmään valitulle opintolainansaajalle myönnettäisiin alueellinen opintolainahyvitys, jos hänellä olisi vähintään 12 kuukauden ajan ennen hyvityksen hakemista ollut kotikunta jossakin kokeilun alueen kunnassa, ja hän täyttäisi muut hyvityksen saamiseksi säädetyt edellytykset. Edellytys kotikunnan sijaitsemisesta kokeilun alueella liittyy keskeisesti kokeilun tarkoitukseen ja tiedollisiin tavoitteisiin ja tarpeisiin, joten edellytystä voitaneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella pitää hyväksyttävänä kokeilun tarkoituksen ja tiedollisten tavoitteiden kannalta.

Ehdotetussa kokeilussa korkeakoulututkinnon vuonna 2023 suorittaneen opintolainansaajan sijoittuminen kokeiluryhmään perustuu satunnaisotantaan, mutta kokeilun kohderyhmään kuuluisivat vain henkilöt, jotka ovat vuonna 2023 suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon, ylempään ammattikorkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon taikka alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet, jos heidät on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa. Ehdotettu kohderyhmän rajausta vuonna 2023 korkeakoulututkinnon suorittaneisiin perustuu siihen, että kokeilussa pystyttäisiin tutkimaan selkeästi rajatun joukon käyttäytymistä ja että alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi mahdollisimman monia tutkinnon suorittaneita muuttamaan tai jäämään asumaan kokeilun alueelle luotettavan tutkimustiedon saamiseksi. Kun tutkinnon suorittaneilla on kokeilussa mahdollisimman pian valmistumisensa jälkeen tieto kokeiluryhmään kuulumisesta, on heillä parempi mahdollisuus tehdä päätös asumisesta kokeilun alueella ennen mahdollisen vakituisen työpaikan saamista, sekä siten aito mahdollisuus arvioida sitä, minkälainen vaikutus alueellisella opintolainahyvityksellä olisi asuinpaikan valintaan.

Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 37/2020 vp, s. 2, PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilun alueen määrittelyssä säätämällä kokeilun alueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltäviin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on perustulokokeilun yhteydessä arvioinut sääntelyä, jossa kokeilun piiriin valittavat henkilöt poimitaan satunnaisotannalla. Valiokunta piti sinänsä asianmukaisina tuolloin esitettyjä perusteluja siitä, että satunnaistaminen tarjoaa jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä perustulon piiriin, minkä johdosta menetelmä kohtelee kaikkia laissa täsmällisesti säädetyn kohdejoukon henkilöitä tasapuolisesti. 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 säätämisenjärjestysperusteluissa selostettuja luonnehdintoja vastaavin vaatimuksin. Myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta säätämistä pidettiin tarpeellisena (PeVL 51/2016 vp).

Ehdotetussa laissa säädettäisiin kokeilun alueeseen kuuluvista kunnista, kokeilun kohdejoukosta, kokeiluryhmästä ja siihen valikoitumisesta sekä edellytyksistä, joiden täytyessä kokeiluryhmään kuuluva opintolainansaaja olisi oikeutettu alueelliseen opintolainahyvitykseen. Kokeilun kohdejoukosta ja siihen kuulumisesta säädettäisiin laissa. Kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotannalla kokeiluryhmä, johon kuuluvat voisivat ehdotetussa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä hakea alueellista opintolainahyvitystä. Ehdotetun lain mukaan satunnaisotanta suoritettaisiin siten, että jokaisella kohdejoukkoon kuuluvalla on yhdenvertainen mahdollisuus tulla

