

Asia: VN/21868/2022

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan näkemykset esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

Suomen ylioppilaskuntien liitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Kunnioittavasti SYL lausuu seuraavaa:

Esityksen tavoitteet

SYL katsoo, että opintotuki on opiskelijoiden sosiaaliturvaa ja siksi opiskelijoiden toimeentulon takaamisen tulee olla opintotukijärjestelmän tärkein tavoite. Toissijaisesti opintotukea on käytetty edistämään yhteiskunnan koulutuspoliittisia tarpeita. Opintotukijärjestelmää ei pidä alistaa muiden yhteiskunnallisten tai poliittisten tavoitteiden saavuttamiselle.

Lakiluonnoksessa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun tavoitteeksi on asetettu hankkia tietoa alueellisesti määräytyvän opintolainahyvityksen vaikutuksista työvoiman saatavuuteen harvaan asutuilla alueilla ja edistää näiden alueiden elinvoimaisuuden kehittymistä. Kokeilu on siis laadittu pelkästään alue- ja työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi.

Suomen ylioppilaskuntien liitto ei hyväksy opintotuen käyttöä tähän tarkoitukseen ja sen vuoksi vastustaa kokeilua. Riittävä toimeentulo on opiskelijalle perusoikeus. Sen suuruuteen tai ehtoihin ei pidä vaikuttaa se, miten hyödylliseksi tai tarpeelliseksi opiskelija valmistumisensa jälkeen arvioidaan alueelle, alalle tai yksittäisen kunnan taloudelle.

Esityksen vaikutukset

Lakiesityksessä on arvioitu aikaisemman tutkimustiedon perusteella, että alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu voisi lisätä kokeilualueelle muuttavien tai jäävien vastavalmistuneiden määrää joillain kymmenillä henkilöillä. Tätä määrää on syytä pitää merkittävän vähäisenä vaikutuksena kokeilulle, joka vaatii täysin uuden etuuden perustamista, suurta määrää hallinnollista työtä sekä uuden lainsäädännön laatimista. Ennakoidut vaikutukset jäisivät huomattavan pieniksi myös verrattuna kokeilun 6 miljoonan euron määrärahaan nähden. Lisäksi kokeilun tulosten arviointi voi olla haasteellista, jos kymmenistä tuhansista vuonna 2023 valmistuvista korkeakouluopiskelijoista vain promillen kymmenyksiä vastaava osuus muuttaa käyttäytymistään kokeilun seurauksena. Näin pieni vaikutus tulee mahdollisesti jäämään tilastollisesti epämerkittäväksi vaikutukseksi.

Kokeilun vaikutuksien arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös hyvityksen käyttö kokeilun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaisesti sekä suoranainen väärinkäyttö. Lakiehdotus mahdollistaisi hyvityksen saamisen myös siltä ajalta, kun työntekijä on poissa työelämästä etuusjärjestelmien tunnistamasta syystä. Esimerkiksi vanhempainvapaat, ase- ja siviilipalvelus sekä muut hyväksytyt syyt otettaisiin huomioon opintolainahyvitykseen oikeuttavina työssäkäyntiin rinnastuvina jakosoina. On mahdollista, että niiden ajaksi merkittävä joukko vastavalmistuneita siirtää asuinpaikkansa kokeilualueelle, mutta ei ole työelämän käytettävissä. Tämä olisi kokeilun tavoitteiden vastaista, mutta valitettavasti kokeilun toteutustavan vuoksi sen välttämiseen ei ole nähtävissä toteuttamiskelpoisia keinoja. On mahdollista, että näiden kokeilun kannalta epätarkoituksenmukaisten hyvitysten määrä jopa ylittäisi sen ihmismäärän, joka kokeilun vaikutuksesta muuttaisi tai jäisi kokeilualueelle.

Esityksen taloudellisiksi vaikutuksiksi on määritelty 6 miljoonaa euroa. Tämä arvio lienee huomattavasti yläkanttiin, sillä on epätodennäköistä, että kokeilualueella opintolainahyvitystä hyödyntävien määrä kolminkertaistuisi. Budjetoinnin näkökulmasta arvio lienee kuitenkin perusteltu alibudjetoinnin välttämiseksi. SYL pitää tärkeänä, että kokeilun toteutuessa määrärahat riittävät jokaisella hyvitykseen oikeutetulle.

Lakiluonnos ei huomioi alueellisen opintolainahyvityksen sopivuutta Suomen opintotukijärjestelmään

Alueellinen opintolainahyvitys on valmisteltu Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Työryhmän tehtävänä ei ole ollut arvioida opintotukijärjestelmää kokonaisuutena eikä arvioida alueellisen opintolainahyvityksen sopivuutta osaksi etuusjärjestelmää. SYL huomauttaa, että kokeilun esikuvana pidetty Norjan opintotukimalli on huomattavan erilainen suomalaiseen malliin nähden. Se perustuu kokonaisuudessaan opintolainaan ja siihen myönnettyihin hyvityksiin, mikä luo vahvan kannusteen opintolainan käytölle. Näin ollen opintolainan käyttö on

Norjassa ja Suomessa erilaista. Norjassa opintolainoja hallinnoi lisäksi erityinen opintolainakassa Lånekassen kun Suomessa asiaa hoitavat yksityiset pankit.

Opintotukijärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena on jäänyt arvioimatta lakiluonnoksesta

Suuressa kuvassa merkittävin puute lakiehdotuksessa on se, että tavoitteita opintotukijärjestelmän kehittämiseksi ei ole arvioitu sen yhteydessä. Kuitenkin alle vuosi sitten laaditussa koulutuspoliittisessa selonteossa opintotukijärjestelmän kokonaisuutta oli pohdittu laajasti ja syvällisesti.

SYL on pettynyt siihen, että opintotukijärjestelmää jälleen muokataan ja valjastetaan äkkiseltään havaittuihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ilman, että koko järjestelmän kokonaisuutta ja toimivuutta tarkastellaan. Tämä huoli on nostettu esille myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022: Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla, s. 55. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/05/VTV-Tarkastus-2-2022-Opintotukiuudistusten-tuloksellisuus-2010-luvulla%E2%80%8B.pdf>). Lakiluonnos ehdottaa toki vain uutta kokeilua eikä opintotukilain pysyvää muutosta, mutta siitä huolimatta opintotukijärjestelmään liittyvä arviointi- ja valmistelutyö olisi tarpeellista kohdentaa järjestelmän toimivuuden arviointiin ja suunnitelmalliseen uudistustyöhön.

Suomen ylioppilaskuntien liitto kannattaa opintotukilain kokonaisuudistusta sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

2. Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista

Suomen ylioppilaskuntien liitolla ei ole lausuttavaa lakipykäliden sisällöstä tai niiden yksityiskohtaisista perusteluista.

Lakiesityksen perustuslainmukaisuuden suhteen SYL toivoo huolellista ja kriittistä arviointia. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilussa korkeakouluopiskelijat asetetaan eriarvoiseen asemaan heidän valmistumisen jälkeisen asuinpaikkansa perusteella. Kyse on huomattavasta rahallisesta edusta, joten yhdenvertaisuusperiaatteesta jouduttaisiin kokeilun vuoksi merkittävästi tinkimään. On myös huomattava, että suuri joukko kokeilun mukaisen hyvityksen saajista olisi jo ennestään alueella asuvia tai joka tapauksessa sinne palaavia opiskelijoita, joiden osalta hyvityksen ei voida katsoa olevan merkittävä kannustin kokeilun tavoitteen mukaiseen toimintaan. Ennestään kokeilualueen ulkopuolella asuville hyvityksen hyödyntäminen edellyttäisi muuttoa, joka ei usein ole mahdollista esimerkiksi perheellisyyden vuoksi. Näin ollen hyvitys siis asettaisi vastavalmistuneet eriarvoiseen asemaan heidän lähtökohtiensa ja elämäntilanteensa mukaan. Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on merkityksellistä myös se, että hyvitystä voisivat hyödyntää

pelkästään ne opiskelijat, jotka ovat olleet opiskeluaikanaan oikeutettuja opintotukeen ja ovat pystyneet nostamaan opintolainaa. Näin ollen kokeilu rajaisi rahallisesti merkittävän etuuden ulkopuolelle muun muassa maksuhäiriömerkinnän saaneita ja ennen opintojaan ulkomailla asuneita sekä kansainvälisiä opiskelijoita.

Kaiken kaikkiaan SYL katsoo, että alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu on siinä määrin yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, että sitä ei tule toteuttaa perustuslaillisista syistä.

3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

Suomen ylioppilaskuntien liitto vastustaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toteuttamista ja sen vuoksi esitettyä lakiluonnosta ei tulisi edistää. Perusteluina kannalle ovat edellä esitetyt näkökulmat alueellisen opintolainahyvityksen sopimattomuudesta suomalaiseen opintotukijärjestelmään, opintotukijärjestelmän kokonaisvaltaisen arvioinnin puute, kokeilun vähäisiksi arvioidut vaikutukset, suuri hallinnollinen työ ja väärinkäytön mahdollisuudet sekä malliin sisältyvät yhdenvertaisuusongelmat.

Näiden lisäksi SYL kritisoi lakiehdotusta siitä, että alueellinen opintolainahyvitys sitoisi nykyistä opintotukijärjestelmää entistä tiiviimmin opintolainaan ja opiskelijoiden velkaantumiseen. Hyvitysmallit vaativat toimiakseen, että opiskelijat turvautuvat laajasti ja suuriin määriin opintolainaa, jota sitten hyvitysmallilla hyvitetään. Tämä on SYL:n näkemyksen mukaan väärä kehityssuunta. Opintotukijärjestelmää tulisi kehittää enemmän rahamuotoisiin etuuksiin perustuvaksi ja opintolainakannan kasvua tulisi hillitä.

Sillanpää Jani

Suomen ylioppilaskuntien liitto ry. - Lausunnon laatija on Sakari Tuomisto.