valituksi kokeiluryhmään. Koska satunnaistaminen tarjoaisi jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä mukaan kokeiluryhmään, kohtelee menetelmä kaikkia laissa täsmällisesti säädetyn kohdejoukon henkilöitä tasapuolisesti. Lisäksi laissa ehdotetaan säädetäväksi, että Kansaneläkelaitoksen on julkistettava poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista. Ohjelmointikomentojen julkaisu toteutettaisiin vastaavalla tavalla, kuin perustulokokeilusta annetun lain (1528/2016) 5 §:ssä on säädetty.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella kokeilusäännöksille tulee asettaa voimassaoloa rajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Esimerkiksi työllistämisrahakokeilua koskevaa esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että kokeilulainsäädännön soveltamisaika oli rajattu asianmukaisena pidettävän lyhyeksi ajaksi eli kolmeksi vuodeksi (ks. PeVL 20/2012 vp). Nyt käsillä olevan esityksen mukaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ja sitä koskevan sääntelyn ehdotetaan olevan voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan. Kokeilu kestäisi tammikuun 2023 alusta joulukuun 2026 loppuun. Ensimmäinen vuosi kuluisi käytännössä kokeilun käynnistämistä koskevaan täytäntöönpanoon ja kokeiluryhmän muodostamiseen. Lisäksi ehdotettu laki olisi kokeilun päättymisen jälkeen voimassa vielä vuoden ajan kokeiluun liittyvien toimenpiteiden, kuten viimeisten hyvitysten maksamiseksi ja kokeilun seurannan ja arvioinnin loppuun saattamiseksi. Kokeilulainehdotetaan olevan voimassa 1.1.2023–31.12.2027.

Kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi

Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 37/2020 vp, s. 2, PeVL 65/2018 vp, s. 33–34, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 3/II). Ehdotetun kokeilun avulla on tarkoitus selvittää, miten alueellisen opintolainahyvityksen kaltainen etuus vaikuttaisi korkeakoulututkinnon suorittaneiden sijoittumiseen harvaan asutulle alueelle ja minikäläinen vaikutus muuttopäätöksillä olisi osaavan työvoiman saatavuuteen alueella ja alueen elinvoimaisuuteen. Koska etuuden vaikutus korkeakoulututkinnon suorittaneiden muuttopäätöksiin ei ole etukäteen tiedossa, on kokeilu ainoa tapa saada vertailukelpoista tietoa toimenpiteen tehosta ja ohjausvaikutuksesta.

Tulosten arvioinnin asianmukaisen järjestämisen osalta on huomioitava, että arvioinnissa on käytettävissä riittävän suuri kokeiluun osallistuvien määrä, riittävän suuri vertailuryhmän koko, ja että kokeilu kestää riittävän kauan, jotta kokeilun tuottamat vaikutukset ehtivät syntyään. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että esimerkiksi kolme vuotta kestävä kokeilu on kestoltaan asianmukainen (PeVL 20/2012 vp, PeVL 39/2002 vp, PeVL 32/2002 vp). Esityksen mukainen kokeilun kesto olisi sellainen, että koeasetelma pystytään toteuttamaan asianmukaisesti ja samalla pystyttäisiin varmistamaan riittävien tulosten saaminen. Olennaista on luotettava tietojen keruu ja analysointi kokeilun tuloksista. Esityksen mukaan kokeilun tulosten seurannasta ja arvioinnista säädetäisiin tarkemmin laissa. Kansaneläkelaitos seuraisi kokeilun aikana sen toteutumista sekä raportoisi sen tuloksista opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle. Kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen toteutettavassa erillisessä arviointihankkeessa. Kohdejoukkoon kuuluville opintolainansaajille voitaisiin tehdä kyselytutkimuksia ja arviointeja, joilla selvitetäisiin heidän näkemyksiään alueellisen opintolainahyvityksen vaikuttavuudesta.

Ehdotetussa kokeilussa kohdejoukon koko olisi arviolta noin 44 000 tutkinnon suorittanutta. Arvio kohdejoukon koosta perustuu ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon ja ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2021 suorittaneiden määrään. Lisäksi arvioissa on otettu huomioon niiden vuonna 2021 alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden lukumäärä, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa.

Kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotannalla kokeiluryhmään puolet, ja toinen puolikas muodostaisi verrokkiryhmän, jolloin sekä kokeiluryhmään että verrokkiryhmään kuuluisi molempiin arviolta 22 000 tutkinnon suorittanutta henkilöä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 4, PeVL 51/2016 vp, s. 3). Oikeasuhtaisuuteen vaikuttavat yhtäältä erot kokeiluun osallistuvien ja muiden välillä ja kokeilun ajallinen kesto. Erot kokeiluun osallistuvien ja muiden välille eivät saa muodostua kohtuuttoman suuriksi. Nyt ehdotettu kokeilu on rajoitettu kohdistumaan vain vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneisiin, jotka ovat saaneet opintotukea sekä niihin vuonna 2023 alemman korkeakoulututkinnon suorittaneisiin, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa ja jotka ovat saaneet opintotukea. Alueellisen opintolainahyvityksen voisi saada enintään kolmessa erässä ja hyvityksen määrä olisi yhteensä enintään 8 800 euroa, mutta kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia opintolainansaajan alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeutettavan tutkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän lainamäärästä. Kokeilu kestäisi tammikuun 2023 alusta joulukuun 2026 loppuun. Kyse olisi siten määräaikaisesta ja melko lyhyestä kokeilusta (vrt. PeVL 70/2002 vp, s. 3). Esimerkiksi työntäjän sosiaaliturvamaksusta vapauttamista koskevassa ehdotuksessa erilainen kohtelu ei perustuslakivaliokunnan mukaan muodostunut kolmen vuoden määräaikana kohtuuttomaksi kokeilun ulkopuolelle jääville työnantajille (PeVL 39/2002 vp).

Koska kokeiluryhmään sijoittuminen perustuisi satunnaisotantaan, ei henkilö voisi itse vaikuttaa siihen, kuuluuko hän kokeiluryhmään vai ei. Kokeilu- ja verrokkiryhmään kuuluminen ei kuitenkaan asettaisi niihin kuuluvalla henkilölle velvoitteita. Alueellisen opintolainahyvityksen hakeminen olisi kokeiluryhmään kuuluville henkilöille vapaaehtoista. Kokeilu- ja verrokkiryhmään kuuluvien henkilöiden henkilötiedot tallennettaisiin kokeilun hallinnointia, tilastointia sekä seurantaa ja arviointia varten Kansaneläkelaitoksen ylläpitämään kokeilurekisteriin. Kokeilurekisteristä, rekisterin käyttötarkoituksesta, siihen tallennettavista tiedoista sekä tietojen säilyttämisestä säädettäisiin ehdotetussa laissa.

Ehdotetun kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta merkityksellistä on, että alueellisen opintolainahyvityksen hakeminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Hyvityksen saamisen yhtenä edellytyksenä olisi asuminen kokeilualueella, joten sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauden ja asuinpaikan valitsemista koskevan vapauden kannalta. Ehdotetulla lailla ei kuitenkaan puututtaisi kenenkään vapautteen liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa, vaan kokeiluryhmään valituksi tullut opintolainansaaja voi valita, muuttaako tai jääkö hän asumaan ehdotetussa laissa tarkoitettulle kokeilualueelle, ja että hakeeko hän laissa säädettyjen edellytysten täytyessä hyvitystä Kansaneläkelaitokselta. Alueellinen opintolainahyvitys voisi toisaalta myös edistää asuinpaikan valitsemisen vapautta lisäämällä harvaanasuttujen alueiden houkuttelevuutta asuinpaikkana.

Ehdotetulla sääntelyllä on liittymäkohta myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapautteen. Perustuslain 18 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ehdotetun kokeilun tavoitteena on edistää harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuuden kehittymistä. Mikäli ehdotettu alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi korkea-asteen tutkinnon suorittaneita muuttamaan kokeilualueelle, voisi esityksen mukainen sääntely parantaa työllisyyden ja työllistymisen sekä elinkeino- ja yritystoiminnan edellytyksiä harvaan asutuilla alueilla. Siten esityksellä olisi

perustuslain 18 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia. Kokeilun hyväksyttävän tavoitteen kannalta perustuslakivaliokunta katsoi esimerkiksi lausunnossaan PeVL 42/2021 vp., että rekrytointitutkikokeilulla oli hyväksyttävä tavoite, kun kokeilulla oli yhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä.

Kokeiluryhmään poimittujen henkilöiden asema olisi parempi verrattuna verrokkiryhmään kuuluvien taikka muiden kokeilun ulkopuolelle jäävien korkeakoulututkinnon suorittaneiden henkilöiden asemaan. Lisäksi kokeiluryhmään valikoitujen aseman voidaan katsoa olevan parempi, kuin niillä kokeilualueella asuvilla opintolainansaajilla, jotka ovat suorittaneet tutkinnon muuna vuonna kuin 2023, tai jotka ovat suorittaneet sellaisen tutkinnon, joka ei ole kokeilun kohdejoukkoon valikoitumisen perusteena. Lisäksi ne kokeiluryhmään kuuluvat henkilöt, jotka asuvat jo kokeilun alkaessa kokeilualueella, ovat paremmassa asemassa kuin kokeilualueen ulkopuolella asuvat kokeiluryhmään kuuluvat henkilöt, joiden tulisi muuttaa asumaan kokeilualueelle alueellisen opintolainahyvityksen saadakseen. Kokeilussa on kuitenkin tarvetta saada tietoa myös siitä, kannustaako hyvitys jäämään alueelle tutkinnon suorittamisen jälkeen. Siten kokeilun tarkoituksen osalta on perusteltua, että hyvitykseen olisivat oikeutettuja kokeilualueelle muuttavien ohella myös jo siellä asuvat korkea-asteen tutkinnon suorittaneet.

Ehdotetulla kokeilulla ei heikennettäisi kokeiluun valikoitujen tai kokeilun ulkopuolelle jäävien asemaa suhteessa aikaisempaan. Alueellisella opintolainahyvityksellä ei olisi vaikutusta myöskään opintotukilain mukaiseen opintolainahyvitykseen, joka on tarkoitettu korkeakoulututkinnon määrääjässä suorittaneille opintolainansaajille. Siten sekä kokeiluryhmään kuuluvat että kokeilun ulkopuolelle jäävät opintolainansaajat olisivat edelleen oikeutettuja myös opintotukilain mukaiseen opintolainahyvitykseen heidän suorittaessaan korkeakoulututkinnon määrääjässä opintotukilain 2 luvussa säädettyllä tavalla. Esimerkiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa kokeilulailla ei ehdotettu muutettavaksi sääntelyä kokeilun ulkopuolelle jäävien lasten esiopetuksesta, vaan heidän oikeutensa esiopetukseen järjestyi aikaisempien säännösten mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kokeilussa ei ollut kyse asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvistä erilaisesta kohtelusta (PeVL 37/2020 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 24/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Perustulokokeilussa Kansaneläkelaitos maksoi kokeiluun valituille 560 euroa kuukaudessa kahden vuoden ajan. Perustulokokeilussa perustuloa saavat henkilöt asetettiin perustulon suuruus huomioon ottaen parempaan asemaan kuin muut henkilöt. Toisaalta kyse oli määräaikaisesta kokeilusta, jolle oli osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Merkitystä oli myös sillä, että kyse ei ollut esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisen sääntelystä, joka kajoaisi yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin säännökset tietystä taloudellisesti etuudesta. Valiokunnan mielestä perustulokokeilun sääntely ei ollut oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista (PeVL 51/2016 vp). Ehdotetun lain mukaan kokeiluryhmään kuuluvalla opintolainansaajalle myönnettävän alueellisen opintolainahyvityksen määrä olisi kolmen vuoden aikana yhteensä enintään 8 800 euroa, mutta kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia opintolainansaajan valmistumisajankohdan lainamäärästä. Opintolainansaajan saadessa alueellisen opintolainahyvityksen enimmäismäärän 8 800 euroa, olisi määrä laskennallisesti noin 245 euroa kuukaudessa kolmen vuoden kokeilun ajalta. Kyse taloudellisen etuuden saamisesta ja hyvityksen saavat henkilöt olisivat hyvityksen suuruus huomioon ottaen paremmassa asemassa kuin muut henkilöt. Kokeilun tarkoitus huomioiden ei ehdotetun hyvityksen määrää voida kuitenkaan pitää sellaisena, että se muodostaisi kohtuuttoman eron kokeiluun osallistuvien ja muiden välille, varsinkin kun hyvityksen saadakseen henkilön tulisi täyttää ehdotetussa laissa säädetty edellytykset kokeilualueella asumisesta ja riittävästä työskentelystä. Ehdotetun kokeilun ei siten katsota aiheuttavan kohtuuttomia tai poikkeuksellisen suuria eroja tai tilanteita toisaalta sen piirissä olevien välillä, ja toisaalta kokeilun ulkopuolisiin nähden. Eron kokeiluryhmään kuuluvien

opintolainansaajien ja muiden opintolainansaajien välillä katsotaan olevan perusteltu, koska kokeilun tutkimuksen kohteena on ehdotetun etuuden vaikutukset yksilöiden käyttäytymiseen ja asuinpaikan valintaan, ja sitä kautta etuuden vaikutukset kokeilun alueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen.

Tietosuojalainsäädännön ja perustuslain 10 §:n suhde

Ehdotettu kokeilulaki on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu, ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Esitykseen sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Tältä osin merkityksellinen on erityisesti ehdotetun lain 11 §, jossa säädettäisiin uudesta kokeilurekisteristä ja sen käyttötarkoituksesta, rekisteriin tallennettavista tiedoista sekä rekisterinpitäjästä.

Henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina perustusvaliokunta on pitänyt ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturvaa samoin kuin näiden seikkojen sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 2—3, PeVL 1/2018 vp, s. 2 ja PeVL 14/1998 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että yleinen tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijasta suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään ottanut kantaa kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Näin ollen kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättäytyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 17/2018 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4—5, PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Kansallisen liikkumavaran käytöstä tässä esityksessä tehdään tarkemmin selkoa edellä jaksossa 4.2.6 tietosuojavaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisen tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilö-tietojen suojan kannalta (kts. PeVL 14/2018 vp).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta ehdotettu alueellisen opintolainahyvi-tyksen kokeilu voidaan jakaa kolmeen keskeiseen vaiheeseen: kokeiluryhmään poiminta, kokeiluryhmään ja verrokkiryhmään kuuluvien henkilöiden tietojen tallentaminen kokeilurekisteriin sekä seuranta- ja arviointityö. Näitä vaiheita on selostettu tarkemmin jaksossa 4.2.6. Henkilötietojen käsittelyn hyväksyttävyyden kokeilussa kytkeytyy kokeilun tarkoituksen toteutumiseen. Asianmukainen kokeilu edellyttää hyvää koeasetelmaa, joka puolestaan edellyttää tiettyjen henkilötasojen tietojen käsittelyä, samoin kuin kokeilua koskeva arviointitutkimus.

Arkaluonteiset tiedot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/D), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olenaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Kokeilurekisteriin tallennettavista tiedoista säädettäisiin ehdotetun lain 12 §:ssä. Tietoja on kuvattu tarkemmin lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kokeilurekisteriin tallennettaisiin ensinnäkin tiedot henkilön kuulumisesta kokeiluryhmään tai verrokkiryhmään sekä henkilön nimi, henkilötunnus, kotikunta sekä suoritettu korkeakoulututkinto ja kyseisen tutkinnon suorittamisajankohta. Lisäksi kokeiluryhmään kuuluvasta henkilöstä tallennettaisiin muun muassa tieto maksetusta alueellisesta opintolainahyvytyksestä, sen ajallisesta kohdentumisesta ja

maksupäivistä sekä tiedot annetuista alueellista opintolainahyvitystä koskevista päätöksistä. Kokeilurekisterin tiedot on rajattu mahdollisimman täsmällisesti koskemaan vain kokeiluun liittyviä tietoja, jotka ovat tärkeitä koeasetelman myöhemmän todentamisen kannalta. Kokeilurekisteriin ei kuitenkaan tallennettaisi erityisiä henkilötietoryhmiä tai arkaluonteisiksi katsottavia tietoja.

Koska kokeilurekisteri sisältäisi kuitenkin suuren määrän korkea-asteen tutkinnon vuonna 2023 suorittaneiden henkilöiden tietoja, on tietoja ehdotettu suojattavaksi säilytysajalla. Vaikka rekisteröityjen määrä olisi laaja, ei kokeilurekisterin henkilötietojen käsittely, ottaen huomioon rekisterin yksityiskohtaisesti säädetyn tietosisällön luonteen ja rajatun käyttötarkoituksen sekä säilytysajan, katsota aiheuttavan luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeaa riskiä. Kansaneläkelaitokselle sekä kokeilun päättymisen jälkeen laadittavan arvioinnin toteuttajalle ehdotetaan 13 §:n 4 momentissa säädettäväksi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä seuranta ja arviointia varten välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä ja Eläketurvakeskukselta. Seuranta- ja arviointiaineistoille on niiden luonteen ja laajuuden vuoksi ehdotettu säädettäväksi noin viiden vuoden mittainen säilytysaika. Ehdotetun lain mukaan seuranta- ja arviointiaineisto säilytettäisiin kokeilun seurantaan koskevan raportin sekä kokeilun päätyttyä laadittavan arvioinnin julkaisemiseen saakka.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska asia on perustuslain soveltamisen kannalta tärkeä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa tammikuun 2023 alusta joulukuun 2026 loppuun kestävä kokeilu alueellisesta opintolainahyvityksestä.

Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista 4 §:ssä tarkoitetun kokeilun alueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpanoon ja kokeilun kohdejoukkoon valittuihin henkilöihin.

3 §

Kokeilun toimeenpano

Opetus- ja kulttuuriministeriö johtaa ja ohjaa kokeilun toimeenpanoa. Tämän lain toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos.

4 §

Kokeilualue ja kokeilun kohdejoukko

Kokeilualueeseen kuuluvat Kajaanin, Kemijärven, Kuhmon, Kuusamon, Lieksan, Nurmeksien ja Pudasjärven kaupungit sekä Ilomantsin, Juuan, Hyrynsalmen, Paltamon, Pelkosenniemen, Posion, Puolangan, Pyhännän, Rautavaaran, Ristijärven, Sallan, Savukosken, Sonkajärven, Sotkamon, Suomussalmen, Taivalkosken, Utajärven ja Vaalan kunnat.

Kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon, ammatti-korkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain (65/1994) mukaista opintotukea. Kohdejoukkoon kuuluvat lisäksi vuonna 2023 alemman korkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa ja jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain mukaista opintotukea.

5 §

Kokeilu- ja verrokkiryhmä

Kansaneläkelaitos poimii 4 §:n 2 momentissa tarkoitetusta kohdejoukosta satunnaisotannalla puolet tutkinnon suorittaneista henkilöistä mukaan kokeiluun (*kokeiluryhmä*). Satunnaisotanta suoritetaan siten, että jokaisella kohdejoukkoon kuuluvalla henkilöllä on yhdenvertainen mahdollisuus tulla valituksi kokeiluryhmään. Kansaneläkelaitoksen on julkistettava poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista.

Ne kohdejoukkoon kuuluvat henkilöt, jotka eivät kuulu kokeiluryhmään, muodostavat verrokkiryhmän.

Kansaneläkelaitos poimii kokeiluryhmään kuuluvat henkilöt 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun tutkinnon suorittaneista henkilöistä kerran kuukaudessa. Ensimmäinen poiminta tehdään helmikuussa 2023. Viimeinen poiminta tehdään maaliskuussa 2024 niistä tutkinnon suorittaneista henkilöistä, joiden tutkinnon suorittamista koskevat tiedot Kansaneläkelaitos on saanut helmikuun 2024 loppuun mennessä. Poiminnan tuloksista ei voi hakea muutosta valittamalla.

Kansaneläkelaitos ilmoittaa kokeiluryhmään poimitulle henkilölle tämän kuulumisesta kokeiluryhmään ja mahdollisuudesta hakea alueellista opintolainahyvitystä, kun kuukausittainen poiminta kokeiluun osallistuvista henkilöistä on tehty.

6 §

Alueellinen opintolainahyvitys ja sen määrä

Kokeiluryhmään kuuluvan henkilön opintotukilain nojalla myönnettyä opintolainaa lyhennetään valtion varoista maksettavalla alueellisella opintolainahyvityksellä tässä laissa säädettyin edellytyksin.

Alueellinen opintolainahyvitys voidaan myöntää enintään kolmessa erässä.

Hyvityksen ensimmäisen erän määrä on enintään 3 600 euroa sekä toisen ja kolmannen erän määrä kumpikin enintään 2 600 euroa. Alueellisen opintolainahyvityksen määrä on kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia henkilön alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän lainamäärästä.

7 §

Alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytykset

Alueellisen opintolainahyvityksen myöntämisen edellytyksenä on, että kokeiluryhmään kuuluvalla henkilöllä on opintotukilain mukaista opintolainaa 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittamislukukauden viimeisenä päivänä.

Edellytyksenä on myös, että henkilöllä on yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan ennen alueellisen opintolainahyvityksen kunkin erän hakemista (*seurantajakso*) ollut kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta 4 §:n 1 momentissa tarkoitetulla kokeilualueella. Kokeilun viimeinen seurantajakso päättyy 31 päivänä joulukuuta 2026.

Henkilöllä on oikeus alueelliseen opintolainahyvitykseen, jos hän on 12 kuukauden seurantajaksoilla yhteensä vähintään kuuden kuukauden ajan työskennellyt työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa kokoaikatyössä tai sellaisessa osa-aikatyössä, jossa työaika on vähintään 50 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta taikka toiminut yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaisesti vakuutettuna yrittäjänä.

Edellä 3 momentissa tarkoitettua kuuden kuukauden työssäoloaikaa laskettaessa työskentelyyn rinnastetaan myös aika, jolloin henkilö on

1) saanut sairauden perusteella sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa, täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa eläkettä tai korvausta taikka kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä;

2) saanut lapsen hoitamisen perusteella sairausvakuutuslain mukaista raskaus-, erityisraskaus- tai vanhempainrahaa;

3) ollut suorittamassa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelusta; tai

4) ollut lakiin tai työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvalla hoitovapaalla tai toiminut omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna omaishoitajana.

8 §

Alueellisen opintolainahyvityksen hakeminen

Kansaneläkelaitos tutkii oikeuden alueelliseen opintolainahyvitykseen kokeiluryhmään kuuluvan henkilön hakemuksesta kunkin hyvityserän osalta erikseen.

Alueellisen opintolainahyvityksen ensimmäistä erää voi hakea, kun alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamisesta on kulunut vähintään 12 kuukautta. Seuraavaa erää voi hakea aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua edellisen seurantajakson päättymisestä.

Viimeinen hakemus on jätettävä Kansaneläkelaitokselle viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2027.

Hakijan on annettava Kansaneläkelaitokselle alueellista opintolainahyvitystä koskevan hakemuksen ratkaisemiseksi ja hyvityksen myöntämiseksi tarvittavat tiedot 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua työskentelystään tai yritystoiminnastaan taikka 7 §:n 4 momentissa tarkoitettua olosuhteestaan ja sen kestosta.

9 §

Alueellisesta opintolainahyvityksestä päättäminen

Jos hakija on tässä laissa säädetyin edellytyksin oikeutettu opintolainahyvitykseen, Kansaneläkelaitos laskee rahalaitosten ilmoittamien tietojen perusteella 6 §:ssä tarkoitetun alueellisen opintolainahyvityksen määrän ja antaa asiassa päätöksen.

10 §

Alueellisen opintolainahyvityksen maksaminen

Kun päätös oikeudesta alueelliseen opintolainahyvitykseen ja sen määrästä on annettu hakijalle, Kansaneläkelaitos maksaa hyvityksen rahalaitokselle.

Alueellisella opintolainahyvityksellä lyhennetään valtion takaamaa opintolainaa lainojen suuruuden mukaisessa järjestyksessä suurimmasta pienimpään.

Jos Kansaneläkelaitos on kuitenkin takaajana maksanut opintolainan rahalaitokselle ja opintolaina on Kansaneläkelaitoksen perittävänä, alueellisen opintolainahyvityksen määrä vähennetään ensisijaisesti Kansaneläkelaitoksen perittävänä olevasta takaussaatavasta.

Jos opintolaina on alueellisen opintolainahyvityksen maksamishetkellä pienempi kuin maksettavaksi tulevan hyvityksen määrä, jäljelle jäävä osuus maksetaan hakijalle tämän ilmoittamalle tilille.

11 §

Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Tämän lain mukaisten tietojen saamiseen ja luovuttamiseen sovelletaan, mitä opintotukilain 41 a §:ssä, 41 b §:n 3 ja 4 kohdassa sekä 42, 43, 43 a ja 43 b §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa opintotukea koskevia tietoja.

12 §

Kokeilurekisteri

Kokeilurekisterin tarkoituksena on mahdollistaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpanon hallinnointi, tilastointi, seuranta ja arviointi.

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun kokeiluryhmässä ja verrokkiryhmässä mukana olevien henkilöiden tiedot tallennetaan Kansaneläkelaitoksen kokeilurekisteriin. Rekisteriin merkitään tieto henkilön kuulumisesta kokeiluryhmään tai verrokkiryhmään. Kansaneläkelaitos toimii kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä.

Kansaneläkelaitos kerää ja tallentaa kokeilurekisteriin kokeiluryhmään kuuluvista henkilöistä seuraavat tiedot:

- 1) nimi;
- 2) henkilötunnus;
- 3) kotikunta;
- 4) suoritettu korkeakoulututkinto ja tutkinnon suorittamisajankohta;
- 5) tiedot maksetusta alueellisesta opintolainahyvityksestä, sen ajallisesta kohdentumisesta ja maksupäivistä;
- 6) tiedot annetuista alueellista opintolainahyvitystä koskevista päätöksistä.

Kokeilurekisteriin saadaan kerätä ja tallentaa verrokkiryhmään kuuluvista henkilöistä 3 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Rekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää vain alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa, 13 §:ssä tarkoitetussa kokeilun seurannassa ja arvioinnissa sekä muissa kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja saa yhdistää Kansaneläkelaitoksen ja myös muiden viranomaisten rekistereiden tietoihin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun vaikutuksia tutkittaessa. Rekisterin tiedot säilytetään vuoden 2027 loppuun saakka.

13 §

Kokeilun seuranta ja arviointi

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun ja sen tarkoituksen toteutumista selvitetään seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa sekä kokeilun alueen työvoiman saatavuuden ja elinvoimaisuuden kehittymistä.

Kansaneläkelaitos seuraa kokeilun aikana sen toteutumista sekä raportoi kokeilusta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle.

Kokeilusta laaditaan sen päätyttyä arviointi, joka toimitetaan opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää kokeilun arvioinnin toteuttajan.

Kansaneläkelaitoksella ja 3 momentissa tarkoitetun kokeilun arvioinnin toteuttajalla on oikeus saada maksutta sekä salassapitosäynnösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä kokeilun seuranta- ja arviointia varten välttämättömät tiedot:

- 1) valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä; ja
- 2) Eläketurvakeskukselta.

Seuranta- ja arviointiaineisto säilytetään kokeilun seuranta- ja arviointia koskevan raportin sekä kokeilun päätyttyä laadittavan arvioinnin julkaisemiseen saakka.

14 §

Kokeilun rahoitus

Alueellinen opintolainahyvitys rahoitetaan valtion varoista.

Tämän lain toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat menot luetaan Kansaneläkelaitoksen toimintamenoiksi.

15 §

Muutoksenhaku

Alueellista opintolainahyvitystä koskevan päätöksen muutoksenhakuun, itseoikaisuun, päätöksen poistamiseen ja asiavirheen korjaamiseen sovelletaan, mitä opintotukilain 29 §:n 1, 2 ja 4 momentissa, 30 §:ssä, 30 a §:ssä, 31 §:ssä ja 31 a §:ssä säädetään.

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.
Tätä lakia sovelletaan vuosina 2023–2026 toteutettavaan alueellisen opintolainahyvityksen kokeiluun.

2.

Laki

tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tuloverolain (1535/1992) 92 §:ään siitä lailla 946/2008 kumotun 18 kohdan tilalle väliaikaisesti uusi 18 kohta seuraavasti:

92 §

Verovapaat sosiaalietuudet

Veronalaista tuloa eivät ole:

18) alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta annetussa laissa (/) tarkoitettu alueellinen opintolainahyvitys;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Tiede- ja kulttuuriministeri Petri Honkonen